

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.



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

PATRICIA DE JESÚS VILLADIEGO PATERNINA

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

Manizales, Colombia

2015

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

INCIDENCIA DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA EN EL MARCO DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN EL DISTRITO DE CARTAGENA – BOLÍVAR. PERÍODO 1994-2014.

Patricia de Jesús Villadiego Paternina

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

Magister en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio

Directoras

M.Sc. María Eugenia Arango Ospina

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

Grupo de Investigación: Desarrollo Regional Sostenible

Líneas: *Capital Social y Gestión del Territorio*

Universidad Autónoma de Manizales

Facultad de Estudios Sociales y Empresariales

Maestría en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio

Cohorte VI

Manizales, Colombia

2015

Agradecimientos

Gracias a Dios por permitirme culminar con éxito mis estudios de maestría, una travesía emprendida hace dos años y hoy es una realidad,

A mi familia, pilar fundamental en mi vida,

A mis directoras por su guía y apoyo permanente,

Al equipo CEDEC por su acompañamiento,

A mis compañeritos del Macroproyecto, todos fuimos pieza fundamental para alcanzar este gran logro

A todos, mil y mil gracias

Patricia Villadiego Paternina

RESUMEN

El estudio, Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar durante el período 1994-2014, busca comprender cómo ha sido la interacción de la política pública del orden nacional con las de orden departamental y municipal, y cómo estas han favorecido la inclusión de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad al sistema productivo. El Distrito de Cartagena de Indias durante el periodo de análisis ha mostrado un desarrollo económico destacable; no obstante, es una de las ciudades capitales con la mayor incidencia de pobreza y pobreza extrema; es así como desde el año 2008, se implementó la Política de Inclusión Productiva para la Superación de la Pobreza Extrema, en la que se han articulado diferentes instituciones en torno del Desarrollo Económico Local y de la vinculación de la población vulnerable al sistema productivo por medio de los emprendimientos o empleabilidad, constituyéndose en un referente a nivel nacional.

PALABRAS CLAVES: Pobreza, Desarrollo Económico Local, Políticas Públicas, Población Vulnerable

ABSTRAC

The study, the incidence of public policy for the overcoming of poverty within the framework of the local economic development in Cartagena – Bolivar during the period 1994-2014, seeks to understand as it has been the interaction of the public policy of the national agenda with the departmental and municipal order, and as these have favored the inclusion of the population in poverty and vulnerability to the production system. The District of Cartagena de Indias, during the analysis period has shown a remarkable economic development; However, it is one of the capital cities with the highest incidence of poverty and extreme poverty; It is like since 2008, implemented the policy of productive Inclusion for the overcoming of the extreme poverty, which have been articulated different institutions in the of Local Economic Development and entailment of the vulnerable population into the productive system by means of entrepreneurship or employability, becoming a benchmark at national level.

KEY WORDS: Poverty, Local Economic Development, Public Policy; vulnerable population

Contenido

SIGLAS	10
INTRODUCCIÓN	12
1 DESCRIPCIÓN DEL ÁREA PROBLEMÁTICA.....	13
1.1 DINÁMICA GLOBAL DE LA POBREZA	14
1.2 DINÁMICA DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA.....	17
1.2.1 Ingreso, polarización y percepciones.....	21
1.2.2 Políticas públicas para la superación de la pobreza en América Latina	25
1.2.3 Institucionalidad Latinoamericana para el desarrollo y la disminución de la pobreza	29
1.3 Contexto de la Pobreza en Colombia	30
1.4 Gasto Social en América Latina y en Colombia	31
1.5 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.....	33
2 OBJETIVOS	33
2.1.1 GENERAL.....	33
2.1.2 ESPECÍFICOS.....	33
3 REFERENTE TEÓRICO	34
3.1 LA POBREZA.....	34
3.1.1 Definiendo la Pobreza.....	34
3.1.2 LA MEDICIÓN DE LA POBREZA	35
3.2 MARCO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA.....	42
3.2.1 Políticas Selectivas para superar la pobreza	43
3.2.2 Políticas para combatir la pobreza en el nivel local	44
3.3 DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL - DEL.....	45
3.3.1 Entorno favorable para el desarrollo económico local	49
4 METODOLOGÍA.....	51
4.1 ENFOQUE.....	¡Error! Marcador no definido.

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

4.2	TIPO DE ESTUDIO	¡Error! Marcador no definido.
4.3	DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	¡Error! Marcador no definido.
4.4	TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN.....	¡Error! Marcador no definido.
4.4.1	Técnicas indirectas o no interactivas	¡Error! Marcador no definido.
4.4.2	Técnicas directas o interactivas	¡Error! Marcador no definido.
4.5	PROCEDIMIENTO	¡Error! Marcador no definido.
5	RESULTADOS	55
5.1	DINÁMICA DE LA POBREZA EN COLOMBIA.....	55
5.1.1	INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EN COLOMBIA	69
5.1.2	PROGRAMAS PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA EN COLOMBIA	80
5.2	ARTICULACIÓN DE LAS POLITICAS PÚBLICAS EN LOS PLANES DE DESARROLLO	94
5.2.1	Política de inclusión productiva (PIP) en Cartagena	99
5.3	POBREZA Y desarrollo LOCAL EN EL DEPARATAMENTO DE BOLIVAR Y EN EL distrito DE CARTAGENA. 108	
5.3.1	Condiciones de favorabilidad para el desarrollo económico local en Cartagena	129
6	Conclusiones.....	140
7	Recomendaciones.....	143
8	Bibliografía	145
9	Anexos	152
	Anexo No. 1: Registros Analíticos Especializados RAES de lectura de Planes de Desarrollo Nacionales, Departamentales y DISTRITALES.....	152
	Anexo No. 2: Guía de Entrevista Semiestructurada.	183
	Anexo No. 3: Formato de Consentimiento Informado para la Participación en Investigaciones.....	185

Lista de gráficas

Gráfica 1. Evolución de la pobreza y la indigencia en AL. 1980- 2014	21
Gráfica 2. América Latina y la variación anual del índice de Gini. 2002-2008 y 2008-2013	22
Gráfica 3. América Latina y el Caribe (21 países): evolución y participación del gasto público social y del gasto público	25
Gráfica 4. Factores requeridos para el éxito de las iniciativas de desarrollo económico local	49
Gráfica 5. Pobreza y pobreza extrema en Colombia, 2002 – 2014	55
Gráfica 6. Incidencia de pobreza y pobreza extrema por ciudades, 2014	56
Gráfica 7. Cobertura bruta por departamentos en educación básica. 2012	63
Gráfica 8. Producto Interno Bruto en Colombia, 2000 – 2013	66
Gráfica 9. Tasa global de participación, ocupación y desempleo en Colombia, 2007 – 2014*	67
Gráfica 10. Tasa de ocupación y desempleo según ciudades, IV trimestre 2014	68
Gráfica 11. Principales departamentos y municipios en Bolívar receptores de población desplazada, 1999 – 2012	95
Gráfica 12. Distribución poblacional por sexo y edades en Bolívar , 1993 - 2015	110
Gráfica 13. Pobreza y Pobreza extrema en Colombia y Bolívar, 2008 – 2014	111
Gráfica 14. Coeficiente de Gini para Colombia y Bolívar, 2008 - 2014	113
Gráfica 15. Crecimiento del PIB de Bolívar y nacional, 2001 – 2013	114
Gráfica 16. Exportaciones e importaciones de Bolívar, 2007 – 2014	115
Gráfica 17. Tasa Global de Participación, Ocupación y Desempleo, 2008 - 2014	117
Gráfica 18. Distribución poblacional por sexo y edades Cartagena, 1993 – 2015	119
Gráfica 19. Tasa de global de participación, ocupación y desempleo en Cartagena, 2008 – 2014	121
Gráfica 20. Pobreza y Pobreza extrema en Colombia y Bolívar, 2008 - 2014	122
Gráfica 21. Participación del gasto social y las transferencias en los ingresos totales, Cartagena 1994 - 2013	124
Gráfica 22. Resultados del Plan de Emergencia Social	127
Gráfica 23. Índice de percepción de favorabilidad de las dimensiones del DEL	136

Lista de tablas

Tabla 1. Programas Sociales de Reducción de la Pobreza y Líneas de Acción en AL.....	27
Tabla 2. Los mínimos constitucionales en Colombia para el ICV	38
Tabla 3. Dimensiones del IPM para Colombia	41
Tabla 4. Porcentaje de Gestión Total por Región	64
Tabla 5. Políticas de superación de pobreza contenidas en los planes de desarrollo Distrital y Departamental, 1994 - 2014	97
Tabla 6. Instituciones vinculadas a la Red de Inclusión Productiva en Cartagena	106
Tabla 7. Distribución de municipios por Zodes	109
Tabla 8. Distribución de municipios por niveles de NBI	112
Tabla 9. Distribución de municipios por niveles de IPM.....	112
Tabla 10. Familias atendidas en los programas de asistencia social, Cartagena, Bolívar y total nacional*	125
Tabla 11. Personas intervenidas por los Programas de Asistencia Social (PAS) en Cartagena, Bolívar y total nacional*....	125
Tabla 12. Población atendida en Cemprende, 2009 - 2013.....	128
Tabla 13. Unidades productivas atendidas en Cemprende por sector económico	128
Tabla 14. Nivel educativo de los microempresarios atendidos por Cemprende	129
Tabla 15. Desembolsos realizados a beneficiarios de Cemprende, 2010 -2013	129
Tabla 16. Instituciones de Educación Superior en Cartagena, 2015	130
Tabla 17. Oferta de programas de Capacitación para el Trabajo por área de desempeño, 2015	131
Tabla 18. Estudiantes matriculados en la educación media técnica en Cartagena por nodos, 2012 - 2015	132
Tabla 19. Estudiantes matriculados en Ceres, Cartagena*.....	132
Tabla 20. Proyectos financiados por el SGR en Cartagena.....	133
Tabla 21. Ponderación y Variables por Factor del Índice de Desarrollo Endógeno	139
Tabla 22. Tipologías de municipios según Índice de Desarrollo Endógeno IENDOG.....	139

Lista de mapas

Mapa 1. Pobreza Extrema a Nivel Mundial	16
Mapa 2. División político - administrativa del departamento de Bolívar	108
Mapa 3. División político-administrativa del Distrito de Cartagena de Indias	118

Lista de Ilustraciones

Ilustración 1. Relación entre variables	¡Error! Marcador no definido.
Ilustración 2. Dimensiones y variables del Índice de Pobreza Multidimensional.....	57
Ilustración 3. Ejes del Desarrollo Económico Incluyente.....	99
Ilustración 4. Eslabonamientos de la inclusión productiva	100
Ilustración 5. Mapa de procesos Cemprende.....	103
Ilustración 6. Ruta de empleabilidad	104
Ilustración 7. Ruta de emprendimiento.....	105
Ilustración 8. Dimensiones y factores que favorecen el DEL	135

SIGLAS

AL: América Latina

ANSPE: Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema

ARS: Administradoras del Régimen Subsidiado

BM: Banco Mundial

BPA: Buenas Prácticas Ambientales

CEMPREDE: Centro de Emprendimiento Pedro Romero

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CERES: Centros Regionales de Educación Superior

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

ESE: Empresa Social del Estado

FEST: Familias en su Tierra

FIDA: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

FMI: Fondo Monetario Internacional

FNR: Fondo Nacional de Regalías

GEIH: Gran Encuesta Integrada de Hogares

GPDE: Grupo Paz, Desarrollo y Estabilización

ICBF: Instituto de Bienestar Familiar

ICV: Índice de Condiciones de Vida

IDH: Índice de Desarrollo Humano

IENDOG: Índice de Desarrollo Endógeno

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

MNA: Medidas No Arancelarias

MSF: Medidas Sanitarias y Fitosanitarias

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

OTC: Obstáculos Técnicos al Comercio

PAS: Programas de Asistencia Social

PE: Pobreza Extrema

PES- PR: Plan de Emergencia Social Pedro Romero

PIB: Producto Interno Bruto

PIP: Política de Inclusión Productiva

PMA: Programa Mundial de Alimentos

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

RESA: Red de Seguridad Alimentaria

SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje

RIP: Red de Inclusión Productiva

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

En un entorno en el que adquiere mayor importancia el Desarrollo Económico Local (DEL), en el que se privilegia la implementación de políticas que apunten a mejorar la productividad y competitividad basados las potencialidades de los territorios; conjugado con los mandatos en primera instancia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), actualmente, Objetivos de Desarrollo Sostenible, de reducir la pobreza y la pobreza extrema; la presente investigación, Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar, durante el período 1994-2014, busca comprender cómo ha sido la interacción de la política pública del orden nacional con las de orden departamental y distrital, y cómo estas han favorecido la inclusión de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad al sistema productivo.

El estudio se compone de nueve apartados, en primera instancia se plantea la problemática y los objetivos, seguidamente se hace una revisión de los referentes teóricos en el marco de la pobreza, de las políticas públicas y del desarrollo económico local. Posteriormente, se plantea la metodología utilizada en el estudio, así como los procedimientos y plan de análisis. Por último se presentan los resultados encontrados, para terminar con las conclusiones y recomendaciones.

Reflexionar sobre la relación entre el modelo de desarrollo neoliberal imperante y el impacto de las políticas públicas del orden nacional formuladas a nivel central e implementadas en los niveles subnacionales permitirá develar los factores que inciden en el crecimiento, las convergencias y disparidades territoriales a nivel local y retroalimentarán las discusiones del Grupo de investigación en Desarrollo Regional Sostenible en torno al modelo de desarrollo actual, identificando los factores decisivos para alcanzar el desarrollo económico local y disminuir la pobreza extrema en el distrito de Cartagena.

1 DESCRIPCIÓN DEL ÁREA 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)(Colombia.com, 2015), al aumentar la línea de pobreza económica a 2,50 dólares al día (6.555 pesos colombianos día) la tasa de pobreza mundial se sitúa aproximadamente en el 50%, representada en 2.700 millones de personas.

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

De acuerdo al 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, ésta desaceleración es evidente en los componentes del Ingreso Nacional Bruto.

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

¹ TRM \$2.622 pesos colombianos de 6 de junio de 2015.

1.1 DINÁMICA GLOBAL DE LA POBREZA

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

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

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

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

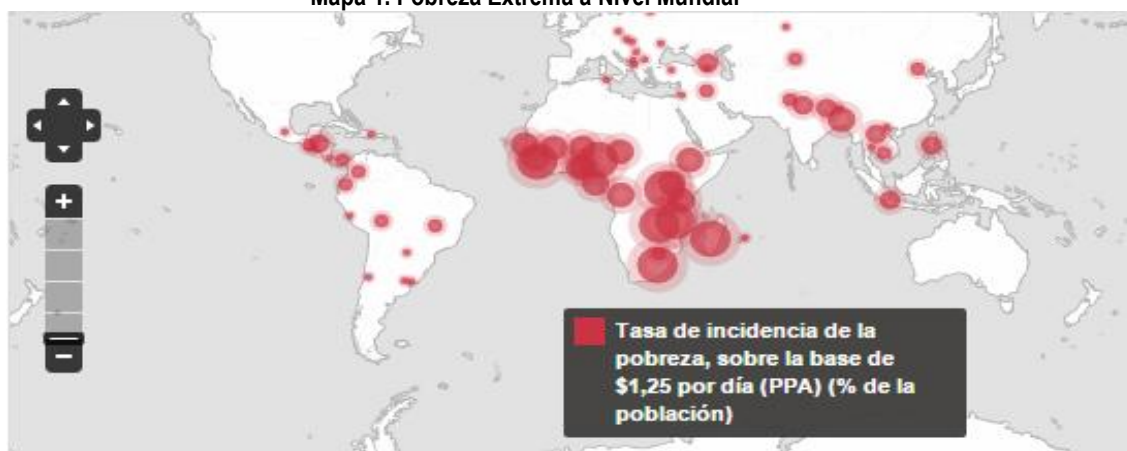
Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

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

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

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

Mapa 1. Pobreza Extrema a Nivel Mundial



Fuente: Banco Mundial, 2015

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

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

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

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

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

1.2 DINÁMICA DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA

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

La tasa de pobreza en América Latina en el año 2013 fue de 28,1%, frente a una pobreza extrema de 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. En lo que respecta a la evolución de la pobreza por países, la CEPAL (2014), reporta un mayor desempeño en Paraguay, al pasar de 49,6% en 2011 a 40,7% al 2013 en pobreza, y de 28% a 19,2% para la pobreza extrema en el mismo período.

Según el mismo informe, la década del 2000 registró un proceso de disminución de la desigualdad en la región, con un índice de Gini promedio que cayó un 10%, al bajar de 0,542 a 0,486 en el año 2013. Esta tendencia a la disminución de las disparidades se aceleró a partir del año 2008 en el Estado Plurinacional de Bolivia, Uruguay, Argentina, Brasil, México y Colombia.

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

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

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

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

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

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

indigencia, o pobreza extrema, llegaba a un 11,3%. Esto significa que 164 millones de personas son pobres, de las cuales 66 millones son pobres extremos.

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

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

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

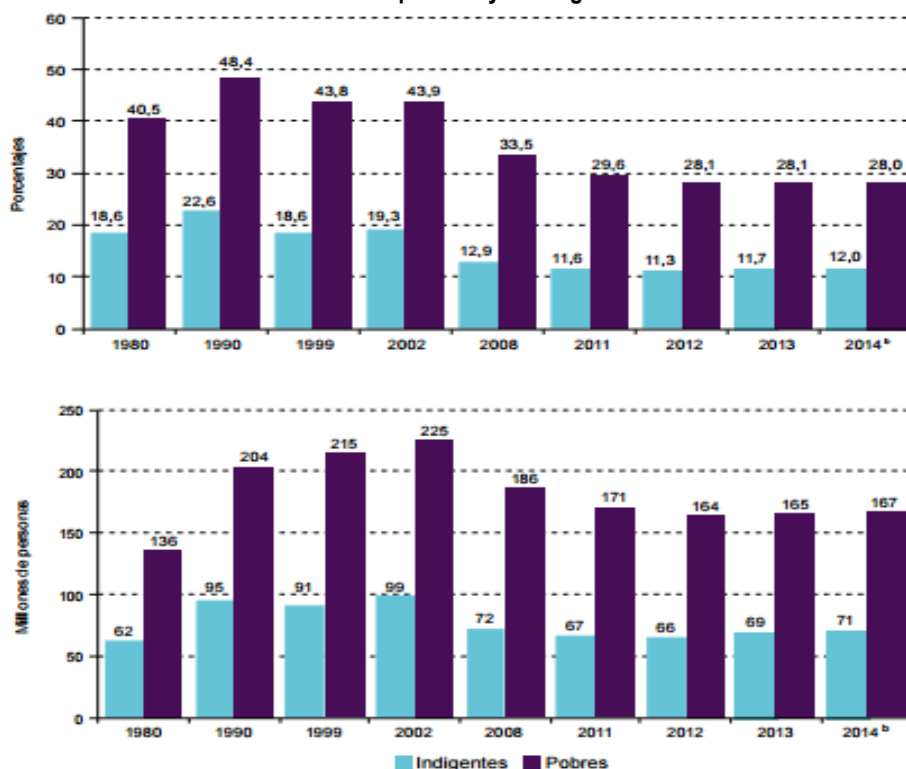
² Como señala una publicación del Fondo Monetario Internacional, "la pobreza no sólo está muy difundida en América latina y el Caribe, sino que aumentó en la última década. Se considera, en general, que la desigual distribución del ingreso es el motivo central de la pobreza existente en la región: el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

pobreza, como el Plan Nacional para la Emergencia Social (Panes) en Uruguay y Chile Solidario en Chile ilustran un enfoque diferente en el diseño de estas políticas públicas (Barrientos A. , 2010)

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

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

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



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

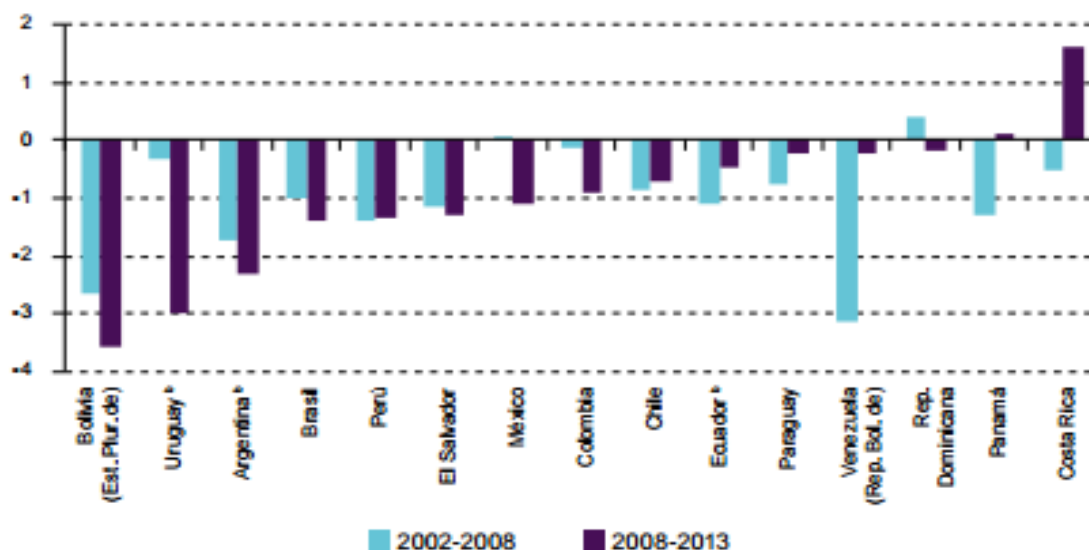
1.2.1 Ingreso, polarización y percepciones

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

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

³ Medida de concentración del ingreso entre los individuos de una región, en un determinado periodo. Toma valores entre 0 y 1, donde 0 indica que todos los individuos tienen el mismo ingreso y 1 indica que sólo un individuo tiene todo el ingreso. Gini mide el 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 2. América Latina y la variación anual del índice de Gini. 2002-2008 y 2008-2013



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

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

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

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

la ciudadanía juzga sus resultados socioeconómicos. La no consecución de esos estándares podría conducir a expresiones de malestar social (Ibíd., pág. 117)

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

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

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

Los temas de género son prioritarios, aluden a "un concepto amplio de igualdad, que va más allá de la justicia distributiva y se enriquece con exigencias de reconocimiento, dignidad y autonomía de los sujetos" y la ausencia de esa perspectiva según Giosa y Rodríguez (2010) citado por la CEPAL, impide comprender la posición diferente que tienen hombres y mujeres como agentes económicos y como sujetos de las políticas económicas, a la vez que invisibiliza el trabajo doméstico no remunerado como condicionante y soporte del funcionamiento del mercado de trabajo (Ibíd., pág. 32)

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

Por otro lado, la tasa de empleo aumentó durante el decenio en la mayor parte de la región. Mientras que el

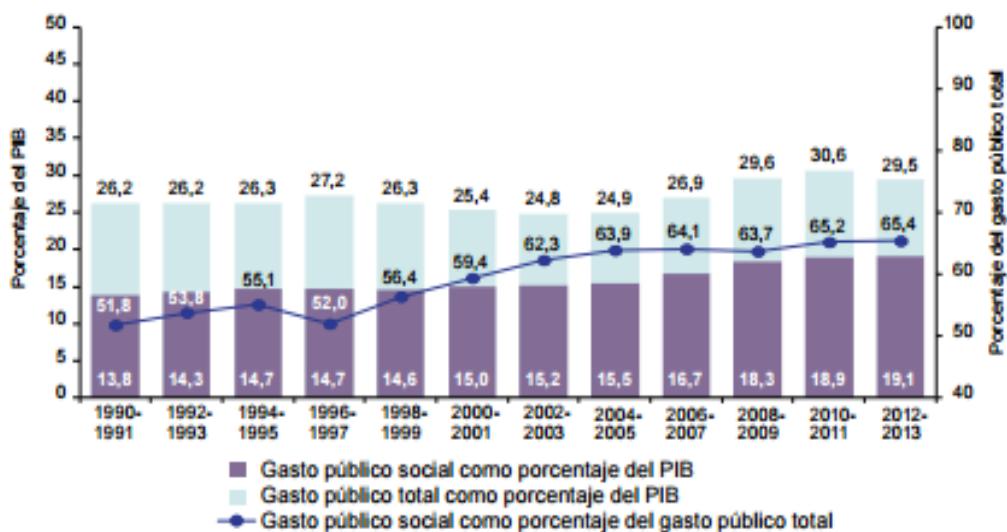
Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

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

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

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

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



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

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

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

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

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

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

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

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

TIPO	Objetivos	DESCRIPCIÓN	Líneas de Acción	Experiencia
Beneficios sociales	Cubrir los déficits de ingreso y consumo vinculados a la pobreza estructural	Políticas permanentes y de corte asistencial y larga tradición en la región	Transferencias directas de ingresos no condicionadas	Programas de 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 "Mercal", República Bolivariana de Venezuela: creación de establecimientos para venta de alimentos y otros bienes de primera necesidad a precios subsidiados
			Subsidios de precios o tarifas reducidas	
			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 indigente, comedores gratuitos en proyectos comunitarios
			Formalización y regularización de tierras y viviendas	"Vivir mejor", Brasil: reducción de déficit habitacional urbano
			Fortalecimiento de las organizaciones comunitarias	"Iniciativa ciudadana 2x3", México: cofinanciamiento de proyectos de iniciativa local que contribuyan a garantizar el acceso a servicios básicos de la población en estado de pobreza extrema
				Titulación de tierras, Costa Rica.

Fuente: Elaboración propia con base en la CEPAL, 2003

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

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

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

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

“Por otra parte las redes sociales de cuidado, al llegar precisamente a las familias más vulnerables, apoyan a quienes cuentan con menores recursos para pagar cuidados, con mayor número de hijos pequeños y con mayor frecuencia de hogares uniparentales de jefatura femenina. La menor participación laboral femenina en hogares de bajos ingresos constituye un círculo vicioso de reproducción de desigualdad y pobreza, en la medida que son esos hogares, precisamente, los que enfrentan mayor peso relativo de dependientes frente a los aportantes de ingresos. Por lo mismo, facilitar el aumento de la participación laboral femenina en estos grupos implica aumentar los ingresos familiares en los hogares que más lo requieren.”(pág. 283).

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

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

- Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

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

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

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

Su misión es contribuir al mejoramiento de la calidad de los procesos de planificación y gestión pública en los gobiernos de la región y ha ido consolidando una significativa presencia, que lo ha convertido en un patrimonio del continente. Su permanente vocación de servicio se ha traducido en una amplia gama de actividades desplegadas a lo largo

de su historia. Cabe destacar su apoyo a los gobiernos en el diseño y perfeccionamiento de las estructuras institucionales orientadas, con visión de largo plazo, al desarrollo económico y social. Las modalidades de esta cooperación han sido objeto de sucesivas adaptaciones, según los procesos reales y con los requerimientos expresados por los gobiernos a nivel central, regional y global". (CEPAL, 2012)

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

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

- **El Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).**

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

1.3 CONTEXTO DE LA POBREZA EN COLOMBIA

En Colombia entre los años 2013 y 2014 se registró una caída del nivel de pobreza de 2,1 puntos porcentuales, pasando de 32,9% a 30,7%, y una reducción de la pobreza extrema de 9,1% a 8,1%. Esta tendencia se mantiene en el tiempo con variaciones importantes registradas desde el año 2005 cuando la pobreza alcanzaba el 45,2% y la indigencia un

13,9% (Dane, 2014). En relación con el índice de Gini, Colombia presenta en el período 1994-2013 una disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso al pasar de 0,601 a 0,536, con una disminución significativa del índice a partir del año 2012, debido principalmente a cambios en la metodología para el análisis del ingreso.

1.4 GASTO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EN COLOMBIA

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

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

⁴Precios del 2005

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

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

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

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

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

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

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

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

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

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

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

1.5 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

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

2 OBJETIVOS

2.1.1 GENERAL

Comprender la interacción de la política pública nacional para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local del distrito de Cartagena, departamento de Bolívar

2.1.2 ESPECÍFICOS

- Describir la política pública nacional para la superación de la pobreza extrema para el periodo 1994 – 2014.
- Describir la arquitectura institucional para la implementación de la política pública nacional para la superación de la pobreza extrema en Cartagena.

- Analizar la dinámica económica local, su interacción con la arquitectura institucional y su incidencia en la disminución de la pobreza extrema.

3 REFERENTE TEÓRICO

3.1 LA POBREZA

3.1.1 Definiendo la Pobreza

Según

Grynspan(2008)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1.2 LA MEDICIÓN DE LA POBREZA

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

Viviendas inadecuadas

Este indicador expresa las características físicas de viviendas consideradas impropias para el alojamiento humano. Se clasifican en esta situación separadamente las viviendas de las cabeceras municipales y las del resto. Como viviendas inadecuadas se consideran las viviendas móviles, o ubicadas en refugios naturales o bajo puentes, o sin paredes o con

paredes de tela o de materiales de desecho o con pisos de tierra, en la zona rural el piso de tierra debe estar asociado a paredes de material semipermanente o perecedero.

Viviendas con hacinamiento crítico

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

Viviendas con servicios inadecuados

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

Viviendas con alta dependencia económica

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabla 2. Los mínimos constitucionales en Colombia para el ICV

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

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

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.

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

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

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

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

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

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

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

la intensidad de la misma. EL IPM es la combinación del porcentaje de personas consideradas pobres y el número promedio de dimensiones en las cuales presentan algún tipo de privación.

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

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

Tabla 3. Dimensiones del IPM para Colombia

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 (proxy 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

3.2 MARCO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA

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

En el ámbito operativo de las políticas estatales, cuando una política pública es operacionalizada en procesos institucionales sistemáticos, a menudo derivan en uno o varios programas estatales. Según Fernández-Ballesteros (1996), un programa se puede definir como

"un conjunto especificado de acciones humanas y recursos materiales diseñado e implantados organizadamente en una determinada realidad social, con el propósito de resolver algún problema que atañe a un conjunto de personas".

Según esta definición, un programa llega a ser concretado después de un proceso en el cual se le especifica y se 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 se evalúe cada uno de esos procesos, y que los resultados de la evaluación tengan utilidad para mejorar su diseño y su desempeño".

Página 56.

"Podríamos restringir la anterior definición de políticas sociales 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 primer fila a aquellas políticas que inciden más fuertemente en el crecimiento económico de un país. En especial, son los países con mayores niveles de pobreza los que requieren mayores aumentos en el crecimiento del producto nacional para lograr reducir la pobreza de manera significativa. Entonces, si usáramos esta definición, tampoco sería posible distinguir entre las políticas económicas y las políticas sociales". *Página 58.* "La experiencia latinoamericana es abundante en ejemplos de que no toda política social tiene el potencial para reducir las desigualdades y generar desarrollo social de forma eficiente y eficaz" (pág. 64).

Las políticas sociales universales son aquellas políticas ubicadas dentro del sector social del gobierno 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.

3.2.1 Políticas Selectivas para superar la pobreza

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

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

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

3.2.2 Políticas para combatir la pobreza en el nivel local

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

- **Invertir en activos y capacidades de las personas.** Contempla no sólo la ayuda para acumular activos materiales, sino también para conservar los activos que ya se tienen y mejorar los activos no materiales (confianza en sí mismo, respeto de la comunidad, dignidad, pertenencia social, etc.). Entre las políticas de esta categoría, se cuentan las de protección social, dirigidas a reducir vulnerabilidades especialmente en tiempos de crisis, como por ejemplo los esquemas de microaseguramiento. También hace referencia a la necesidad de capacitar, guiar y apoyar a los políticos, los líderes comunales, los maestros y los funcionarios locales para que sean capaces de apoyar la inclusión social y el respeto a la diversidad en las comunidades pobres. Además, se recomienda invertir en el fortalecimiento de las organizaciones de base para aumentar la capacidad de los pobres para realizar acciones colectivas con miras a tener mayor acceso a las estructuras de gobierno local y nacional.

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

aquellos aspectos que más afectan sus vidas. En esta línea de acción, también son importantes los métodos de vigilancia y evaluación de los servicios públicos en las comunidades.

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

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

3.3 DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL - DEL

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

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

La crisis del modelo centralista genera además una gran crisis de identidad social, aunada a un distanciamiento entre el Estado Central y las diversidades locales, una resistencia contra el Estado programador y centralista emancipadora

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

de la historia colectiva de elementos de identidad capaces de impulsar otro modelo de organización social y desarrollo(Arocena, 1995, pág. 5)

Emerge entonces hacia los años 80 el desarrollo económico local como estrategia impulsora de la capacidad emprendedora local, entre otras, a partir de acciones de capacitación, de definición de políticas capaces de generar entornos territoriales innovadores para la concertación estratégica de actores sociales y el fomento de la creatividad productiva y empresarial local. (Di Pietro Paolo, sf, pág. 4) que aporte en la solución de los problemas locales para superar la insuficiencia o limitaciones de las políticas centralistas y sectoriales y los viejos enfoques asistencialistas de la política de desarrollo regional y de la política social enfoque con un fuerte componente de pragmatismo, una concepción “de abajo hacia arriba” y una visión más integral de las diferentes facetas o aspectos del desarrollo, con un planteamiento horizontal del mismo al que obliga la vinculación territorial de las diferentes políticas de desarrollo. (Albuquerque, 2004, pág. 159).

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

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

Para Albuquerque(2004, págs. 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 económica, deteriorando los niveles de bienestar y creando desigualdad y autoritarismo, un enfoque que desconoce la importancia de la acumulación de capital humano para el desarrollo económico. El segundo enfoque, denominado GALA “salir adelante con un poco de ayuda”, representa un proceso “amigable” centrado no sólo en el mercado sino también en los servicios públicos, instala capacidades en la gente para ayudarse a sí mismos y a otros, eleva el bienestar humano y la expansión de la capacidad productiva y del potencial de desarrollo (Di Pietro, s.f, pág. 4), en el marco de una propuesta ampliada, en una escala al menos regional de acción que permita procesos sostenibles, donde además de atraer recursos estos deberán ser resignificados coherentemente con el desarrollo deseado, objetivo difícil de lograr a nivel local, siendo necesario generarse estructuras, una articulación de comunidades e instancias múltiples la búsqueda de espacios intermedios entre el mercado y la jerarquía, (Di Pietro, s.f, pág. 15) esto es, en el nivel *mesoeconómico*, ha servido para definir un nuevo modo de hacer política y, en particular, política de desarrollo económico que genere un círculo virtuoso de interacciones entre el avance de una democracia más participativa y la descentralización de competencias a los niveles subnacionales, para asegurar la asunción de competencias, capacidades y recursos por parte de las entidades y actores locales e impulsar, de ese modo, las estrategias de desarrollo local, reconociendo las diferencias territoriales y la emergencia de un lugar *privilegiado para la articulación entre la racionalidad propia de los procesos de desarrollo y las identidades locales necesarias para dinamizar esos procesos. Los municipios y demás entes territoriales asumen nuevas responsabilidades frente a la disminución de la pobreza y demás conflictos sociales, transita de un proveedor de servicios en medio de graves crisis fiscales, a un actor que facilita las condiciones del entorno para la actuación de los agentes del desarrollo generando nuevas tensiones y demandas.* (Albuquerque, 2004, pág. 161).

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

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, pág. 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 Alburquerque (2004, págs. 161-162)son los siguientes:

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

Así entonces, 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

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

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.

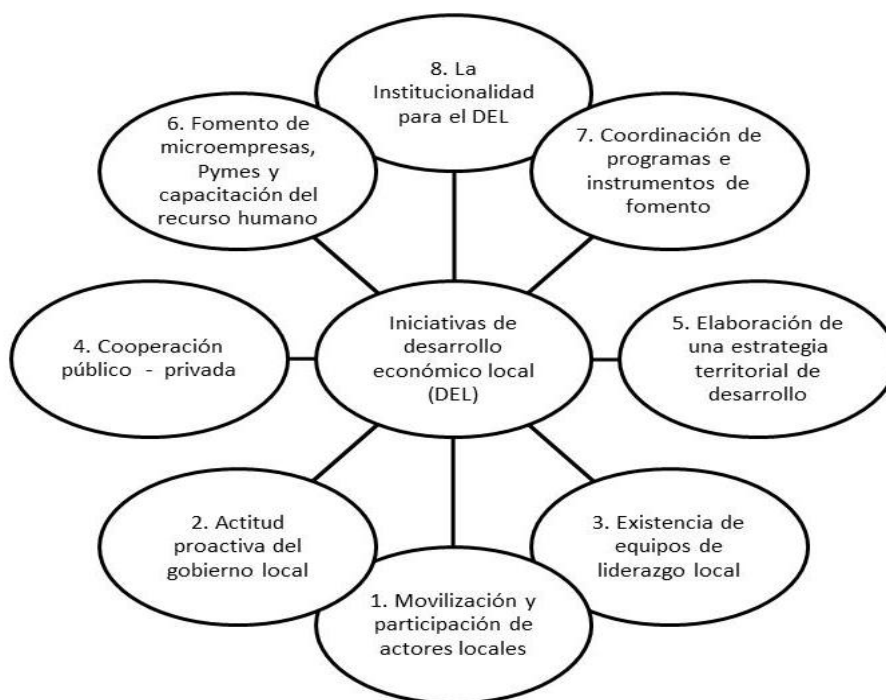
El grado de preparación y consolidación de las competencias estratégicas del municipio y su capacidad para reconocer la realidad económica, social y cultural del territorio, la capacidad de diálogo con la comunidad, la destreza para planificar acciones de fomento, la capacidad de coordinación y articulación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

3.3.1 Entorno favorable para el desarrollo económico local

Alburquerque 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:

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

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.



Fuente: Alburquerque, 2004

La importancia de la **movilización y participación de los actores locales** para la construcción de capital social comunitario a partir del *fomento de la cultura proactiva y emprendedora*, alejada de la lógica dependiente del subsidio, **la actitud proactiva de los gobiernos locales y regionales** en relación con el desarrollo productivo y la generación de empleo superando sus roles tradicionales de prestadores de servicios, sociales, urbanísticos o ambientales a nivel local. La conformación de red de personas, movimientos y organizaciones interesadas en el desarrollo local para la construcción social del territorio a partir de la generación de espacios de concertación y confianza entre actores para enfrentar los retos comunes, fortalecer la interacción entre el Estado y la sociedad local, para incidir en el proceso de transformación de la nueva gestión municipal, donde el gobierno local, si bien no siempre asumen los liderazgos en los procesos deben ser actores fundamentales para su institucionalización, y legitimación y promover la convocatoria de los actores del territorio y la cooperación público privada consolidando los equipos de liderazgo local que construyan concertadamente una estrategia territorial de desarrollo económico local, que considere la mejor utilización de los recursos endógenos y la diversificación de la base productiva local, con componentes de innovación basados en la calidad y diferenciación de los productos y procesos donde el fomento de las microempresas y pequeñas empresas locales y la capacitación de recursos humanos son fundamentales, así como la lectura permanente del contexto para identificar las demandas del sector empresarial y del mercado local, todo esto mediado por la articulación entre los programas y los instrumentos definidos a nivel central y que deben ser ejecutados territorialmente según las necesidades identificadas y priorizadas por los actores locales que permita que el desarrollo económico local pueda institucionalizarse mediante el logro de acuerdos de tipo político y social en los ámbitos territoriales correspondientes (Alburquerque, 2004, págs. 6-8)

4 METODOLOGÍA

4.1. ENFOQUE

Se empleó un enfoque mixto, que combinó el enfoque cuantitativo y el cualitativo; el cual representó, un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación que incluyeron la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, así como su integración y discusión conjunta, para realizar inferencias producto de toda la información recabada y lograr un mayor entendimiento del fenómeno bajo estudio (Hernández-Sampieri & Mendoza, 2008 citados en Hernández-Sampieri, Fernández, & Baptista, 2014, pág. 534).” El enfoque investigativo permitió dar respuesta a la complejidad del problema estudiado: “las políticas públicas y su incidencia en la superación de la pobreza extrema en el marco del DEL.

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, permitió conocer la relación que existe en el contexto particular de Cartagena 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 a 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 Cartagena. 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:

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

- 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 Quindío y el municipio de Cartagena. Fueron analizados los Planes Nacionales de Desarrollo de cinco gobiernos correspondientes a los años 1994-2014.
- Desarrollo económico local en el municipio de Cartagena, el cual depende, entre otros factores, de la inversión del orden nacional y de su articulación con la política pública departamental. Para su análisis fue considerado el gasto público del departamento y el municipio para el período 1994-2014. La lectura de los planes de desarrollo se realizó a partir de las categorías, variables e indicadores de las Bases de Sustentación y Ámbitos principales de actuación del desarrollo económico local, propuestos por Albuquerque, así como el análisis del gasto público efectivamente realizado durante el período de análisis.
- Pobreza Extrema⁵ en el municipio, la cual depende tanto de la política pública nacional como de la dinámica del desarrollo económico local. Esta variable se identificó y analizó a partir de información oficial cuantitativa y cualitativa disponible a nivel del departamento y del municipio para el período 1994-2014.

Ilustración 1. Relación entre categorías

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



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, la sistematización y análisis de información estadística (información secundaria) y la construcción de indicadores

Los instrumentos empleados fueron las guías o protocolos para la revisión de los planes, los RAES en este caso y las bases de datos con información estadística relevante. El proyecto de investigación no contempló la construcción de indicadores. Ver anexo 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 Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema ANSPE; e Índices de pobreza extrema diseñados a partir de información del SISBÉN para el municipio.

4.4.2. Técnicas directas o interactivas

- Entrevistas cualitativas

Se aplicaron 15 Entrevistas Semiestructuradas a actores institucionales de los sectores 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 desarrollo económico local.

4.5. PROCEDIMIENTO

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

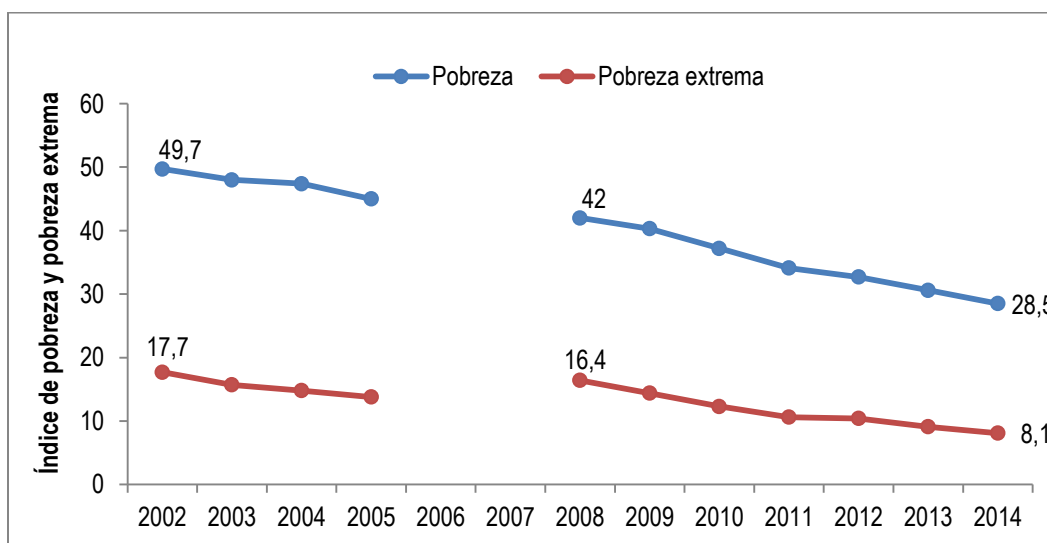
5 RESULTADOS

5.1 DINÁMICA DE LA POBREZA EN COLOMBIA

A nivel nacional, las estimaciones de pobreza monetaria realizadas por el DANE y el DNP, indican avances significativos en la disminución de la pobreza y pobreza extrema, como se aprecia en la

Gráfica 5, entre los años 2008 - 2014 el índice de pobreza se redujo en 13,5 puntos porcentuales, mientras que el índice de pobreza extrema lo hizo en 8,3 puntos porcentuales. Esto significa que alrededor de 4,9 millones de personas superaron la pobreza y cerca de 3,3 millones salieron de la pobreza extrema. Sin embargo, aún persiste un gran número de habitantes padeciendo estas problemáticas.

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



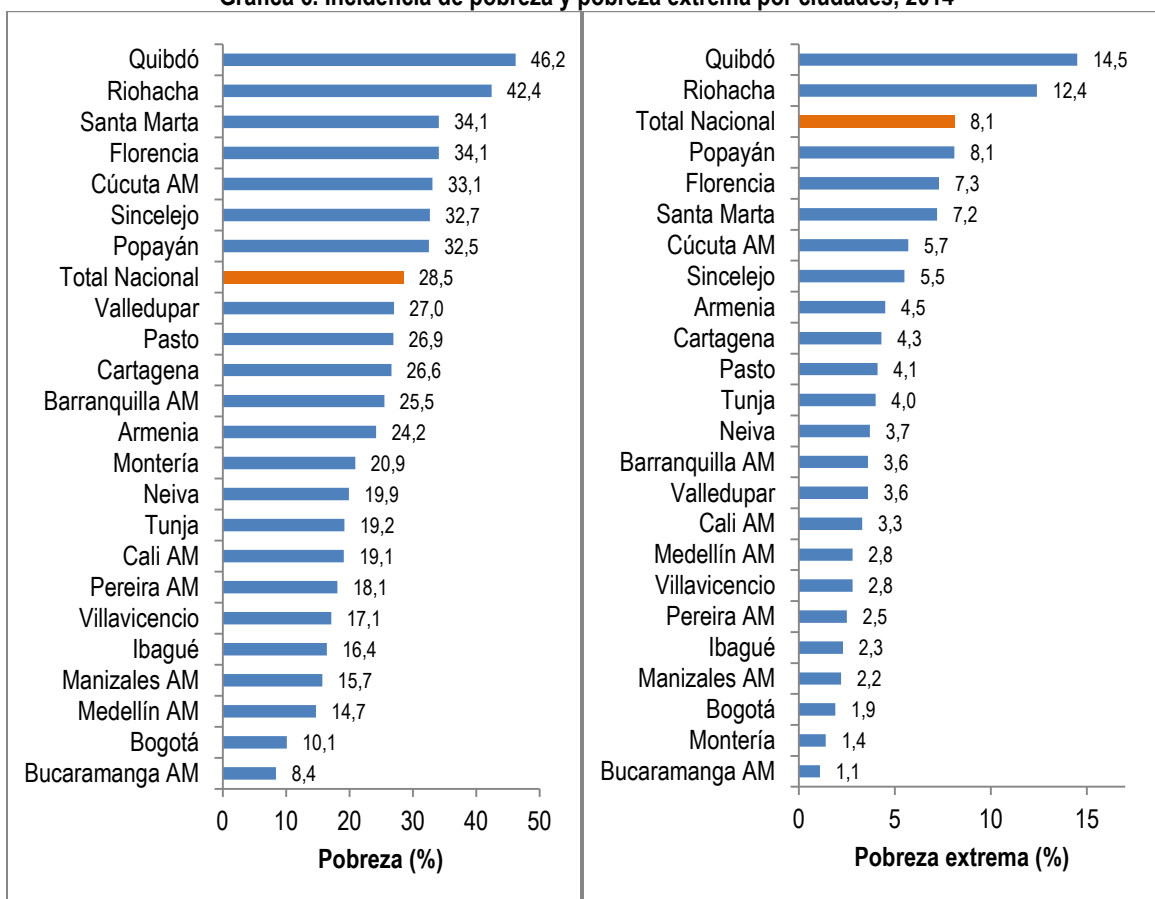
Fuente: DANE

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

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

por presentar índices de pobreza superiores al promedio nacional, mientras que las menores incidencias se registran en Bucaramanga, Bogotá y Manizales. Es de anotar, que si bien estas cifras han venido descendiendo en los últimos años, la pobreza continúa siendo uno de los principales retos que enfrentan los países en vías de desarrollo, en donde se enfocan grandes esfuerzos tanto del gobierno central como locales.

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

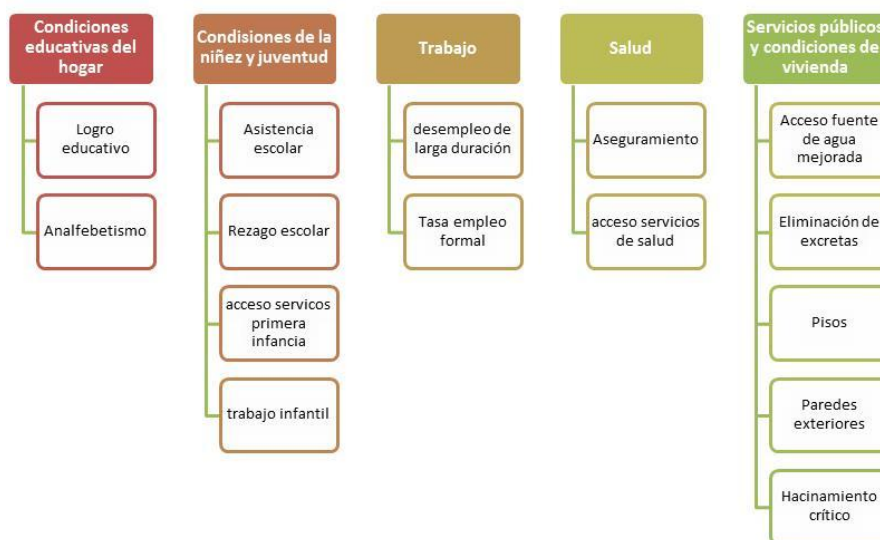


Fuente: Diseño propio con base en Dane – GEIH

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

Recientemente se está calculando para Colombia el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que intenta complementar las mediciones de pobreza por ingresos, así como superar las fallas de otros indicadores como el NBI e ICV (Angulo, Propuesta de un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-OPHI) para Colombia, 2011). El IPM establece cinco dimensiones (condiciones educativas del hogar; niñez y juventud; trabajo; salud; servicios públicos y 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).

Ilustración 2. Dimensiones y variables del Índice de Pobreza Multidimensional



Fuente: Angulo, 2011 y Dane

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

- Cumplimiento Objetivos del Milenio en Colombia

A portas de vencerse el plazo para evaluar el logro de los ODM, en Colombia, según reporte del diario El Espectador, del 5 marzo del 2014, y con base en la evaluación de la ONU frente a su gestión determino que ha habido "progresos significativos" con retos en materia de igualdad de género y mortalidad materna, entre otros; pero sigue enfrentando retos sobre los cuales se debe trabajar más. Se alcanzaron de manera anticipada las metas de cobertura en educación básica y de áreas reforestadas y restauradas", anotó el coordinador residente de la ONU en la nación suramericana, FabrizioHochschild.

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

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

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

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

Con relación a la erradicación de la pobreza extrema, que limita la capacidad de obtener una vida digna a causa de un ingreso precario, Colombia al 2015 estableció como meta reducir al 28,55% la población por debajo de la línea de pobreza. Según datos del PNUD Colombia y los últimos cálculos emitidos por el Departamento Administrativo Nacional de

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

Estadística (DANE) sobre pobreza nacional y departamental en Colombia, se han presentado tendencias decrecientes tanto de la incidencia de pobreza como de pobreza extrema.

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

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

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

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

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

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

macroeconómicas empeoraran [...] La vulnerabilidad también se asocia, por otra parte, a los riesgos ambientales: los desastres naturales y la contaminación”.(págs. xviii-xix)

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

“Las PDI⁶encaran enormes barreras. En 2010, su tasa de pobreza fue del 96,7 por ciento; su tasa de pobreza extrema fue del 66,4 por ciento, lo que significa que, en 2010, al menos una de cada cuatro personas que vivían en la pobreza extrema era una PDI” (pág. xix)

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

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

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

⁶ Personas Desplazadas Internamente

“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”. (pág. xxiii)

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

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

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

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

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

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

Lograr la educación básica universal como meta del milenio

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

En este propósito, las entidades territoriales están llamadas a ampliar la cobertura escolar, redoblar esfuerzos para no perder niños en los ciclos escolares y enfatizar en las áreas que presenten más 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.

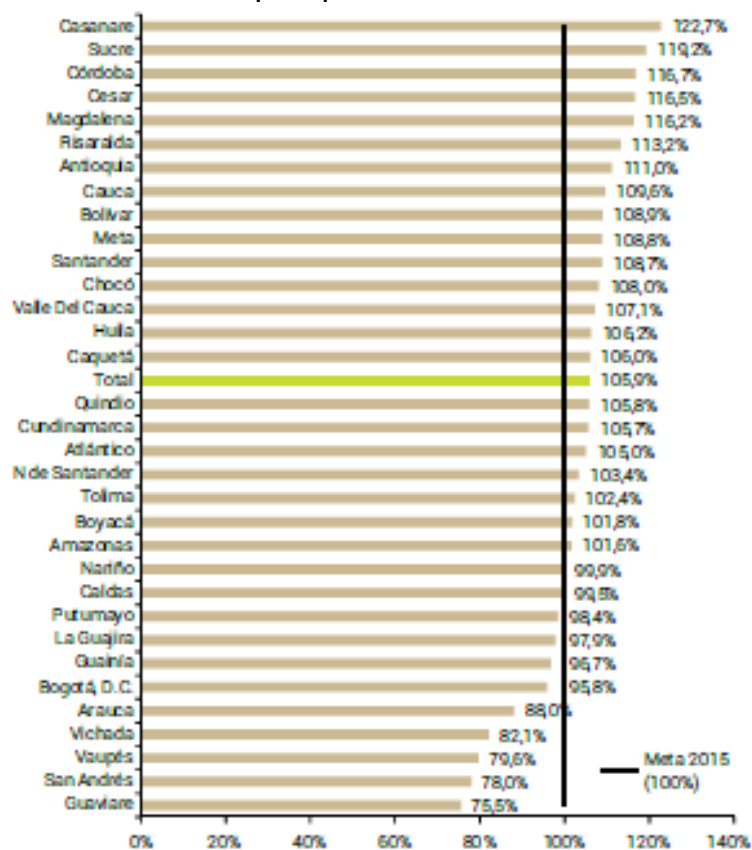
Los logros obtenidos en materia de cobertura se deben a los avances en reorganización del sector, y a la incorporación de recursos adicionales, en especial los provenientes del Fondo Nacional de Regalías, FNR, y del Programa de Educación Rural del Ministerio de Educación Nacional. Igualmente, se ha apoyado a las entidades territoriales en la

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

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 7. Cobertura bruta por departamentos en educación básica. 2012



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

La reducción del analfabetismo en el país es lenta. 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.

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

Según FEDESARROLLO (2012), a partir del análisis del IPM, el cumplimiento de los logros relacionados con 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, muestra los mejores desempeños para la región Eje Cafetero, y la región Centro, con valores de 24,2% y 23,4% de logros alcanzados respectivamente entre la LBF y el seguimiento. Es de resaltar éstas 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%. Por su lado la región del atlántico, en la cual se encuentra el distrito de Cartagena tiene un desempeño del 19.9% como se reporta en la tabla.

Tabla 4. 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.

Cabe resaltar que dimensiones tan importantes como educación, habitabilidad y bancarización se encuentran rezagadas en todas las regiones y, lo peor en la mayoría de los departamentos, afectando en forma negativa, todos los realizados para avanzar de manera más asertiva en la superación de la pobreza extrema. Los datos específicos para la región del Atlántico se presentan a continuación:

- **Región Atlántico:** el porcentaje de gestión total en la región Atlántico es de 19,9%. San Andrés es el departamento que más avances ha mostrado tanto dentro de la región como fuera de ella ya que su porcentaje de gestión

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

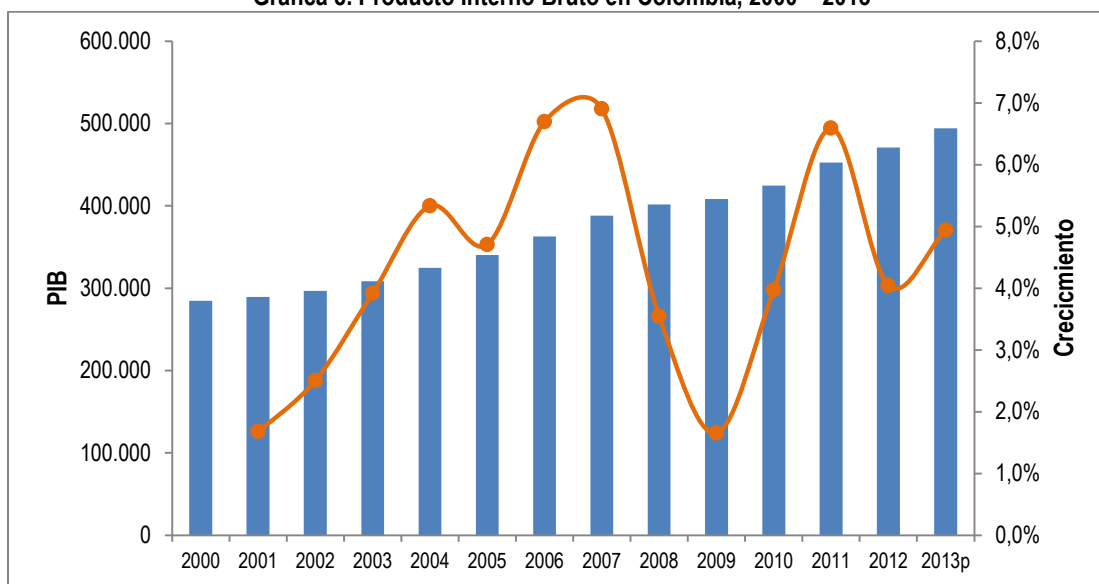
total es de 55,3%, lo que implica que ha tenido buena gestión en casi todas las dimensiones (con excepción de la dimensión de identificación donde obtuvo un porcentaje de gestión de 2,2%); exhibe los mayores porcentajes de gestión en salud (68,6%), dinámica familiar (66,1%), nutrición (65,8%) y justicia (52,8%) y en general comparando su grado de gestión con la de los demás departamentos de la región las diferencias están muy marcadas (p.ej. en habitabilidad las diferencias de gestión son de casi 40 pp y en salud cercanas a 20 pp).

La región Atlántico no solamente cuenta con el departamento que más se ha destacado por su alto grado de gestión, sino que también cuenta con el de peor desempeño (que corresponde al departamento del Atlántico que cuenta con un porcentaje de gestión total de 14,1%).

- **Componente productivo**

Desde el punto de vista económico, en Colombia la tendencia de crecimiento del PIB ha sido creciente en los últimos 14 años, si bien la variación ha sido positiva, como se muestra en la Gráfica 8, durante el periodo de análisis se muestran los diferentes ciclos por los que ha atravesado la economía colombiana, en el que se observan espacios de desaceleración de la actividad productiva, afectada por choques externos, los cuales guardan relación con las diferentes crisis económicas a nivel internacional. Es de anotar que dichas afectaciones no han llevado a crisis de la economía doméstica, gracias a la estabilidad macroeconómica interna, como estabilidad en los precios, las tasas de interés, el mantenimiento de las tasas de desempleo, la calidad del financiamiento y los mayores flujos de inversión extranjera directa, lo que contribuyó a disminuir los impactos de la crisis internacional (Uribe, 2011; Banco de la República, 2008); haciendo, además, de Colombia un país atractivo para los inversionistas extranjeros. Estos resultados le han permitido, de acuerdo a los datos del Banco Mundial, constituirse como la quinta economía de América Latina y del Caribe, asimismo, pasar de ser un país de ingresos medio bajo a un país de ingresos medio alto, y con la posibilidad de hacer parte de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

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



Fuente: Dane – Cuentas departamentales. Elaboración propia

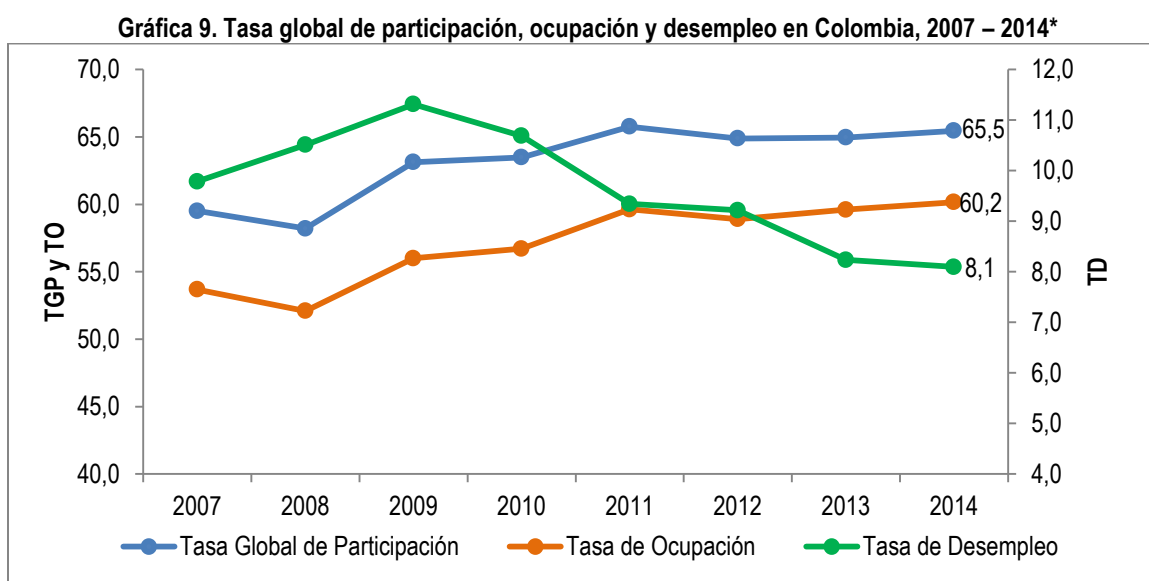
La composición de la economía colombiana ha sido predominantemente del sector de servicios, en especial los relacionados con el sector financiero, inmobiliario, y los servicios sociales, personales y sociales; que para el año 2013 representaron el 38,6% del valor agregado.

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

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

- Mercado laboral

El panorama laboral en los países de América Latina al finalizar el año 2014, muestra que el sector productivo no está generando los empleos suficientes para absorber la mano de obra disponible, por tal motivo, a tasa global de participación pasó de 60,3% a 59,9%; mientras que la tasa de ocupación pasó 56,5% a 56,2%. Igualmente, se evidenció una disminución en la tasa de desempleo, la cual se ubicó en 6%; dicha reducción está más relacionada con la menor presión de la fuerza de trabajo al mercado laboral(CEPAL-OIT, 2015). A nivel interno, los principales indicadores del mercado laboral colombiano muestran resultados satisfactorios como el incremento de la fuerza laboral, así como del número de personas ocupadas, las cuales han estado acompañadas de la disminución de la tasa de desempleo, la cual para el año 2014 se situó en 8,1%⁷. 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.



Fuente: Diseño propio con base en Dane – GEIH *IV trimestre de cada año

Al realizar un análisis más detallado, se encuentra que las actividades económicas que más concentran trabajadores son comercio, hoteles y restaurantes; servicios comunales, sociales y personales (éstas 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

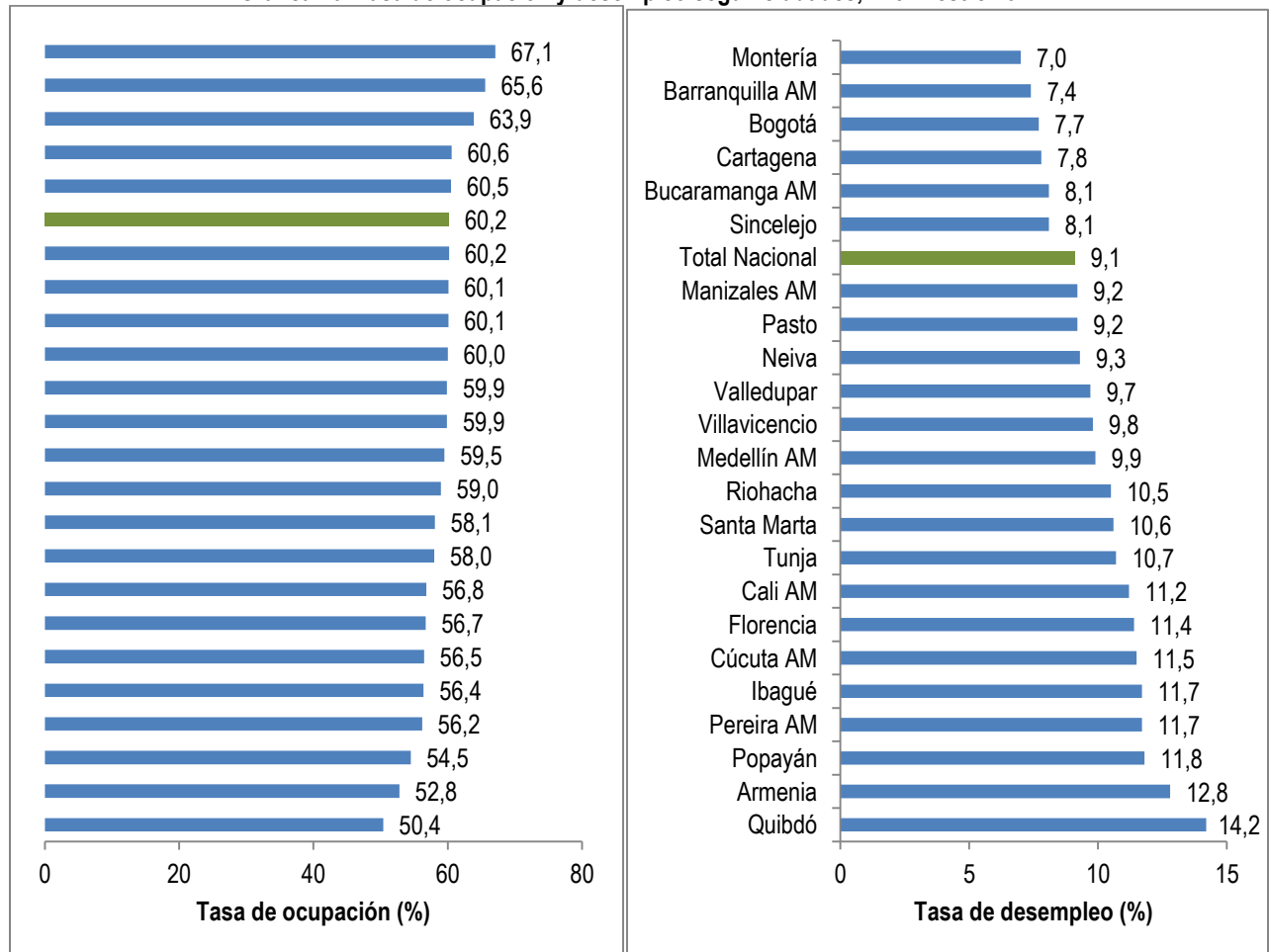
⁷ Dato a IV trimestre de 2014

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

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 49,4%.

La desagregación por ciudades, se observa a 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, Barranquilla, 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 10. Tasa de ocupación y desempleo según ciudades, IV trimestre 2014



Fuente: Diseño propio con base en DANE - GEIH

5.1.1 INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EN COLOMBIA

- **MISIÓN PARA EL DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD (MERPD).**

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

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

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

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

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

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

Con relación a los niveles de pobreza y pobreza extrema, como resultado de la recuperación económica, se aprecia una reducción de la pobreza de 55,8% en 2002 a 51,8% en 2003, al igual que el índice de personas bajo la línea de indigencia, que pasó de 20,8% en el 2002 a 16,6% en el 2003, resultados que según el Conpes 91 se deben a la puesta en marcha de la estrategia social del Gobierno, sustentadas en las siete herramientas de la reactivación social (Revolución Educativa, Protección y Seguridad Social, Impulso a la Economía Solidaria, Manejo Social del Campo y de los Servicios Públicos, País de Propietarios y Calidad de Vida Urbana).

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

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

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

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

De acuerdo con las normas vigentes, y teniendo en cuenta lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004, en la atención integral de la PD deben concurrir tanto el nivel central como las entidades territoriales. Los aspectos priorizados en el proceso de atención integral son: generación de condiciones para el auto sostenimiento y la superación de la situación de desplazamiento, con gran énfasis en su estabilización socioeconómica. Se recomienda priorizar los esfuerzos relacionados con el acceso a soluciones de vivienda, acceso a la tierra para la población retornada y reubicada, y programas de capacitación ocupacional. Permitiendo ampliar sus oportunidades para generar ingresos; coordinación de acciones y estrategias de atención a la PD entre el nivel nacional y el nivel territorial; generación de mayores compromisos presupuestales por parte de los entes territoriales; capacitación de funcionarios encargados de atender a la PD en todos los niveles de gobierno; diseño de instrumentos de recolección y administración de información que permitan una mejor caracterización de la dinámica del desplazamiento forzado; y diseño de indicadores para el seguimiento y evaluación de la política pública de atención a la población desplazada (Documento Conpes 3400, 2015, pág. 9).

- **CONPES SOCIAL 102: RED DE PROTECCIÓN SOCIAL CONTRA LA EXTREMA POBREZA**

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

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

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

- **CONPES 3424 de 2006. “LA BANCA DE LAS OPORTUNIDADES. UNA POLÍTICA PARA PROMOVER EL ACCESO AL CRÉDITO Y A LOS DEMÁS SERVICIOS FINANCIEROS BUSCANDO EQUIDAD SOCIAL”.**

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

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

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

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

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

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

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

- **DECRETO NO. 4160 DEL 03 DE NOVIEMBRE DE 2011**

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

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

Como líder del Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación, al DPS, se encuentran adscritos el Centro de Memoria Histórica, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza -ANSPE, la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial-UACT, y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF.” (Centro de Innovación Social (CIS), 2013, pág. 6).

- **VISIÓN COLOMBIA II CENTENARIO 2019**

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

Incursionar en la dinámica de la economía mundial, para un país de 44 millones de habitantes, requiere de la creación de empleo masivo, bien remunerado y con seguridad social en un entorno de innumerables recursos: capital, trabajo y recursos naturales como tierra, localización geográfica, aguas y paisaje; bienes y servicios con grandes ventajas

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

comparativas que deben ser gestionados para agregar valor y transformarlos en ventajas competitivas. El ensanche del mercado interno dependerá del éxito en la erradicación de la pobreza que incluya como sujetos más dinámicos de la economía a la población más marginada.

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

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

Para el año 2019, Colombia tiene como reto lograr una drástica reducción de la pobreza y un avance decisivo en términos de equidad, entendida, fundamentalmente, como igualdad de oportunidades. Para tal fin el Estado debe actuar en un mercado imperfecto. Bajo la tutela del Estado, la sociedad debe ser solidaria con los más pobres y con quienes son víctimas de diferentes tipos de discriminación. Este objetivo pretende una sociedad más igualitaria, no sólo en términos de la distribución del ingreso y los activos que los individuos obtienen con su trabajo, sino de los bienes y servicios públicos que ellos utilizan –o deberían utilizar– en su tiempo libre, como el espacio público. Este objetivo se desarrolla con tres estrategias: cerrar las brechas sociales y regionales; construir ciudades amables; y forjar una cultura para la convivencia.

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

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

superior; reducir la tasa de desempleo a 5,0% (el promedio anual de 2004 fue 13,6%); reducir el índice de pobreza medido con subsidios a 15% y el de indigencia a 6%.

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

- **CONPES SOCIAL 140 DE 2011**

El documento somete a consideración la modificación del documento CONPES social 91 de 2005, en lo concerniente a inclusión de nuevos indicadores y cambio en fuentes de información. Destaca como avances significativos el cumplimiento de la cobertura bruta en educación básica, vacunación de triple viral, atención institucional de parto, eliminación de sustancias que agotan la capa de ozono, consolidación de zonas protegidas del sistema de parques nacionales naturales y presenta avances importantes en porcentaje de nacidos vivos con cuatro o más controles prenatales, prevalencia en desnutrición global en menores de 5 años, reducción de casos de muerte por malaria y cobertura en saneamiento básico rural. Las modificaciones para los ODM 1 y 2 se registran a continuación:

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

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

La estrategia se basa en la focalización del sistema de promoción social de la población pobre y vulnerable, dándole especial importancia a los desplazados, buscando que la población vulnerable salga de su situación de pobreza mediante programas sociales. Las acciones dirigidas a la reducción de la pobreza se clasifican en dos categorías: las

acciones de canal directo y las acciones de canal indirecto, que buscan elevar el ingreso y el nivel de vida de la población en su conjunto con políticas y estrategias dirigidas a la población desplazada, primera infancia y niñez y grupos étnicos.

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

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

Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal: En lo relacionado con analfabetismo y años promedio de estudio se dan cambios en la línea base, en las tasas de cobertura se da cambio de fuente, línea base y año de referencia para la línea base. La estrategia para cumplir el objetivo es la generación de oportunidades de acceso y permanencia a la educación desde los 5 años, mediante la ampliación de la oferta, la generación de acciones que garanticen su permanencia, y promoviendo el uso de las TIC.

- AGENDA NACIONAL DE COMPETITIVIDAD – COLOMBIA: 2013 - 2014

Los principales retos del gobierno de Colombia, desde la Agenda de Competitividad Nacional y sus dos últimos informes para los años 2013 – 2014, en materia de superación de la pobreza y la pobreza extrema se presentan a continuación

De acuerdo con la Agenda Nacional para la Competitividad El gobierno espera duplicar en cinco años los beneficiarios (Sisben 1 y 2), para acercarse a la plena cobertura universal de adultos mayores que viven en pobreza extrema. Se rescata el CONPES 3616 de 2009, dado que plasma la Política de Generación de Ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento. No obstante, las evaluaciones realizadas a la política dejan ver por lo menos 3 fallos a saber: ausencia de competencias mínimas en lectura y escritura; predilección de parte de los beneficiarios por la línea de emprendimiento, que ha resultado en emprendimientos de subsistencia e informales; incapacidad de ubicar a las personas, al tener sistemas de información deficientes, sobre todo en el caso de otorgamiento de becas e incentivos; y

las tasas de cobertura de los programas de formación para el trabajo son muy bajas, cercanas al 5% (Consejo Privado de Competitividad, 2013).

La estrategia del orden nacional para la competitividad del país, se plantea, reconociendo las experiencias de Corea del Sur, Taiwan, Singapur, Malasia y China que han vivido un proceso de transformación productiva que ha cambiado la fisonomía de sus aparatos productivos, logrando tasas de crecimiento que les han permitido lograr niveles de prosperidad de países desarrollados – en algunos casos – y sacar a cientos de millones de personas de la pobreza” (Consejo Privado de Competitividad, 2013, pág. 245).

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

- **LEY 1523 DE JUNIO 7 DE 2012**

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

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

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

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

- VISIÓN COLOMBIA 2032

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

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

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

- OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE. 2030

El año 2015 se constituye como la oportunidad de unir a las personas y los países del mundo para determinar el curso de las medidas destinadas a erradicar la pobreza, promover la prosperidad y el bienestar, proteger el medio ambiente

y tomar acciones frente al cambio climático a nivel mundial. La Agenda 2030 “Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)”, adoptada por la Asamblea General de la ONU basados en los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) reconoce que el mayor desafío del mundo actual es la erradicación de la pobreza, y que sin lograrla no puede haber desarrollo sostenible. (Naciones Unidas, 2015)

Los ODS, también conocidos como Objetivos Mundiales, plantean 17 objetivos⁸ con 169 metas que incluyen dimensiones económicas, sociales y ambientales, las cuales buscan abordar las causas fundamentales de la pobreza y la necesidad universal de un desarrollo equitativo. “Además de poner fin a la pobreza en el mundo, los ODS incluyen, entre otros puntos, erradicar el hambre y lograr la seguridad alimentaria; garantizar una vida sana y una educación de calidad; lograr la igualdad de género; asegurar el acceso al agua y la energía; promover el crecimiento económico sostenido; adoptar medidas urgentes contra el cambio climático; promover la paz y facilitar el acceso a la justicia”. (Naciones Unidas, 2015).

5.1.2 PROGRAMAS PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA EN COLOMBIA

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

- PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN - MÁS FAMILIAS EN ACCIÓN

Programa liderado por el gobierno nacional para dar continuidad y ampliación a la estrategia de subsidios condicionados como alternativa para atacar determinantes de la pobreza fortaleciendo y protegiendo el capital humano de

⁸Según Naciones Unidas estos son: 1) erradicar la pobreza en todas sus formas en todo el mundo, 2) poner fin al hambre, conseguir la seguridad alimentaria y una mejor nutrición, y promover la agricultura sostenible, 3) garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todos para todas las edades, 4) garantizar una educación de calidad inclusiva y equitativa, y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos, 5) alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas, 6) garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos, 7) asegurar el acceso a energías asequibles, fiables, sostenibles y modernas para todos, 8) fomentar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos, 9) desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación, 10) reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos, 11) conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, 12) garantizar las pautas de consumo y de producción sostenibles, 13) Tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos, 14) conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos para lograr el desarrollo sostenible, 15) proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación y detener y revertir la degradación de la tierra, y frenar la pérdida de diversidad biológica, 16) promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles y 17) fortalecer los medios de ejecución y reavivar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

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, págs. 8-9).

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

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

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

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

- **Salud y nutrición:** Las evaluaciones referidas al impacto en salud y nutrición de Más Familias en Acción abarcan cuatro tipos de indicadores: acceso a servicios de salud; resultados antropométricos y nutricionales infantiles; estados de salud e inmunización de primera infancia. Los resultados muestran un impacto positivo y estadísticamente significativo, que fluctúa entre 15 y 33,2 puntos porcentuales, en la probabilidad de cumplimiento de los controles de crecimiento para los niños de 0 a 5 años de edad. Con referencia al impacto en nutrición infantil, el DNP señala que los niños beneficiarios del

programa son, en promedio, 0,45 centímetros más altos que los niños por fuera del programa. Respecto del impacto en el estado de salud, existe evidencia que indica un impacto estadísticamente significativo entre los niños beneficiarios de 0 a 6 años en la reducción de enfermedades como diarrea (3 puntos porcentuales menos de prevalencia) y afecciones respiratorias agudas (4 puntos porcentuales menos). Se evidencia además, un aumento significativo de la proporción de niños inmunizados con edades entre 0 y 2 años, registrándose un impacto de 8,9 puntos porcentuales.

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

- **PROGRAMA RED JUNTOS**

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

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

- **PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN EN GRANDES CENTROS URBANOS**

El objetivo del programa es mantener y aumentar la inversión que las familias hacen sobre el capital humano de los menores. La evaluación del programa buscó determinar y valorar los efectos (esperados e inesperados) en el bienestar final de la población objetivo, y valorar su pertinencia y sostenibilidad. La evaluación realizada al programa identificó que sí 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 Sisben 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 Sisben 1 y otros niveles es de 16 puntos porcentuales. El Programa no logra cerrar las brechas entre los pobres y aquellos que hemos llamado “privilegiados”. El subsidio es fundamental para las familias, y su uso depende de sus necesidades diarias y esperanzas futuras. Sin embargo, una vez se les retira, su situación vuelve a ser muy difícil, ya que los jóvenes tampoco han podido moverse en la escala económica y social.

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

- PROGRAMA JÓVENES EN ACCIÓN

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

El programa, se evaluó en términos de procesos, resultados e impactos sobre los beneficiarios en tres variables específicas: empleabilidad, calidad del empleo e ingresos laborales. Como principales hallazgos se encontró que la capacitación provista tuvo un impacto significativo en la empleabilidad, posibilidades de conseguir trabajo e ingresos familiares, logrando cambios en la composición de los gastos del hogar, aunque no hay evidencia de que se deba exclusivamente a efectos del programa, que si bien representó una oportunidad para formarse e iniciar su vida laboral, para

las empresas en las cuales se vincularon lo veían como un servicio social y no como una oportunidad de reclutar personal. El nivel de focalización del programa dirigido a jóvenes pobres ha sido satisfactorio en la medida que los jóvenes son efectivamente pobres coyunturales, aunque sus hogares no sufren de pobreza estructural y la transparencia en el reclutamiento mejoró a lo largo del proceso en el sentido que se llegó con mayor amplitud al universo potencial, los jóvenes se beneficiaron al obtener una capacitación que les abre puertas para entrar al mercado de trabajo y una vez entran al mercado de trabajo, tienen mayor acceso a mejores trabajos; se evidenció una amplia participación de las entidades de capacitación y la escogencia del ámbito geográfico resultó acertado al asegurar tanto la demanda como la oferta educativa de y para los jóvenes y su posterior inclusión en el mercado laboral

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

- PROGRAMA GENERACIÓN DE INGRESOS

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

La evaluación institucional de los impactos del Programa de Generación de Ingresos buscaba el diseño de una propuesta para la implementación de la PGI para PD con énfasis en la relación Nación-Territorio y Público-Privado, validar la propuesta con las entidades del Gobierno Nacional, determinar una instancia de coordinación, estructurar un sistema de información gerencial para gestionar las iniciativas de los distintos actores y contar con un diagnóstico de los diferentes actores, instancias, programas y estrategias de GI para la PPED.

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

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

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

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

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

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

Los 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.

- **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.

- **PROYECTO DE PROMOCIÓN DE LA CULTURA DE AHORRO EN FAMILIAS EN POBREZA**

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

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

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

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

La proporción de madres cubriendo gastos inesperados o emergencias con crédito de prestamistas o casa de empeño fue relativamente baja (2,4% y 1,7% respectivamente). Un 54% de las madres planeó realizar al menos una inversión en los próximos 12 meses posterior a la evaluación y la mayoría tuvo una percepción positiva de sus condiciones de vida con relación a su entorno. El 24,7% participo en organizaciones sociales. Asimismo, la mayoría de madres titulares asistieron a cursos de educación financiera, en lo cualitativo, los contextos regionales parecen no marcar diferencias concretas o características exclusivas en relación a las formas de ahorrar y manejar el dinero.

- **PROGRAMAS (POLÍTICAS ACTIVAS DE MERCADO LABORAL): TRABAJEMOS UNIDOS (TU), RUTA DE INGRESOS Y EMPRENDERISMO (RIE), INCENTIVO A LA CAPACITACIÓN PARA EL EMPLEO (ICE) E INGRESO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL (IS).**

Se propone la disminución de la pobreza a partir de la articulación de los componentes de inserción al mercado laboral, generación de ingresos, pobreza y gasto o consumo de los hogares. Con la 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.

- **PROYECTO ASISTENCIA A EMPRENDIMIENTOS Y MICROUNIDADES PRODUCTIVAS DE MUJERES TRABAJADORAS VULNERABLES.**

Su objetivo es contribuir al fortalecimiento de las iniciativas de emprendimiento, micro unidades productivas, famiempresas y formas de asociatividad generadas por mujeres trabajadoras vulnerables, prioritariamente, cabeza de

familia en extrema pobreza, y desplazadas en condiciones de vulnerabilidad, como estrategia de generación de ingresos y fomento al autoempleo y la seguridad alimentaria y a su vez, como un medio para protegerlas de caer en situación de marginalidad y desempleo.

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

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

- BANCARIZACIÓN A TRAVÉS DEL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN

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

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

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

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

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

- PROCESO DE EVALUACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS LABORALES

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

Del programa se beneficia a cualquier colombiano empleado, desempleado o independiente que demuestre una experiencia laboral mínima de un año, aunque las estadísticas del 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 rego los resultados, efectos e impactos a través de la consulta a todos los actores que fueron identificados. Se analiza pertinencia del PECCL y la evaluación de impacto, que tuvo dos ejes de análisis representados en la valoración de la percepción de todos los actores, relacionada con los efectos que la certificación generó

en las personas y en las empresas y la medición del impacto de certificación en empleabilidad, movilidad laboral, nivel de salarios y reconocimiento después de recibirla.

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

- **PROGRAMA FAMILIAS GUARDABOSQUES**

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

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

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

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

- **PROGRAMA RESA**

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

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

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

De acuerdo con la evaluación de impacto de los proyectos del programa Resa ejecutados desde su inicio hasta marzo de 2006, realizada por el Departamento de Desarrollo Rural y Regional de la Facultad Estudios Ambientales y Rurales de La Pontificia Universidad Javeriana, se concluye que el programa ha presentado aciertos en la focalización de sus beneficiarios. Del total de los hogares incluidos en el estudio, el 92,3% 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.

- PROGRAMA DE OPORTUNIDADES RURALES

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

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

- PROGRAMA DE ALIANZAS PRODUCTIVAS

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

El Incentivo Modular es el complemento de los recursos que los demás socios invierten para llevar a cabo la Alianza Productiva y su función es permitir el cierre financiero del negocio; el monto asignado del Incentivo Modular por alianza está limitado por unos topes de financiación por productor beneficiario o por iniciativa. Estos recursos se manejan a través de un esquema fiduciario, que garantiza que las inversiones se realicen de acuerdo a 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(Minchow, 2013)

5.2 ARTICULACIÓN DE LAS POLITICAS PÚBLICAS EN LOS PLANES DE DESARROLLO

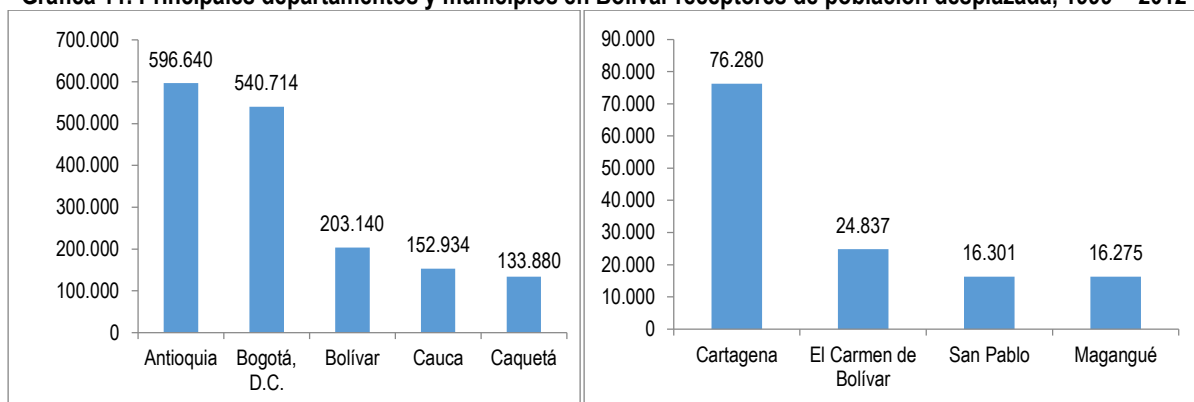
Al examinar los planes de desarrollo nacionales de los años 1994 – 2014, se encuentra una clara diferenciación en el énfasis de los programas y proyectos, durante los periodos, 1994- 1998, 1998 – 2002, y 2002 - 2006, que corresponden a las administraciones de Ernesto Samper, Andrés Pastrana y el primer periodo de Álvaro Uribe, respectivamente, se aprecia la preocupación por el conflicto armado que ha aquejado al país por más de cincuenta años, en este sentido, se daba mayor énfasis al mantenimiento del orden público, así como a la atención de la población desplazada. En materia social, los programas orientados a la población menos favorecida comprendían la atención en los distintos sectores como son salud, educación, vivienda, recreación y deporte, etc.; mientras que en el ámbito económico se enfocaba en la generación de empleo para la población juvenil, y al estímulo y promoción del sector microempresarial. Luego en los planes de desarrollo de los periodos 2006 – 2010 y 2010 – 2014, referentes al segundo periodo de gobierno de Álvaro Uribe y al primer periodo de gobierno de Juan Manuel Santos, se encuentran explícitas las políticas que atacan la pobreza extrema en el país, dados los lineamientos del Conpes Social 91 “Metas y Estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio-2015” y del documento Visión Colombia 2019, en los que se definen compromisos puntuales en materia social en el país (DNP, 2007). Surgen así políticas como la Red de Protección Social, que más tarde tomara el nombre de Red Juntos, hoy Red Unidos, en la que se centralizan todos los programas orientados a la población vulnerable, y se crean los mecanismos para la focalización de los beneficiarios. Otro programa es la Banca de Oportunidades, que abrió el portafolio financiero a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, y cuya finalidad es promover el acceso a servicios financieros a familias en pobreza, hogares no bancarizados, microempresarios y pequeña empresa, a la que se vinculan bancos, compañías de financiamiento comercial, las cooperativas, las ONG, y las cajas de compensación familiar(Banca de las Oportunidades, 2015)

Ahora bien, con la revisión y análisis de los planes de desarrollo departamental y distrital del periodo 1994 – 2014, guardan relación con los planes de desarrollo nacional, en el sentido de que las administraciones locales de turno no incluyeron políticas y estrategias orientadas a la erradicación de la pobreza extrema, entre los años 1994 – 2007, sino que se orientaron a la atención de la población víctima del desplazamiento forzado, de hecho, el departamento de Bolívar, es uno de los territorios más afectados por el conflicto armado, que de acuerdo a las cifras de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES); es el tercer departamento que más población desplazada recibió durante el periodo 1999 – 2012, después de Antioquia y Bogotá. Los estragos se registraron principalmente en las subregiones de los Montes de María, Magdalena Medio y Depresión Momposina, en los que se concentraron el mayor número de atropellos

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

contra la población civil, en donde se cometieron delitos como: secuestros, masacres, atentados terroristas, asesinatos selectivos, campos minados, desplazamiento forzado, reclutamiento de jóvenes y niños, entre otros, que efectivamente violentaban sus derechos fundamentales, e incluso violando el Derecho Internacional Humanitario; de tal forma que ciertas cabeceras municipales como El Carmen de Bolívar, San Pablo, Magangué, Cartagena, entre otros recibieron un gran flujo de personas en situación de desplazamiento, generando mayor demanda por servicios sociales frente a la reducida oferta y/o capacidad de respuesta de los entes territoriales.

Gráfica 11. Principales departamentos y municipios en Bolívar receptores de población desplazada, 1999 – 2012



Fuente: Elaboración propia con base en CODHES

Teniendo en cuenta este contexto, los planes de desarrollo tanto del nivel departamental, como del Distrito de Cartagena, se enfocaban en la atención a la población desplazada en temas provisión de servicios de salud y educación principalmente, financiados por el sistema general de participación. Solo hasta el año 2008 se hacen explícitos estrategias y programas dirigidos a la superación de la pobreza extrema y atención a la población vulnerable, hecho que resulta de la necesidad de incorporar a los procesos de planificación local las políticas y directrices del orden nacional, como es el Conpes social 102 Red de Protección Social Contra la Extrema Pobreza en concordancia con los planes nacionales.

De esta forma, tanto en el Plan de Desarrollo Departamental (PDD) 2008 – 2011 “Salvemos a Bolívar” del gobernador Joaco Berrio Villareal, como el distrital “Por Una Sola Cartagena” de la alcaldesa Judith Pinedo Flórez, incorporan un diagnóstico de la situación de pobreza que enfrentan tanto del departamento como la ciudad de Cartagena y frente a la problemática plantean una serie de programas que contribuyan a mejorar las condiciones de las personas en extrema pobreza y la población vulnerable (Tabla 6). Es de anotar, que desde el año 2009, el departamento de Bolívar padeció una inestabilidad de institucional, puesto que el gobernador electo fue suspendido y luego renunció a su cargo, generando cierta falta de gobernabilidad y el incumplimiento de las metas trazadas inicialmente, hasta octubre de 2010, cuando fue elegido el nuevo gobernador, Alberto Bernal Jiménez, quien inserta en el plan políticas tendientes a disminuir la

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

pobreza, sin embargo, los esfuerzos se orientaron a la atención de la población afectada por la ola invernal del año 2010, en conjunto con el gobierno nacional. Por último, dentro del plan de desarrollo actual “Bolívar Ganador”, se establecen estrategias que se complementan con la estrategia nacional de la Red Unidos.

Por su parte, en el ámbito distrital, el PD definió como uno de sus pilares fundamentales la superación de la pobreza extrema y la exclusión social, con su programa bandera “Plan de Emergencia Social Pedro Romero” (PES). Fue durante este periodo de gobierno, que desde la administración pública, se definen propuestas concretas para la enfrentar la problemática; siendo esta una de las bases para el desarrollo y puesta en marcha de la Política de Inclusión Productiva para la Población en situación de pobreza y vulnerabilidad en Cartagena. De esta forma, se da una nueva dinámica local de articulación público – privada para atender la problemática, que tenga un mayor alcance e impacto en el tejido social, en temas como educación pertinente, proyectos productivos, vinculación de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad a la vida productiva, acceso a activos productivos, así como al restablecimiento de sus derechos. Al igual que en el caso departamental, a nivel Distrital también se experimentó un periodo de inestabilidad política (2012-2013) por la falta temporal del alcalde y posterior falta definitiva a causa de su fallecimiento, por tanto los avances logrados en el periodo de gobierno anterior, se vieron estancados hasta la posesión del alcalde actual. A continuación se exponen las características principales de dicha política, y la capacidad instalada en el territorio para la aplicación de la política.

Tabla 5. Políticas de superación de pobreza contenidas en los planes de desarrollo Distrital y Departamental, 1994 - 2014

Alcalde	Período	Política en el Plan de Desarrollo para reducir la pobreza y la pobreza extrema en Cartagena	Gobernador	Período	Política en el Plan de Desarrollo para reducir la pobreza y la pobreza extrema en Bolívar
Guillermo Paniza Ricardo	1995-1997	No cuenta con una política específica en lo referente a la superación de la pobreza	Miguel Navas Meisel	1995 - 1997	el plan no especifica una política orientada a la superación de la pobreza, en uno de los lineamientos estratégico (el tiempo de la gente) se refiere fundamentalmente a las áreas de educación, salud, vivienda, entre otros del desarrollo social
Nicolás Curi Vergara	1998-2000	Direcciona la política social por medio de la atención de los sectores educación, salud, vivienda, recreación y deporte, y empleo	Miguel Raad Hernández	1998 - 2000	Si bien no se establece un lineamiento específico para la reducción de la pobreza extrema, la estrategia Desarrollo Humano y Participación cuenta con algunos elementos que se orientan a dicho objetivo, específicamente los relacionados con Familia, Educación; Niñez, Tercera edad, Violencia, Aspecto laboral, Madres solteras, Discapacitados; menor trabajador; Mujeres jefes de hogar, Desplazados, Juventud.
Carlos Díaz Redondo	2001-2003	Direcciona la política social por medio de la atención de los sectores educación, salud, vivienda, recreación y deporte, y empleo	Luis Vargas Sánchez	2001 - 2003	No establecen unos lineamientos explícitos en la materia, sin embargo, se observan algunos que pueden apuntar a la reducción de la pobreza. Las estrategias relacionadas se enfocan establecer un sistema público de asistencia social orientado hacia la protección de la población vulnerable
Alberto Barboza Senior	2004-2005	Propone la integración de la red de instituciones sociales para la atención de las familias de los niveles 1 y 2 del SISBEN; fortalecimiento de la Secretaría de Participación y Desarrollo Social para la gerencia de la política social del Distrito	Libardo Simancas Torres	2004 - 2007	Las estrategias se enfocan en salud, educación, deporte, servicios públicos, etnias, grupos poblacionales, vivienda y prevención de desastres

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

Alcalde	Período	Política en el Plan de Desarrollo para reducir la pobreza y la pobreza extrema en Cartagena	Gobernador	Período	Política en el Plan de Desarrollo para reducir la pobreza y la pobreza extrema en Bolívar
Nicolás Curi Vergara	2005-2007	Se vincula con el programa del orden nacional: Lucha contra el Hambre, implementando los desayunos y almuerzos escolares	Joaco Berrio Villarreal	2008 - 2011	En el eje estratégico Bolívar Equitativo; se persigue el objetivo de contribuir a la reducción de los niveles de pobreza y desigualdad en el departamento de Bolívar, por medio del programa de asistencia Integral a la Pobreza Extrema en Bolívar
Judith Pinedo Flórez	2008-2011	Plantea el su objetivo estratégico 1. Superar la pobreza extrema y la exclusión social, por medio del diseño y ejecución de un plan articulador de los programas sociales para focalizar su acción en los más pobres	Alberto Bernal Jiménez		en la estrategia Prosperidad Social con Equidad y Solidaridad se establece el objetivo Promoción Social por medio del programa: Unidos Contra la Pobreza Extrema - Estrategia “Juntos” con el fin de promover un desarrollo equitativo en el departamento de Bolívar y dirigir la acción de la oferta institucional sobre la población más pobre, en situación de miseria y de mayor vulnerabilidad en las diversas zonas del departamento
Campo Terán Dix	2012-2015	Incorpora la Política de inclusión productiva para la población en situación de pobreza extrema y vulnerabilidad	Juan Carlos Gossain Rognini	2012 - 2015	Dentro de los objetivos estratégicos del Plan se encuentra una sociedad en armonía para todos, que en la estrategia: un departamento con inclusión para todos. contiene El programa: Superación extrema pobreza, que busca ampliar y fortalecer la oferta institucional de la Red Unidos para incrementar el número de familias atendidas, articulando los diferentes programas y proyectos de cada dependencia en favor de este sector poblacional, para mejorar su condición de vida.
Dionisio Vélez Trujillo		Incorpora la Política de inclusión productiva para la población en situación de pobreza extrema y vulnerabilidad			

Fuente: Elaboración propia a partir de los Planes de Desarrollo Departamental y Distrital de los años 1994 - 2012

5.2.1 Política de inclusión productiva (PIP) en Cartagena

La Política de Inclusión Productiva (PIP) de la ciudad de Cartagena, surge como una medida para contrarrestar la problemática social de la población vulnerable, de tal forma que contribuya a crear bases para un desarrollo con inclusión en Cartagena de Indias, dados los escasos avances registrados en la materia a nivel local. De acuerdo con el PNUD, el Desarrollo Económico Incluyente:

“Busca potenciar las capacidades productivas de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad y ampliar sus oportunidades en materia de generación de empleo e ingresos, para que puedan ejercer con autonomía sus derechos como ciudadanos y mejorar su calidad de vida de manera sostenible” (PNUD, 2011, pág. 14).

La PIP gira en torno a cuatro ejes fundamentales a saber: Gestión de conocimiento e información para la construcción de políticas y/o estrategias; fortalecimiento institucional y generación de capacidades; diseño e implementación de estrategias de inclusión productiva; y redes sociales y alianzas público – privadas (Alcaldía de Cartagena, 2009).

Ilustración 3. Ejes del Desarrollo Económico Incluyente



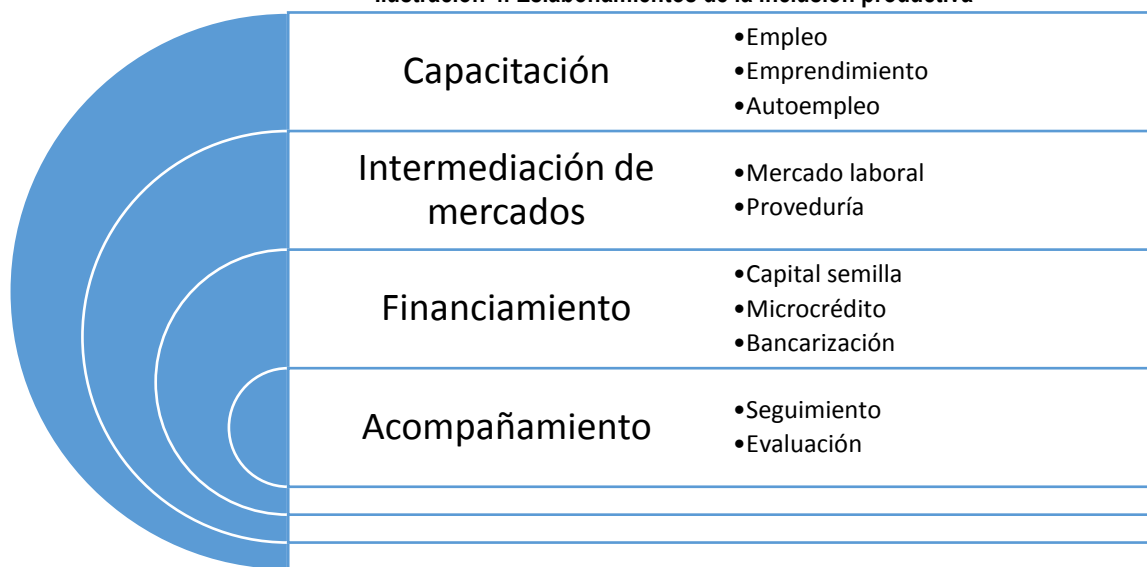
Fuente: Tomado de PIP, 2009

El objetivo de la PIP es contribuir a restablecer y garantizar los derechos económicos de la población en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad, y con exactitud el derecho al trabajo y a la propiedad, sin desconocer en enfoque poblacional, de tal forma que se logre vincular a los diferentes grupos poblacionales como población en situación de desplazamiento, en condición de discapacidad, jóvenes, y mujeres cabeza de familia (*Ibid.*).

Los componentes básicos de la política son: Capacitación; intermediación en los mercados; financiamiento; acompañamiento; y seguimiento y evaluación. Las cuales se operacionalizan por medio de siete estrategias:

- ✓ Orientación y referenciación de oportunidades de empleo, autoempleo y emprendimiento, para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad
- ✓ Acceso a activos productivos
- ✓ Democratización de la inversión y el gasto público y de la actividad productiva
- ✓ Recuperación y aprovechamiento económico del espacio público
- ✓ Armonización de la oferta y la demanda de trabajo a los requerimientos del mercado laboral y de las cadenas de valor con una mirada prospectiva
- ✓ Fortalecimiento institucional
- ✓ Disponer de información veraz, pertinente y oportuna

Ilustración 4. Eslabonamientos de la inclusión productiva



Fuente: PIP Cartagena, 2009

- ✓ **Orientación y referenciación de oportunidades de empleo, autoempleo y emprendimiento, para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad**

El objetivo es brindar información sobre oportunidades de empleo, autoempleo y emprendimiento a la población mayor de 18 años de los niveles 1 y 2 del Sisben, de acuerdo a los requerimientos de la demanda del sector productivo, y a los intereses y experticias de la población.

✓ **Acceso a activos productivos**

Se enfatiza en el acceso a la vivienda, tierra y recursos financieros con los que puedan contar la población objeto de la política, que dadas sus condiciones económicas, se constituyen en una de las principales barreras que enfrentan, constituyéndose en factores que propician la vulnerabilidad.

✓ **Democratización de la inversión y el gasto público y de la actividad productiva**

Su propósito es identificar las posibilidades y alternativas que existen para vincular las unidades productivas de sectores en situación de pobreza y vulnerabilidad a los procesos de contratación distrital, así como la contratación de mano de obra local y se prioricen las compras a proveedores locales preferiblemente de mipymes.

✓ **Recuperación y aprovechamiento económico del espacio público**

Se refiere a la delimitación, recuperación y uso del espacio público, haciendo compatible el derecho al trabajo y el derecho de la población de hacer uso de él; especialmente en el Mercado de Bazurto, la recuperación y reglamentación de playas, y en las plazas y parques del Centro Histórico.

✓ **Armonización de la oferta y la demanda de trabajo a los requerimientos del mercado laboral y de las cadenas de valor con una mirada prospectiva**

Es imperativo identificar los perfiles ocupacionales requerimientos en el mercado de trabajo, para adecuar la oferta educativa, de tal forma que se cuente con la mano de obra calificada acorde a dichos requerimientos.

✓ **Fortalecimiento institucional**

Constituir una instancia de consulta e interlocución entre los sectores público y privado en temas relacionados con asuntos económicos, así como concertar con los distintos actores estrategias de desarrollo económico que amplíen las oportunidades a diferentes sectores, unidades económicas y grupos poblacionales. Dentro de esta estrategia surge el Centro de emprendimiento Pedro Romero “Cemprende”

✓ **Disponer de información veraz, pertinente y oportuna**

El propósito es promover sinergias y apoyar la consolidación de un sistema de información que permita disponer de información necesaria y pertinente para la toma de decisiones acertadas. Para esto se promueva la institucionalización del Observatorio del Mercado Laboral de Cartagena y Bolívar.

5.2.1.1 Plan de Emergencia Social Pedro Romero (PES-PR)

El PES-PR, surge como una estrategia consignada en el Plan de Desarrollo Distrital del periodo 2008 – 2012, “Por una Sola Cartagena”, que en su artículo 6, establece como uno de sus objetivos estratégicos “Superar la pobreza extrema y la exclusión social, y, en su art. 10, como primera estrategia, instituye el PES PR como un plan articulador que focalice las inversiones del Distrito, la Nación, el sector privado, organizaciones no gubernamentales, de la cooperación internacional y de la propia ciudadanía, en las personas y territorios donde reside la población en condición de pobreza extrema o en situación de desplazamiento. (Alcaldía de Cartagena, 2008, pág. 6). Para el cumplimiento de su objetivo se propuso integrar la oferta de servicios sociales para hacerlos coincidir alrededor de la familia de manera simultánea; brindar acompañamiento familiar y acceso preferente para asegurar que los recursos e intervenciones permitan superar condiciones mínimas de calidad de vida que no estén cubiertas; y generar un marco de corresponsabilidad con los usuarios para que las familias se comprometan con la superación de su situación.

Los programas del PER-PS están integrados a los de la Red Unidos, en las dimensiones de acompañamiento familiar así: Identificación; Ingresos y trabajo; Educación y capacitación; Salud; Nutrición; Habitabilidad; Dinámica familiar; Bancarización y ahorro; y Acceso a la justicia. Para cada uno de los programas, se vinculan las entidades y secretarías distritales relacionadas con la temática específica, las cuales se articulan con otras instituciones de carácter público o privado como: Registraduría, notarias, distritos militares, Sena, ICBF, centros de formación técnica, tecnológica y universitaria, Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS), la ESE Cartagena de Indias, Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Red de Seguridad Alimentaria (RESA), Profamilia, Cajas de Compensación Familiar, entidades microfinancieras, entidades bancarias, Casas de Justicia, Centros de Conciliación, entre otras entidades presentes en el territorio.

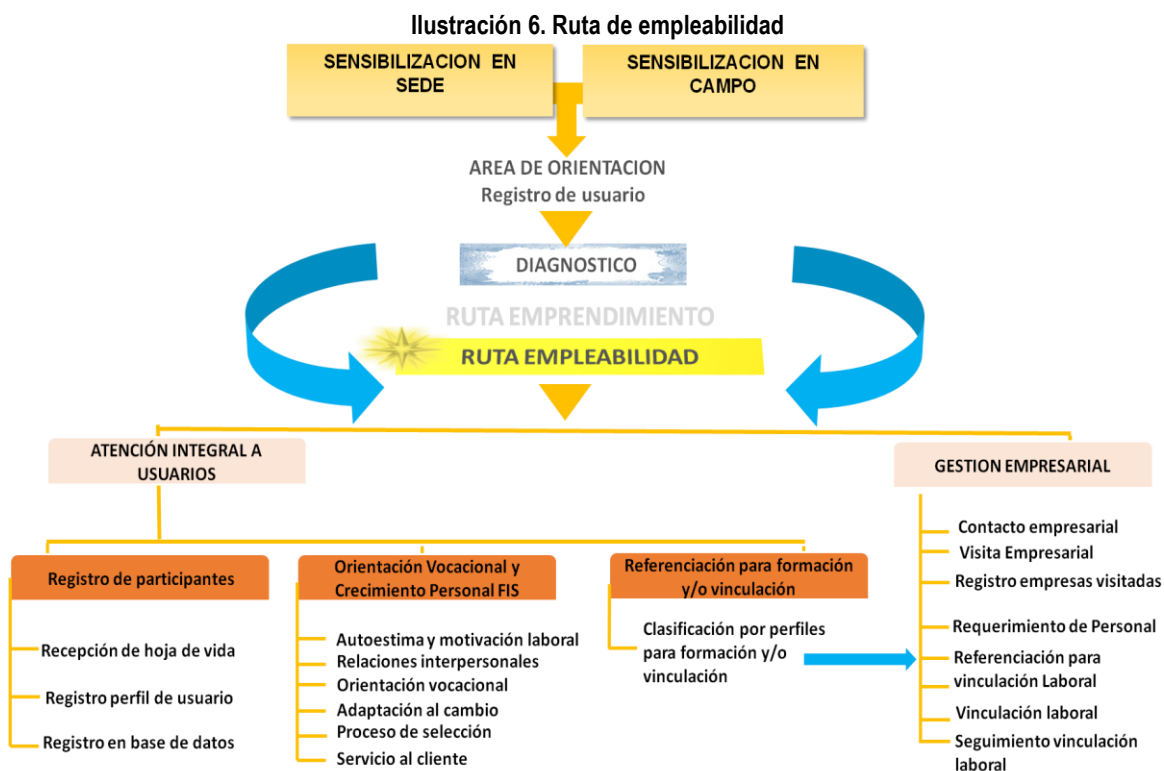
5.2.1.2 Centro de Emprendimiento Pedro Romero - Cemprende

El Centro de emprendimiento es una instancia orientada a ayudar, enrutar y dinamizar propuestas de emprendimiento y empleabilidad, como fortalecimiento de unidades productivas de la población pobre y vulnerable de la ciudad (Pérez & Angulo, Evaluación de resultados de Cemprende y propuesta de diseño metodológico de evaluación de impacto, 2012); surge de una alianza público-privada en la que interviene la Alcaldía de Cartagena por medio de la Secretaría de Participación y Desarrollo Social, el Plan de Emergencia Social Pedro Romero y la Cámara de Comercio de Cartagena, quien es la operadora del centro; además cuenta con el acompañamiento permanente del Programa de las Naciones Unidas (PNUD), por medio de su proyecto de desarrollo económico incluyente. Para llevar a cabo su propósito, Cemprende tiene rutas de intervención a saber: empleabilidad y emprendimiento.



Fuente: Tomado de Alcaldía de Cartagena, 2010

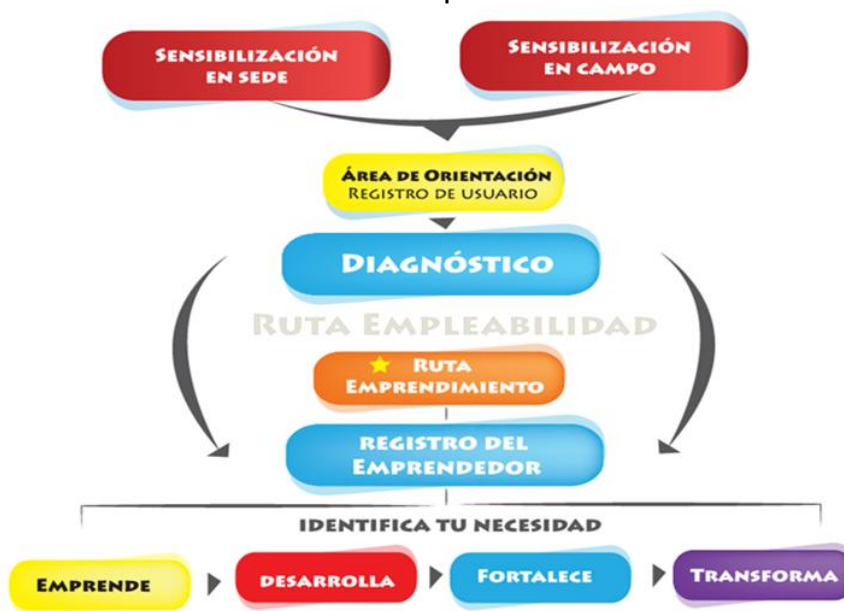
En lo que se refiere a la ruta de empleabilidad, se centra en capacitar y brindar asesoría a la población mayor de 18 años, priorizada por la Red Unidos, en lo que se refiere al saber ser y el saber hacer, enfocados además en los requerimientos del sector productivo y en los oficios y experticias de la población. Inicialmente, se encargaba de realizar gestiones que permitieran la inclusión de los usuarios al mercado laboral, y llegaba hasta la referenciación de las oportunidades laborales; desde febrero de 2014, Cemprendepresta servicios de Agencia de Empleo privada no lucrativa, lo que le permite llegar hasta la vinculación efectiva de los usuarios, de acuerdo a los requerimientos de los empresarios. Las capacitaciones se brindan por medio de alianzas estratégicas con instituciones de educación formal y de capacitación para el trabajo. La ruta de empleabilidad se describe en la siguiente ilustración:



Fuente: Cemprede

Con respecto a la ruta de emprendimiento, busca ofrecer oportunidades para la inclusión en una cadena productiva a través de la creación, crecimiento o consolidación de una iniciativa empresarial, bajo una estructura modular que incluye el perfil del emprendedor, ideas de negocio, diseños de plan de mercado, plan económico y financiero, entre otros (Alcaldía de Cartagena, 2010). En este proceso, el usuario puede hacer parte del programa ya sea con una idea de negocio o con un negocio establecido, e ingresa en la ruta que se ajuste a sus intereses (Emprende, Desarrolla, Fortalece y Transforma), para recibir asesorías pertinentes.

Ilustración 7. Ruta de emprendimiento



Fuente: Cemprende

5.2.1.3 Red de inclusión productiva

La Red de Inclusión Productiva (RIP) de Cartagena, es impulsada y coordinada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD como una de las estrategias de la Política de Inclusión Productiva, su objetivo es fomentar la articulación de instituciones tanto públicas como privadas, que posibiliten la creación de procesos de desarrollo económico que sean sostenibles y que beneficien principalmente a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad (Alcaldía de Cartagena, 2012) Por tanto, coordina el trabajo de más 50 organizaciones e instituciones agrupadas en cinco (5) mesas de trabajo: i) formación para el trabajo e inserción laboral, ii) emprendimiento y acceso a mercados, iii) microfinanzas, iv) innovación y tecnología, y v) Mesa Territorial de Alianzas público-privadas (MTAPP). Actualmente, la secretaría técnica es ejercida por tres entidades adscritas, Corporación Dios es Amor (CDA), Colegio Mayor de Bolívar y Cemprende.

La RIP Cartagena, surge por la necesidad de contar con un espacio de articulación de las entidades y/u organizaciones que trabajan temas relacionados con la inclusión productiva en la ciudad. Los propósitos de la red son:

- Articular acciones, recursos, conocimiento, entre los miembros de la Red en pro de la inclusión productiva en Cartagena
- Contar con información unificada

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

- Visibilizar y reconocer las organizaciones sociales
- Mejorar los impactos de las intervenciones de las entidades en los territorios, optimizar recursos, mejorar la focalización y evitar la duplicidad de esfuerzos
- Propiciar contactos entre las organizaciones
- Mantener un inventario de oportunidades, unidades productivas, productos y demandas
- Ser una instancia consultora de políticas públicas e incidir en las decisiones relacionadas con la inclusión productiva de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad
- Propiciar alianzas para aplicar a convocatorias y/o movilizar recursos
- Lograr la generación de confianza y articulación de entidades públicas y privadas
- Brindar información sobre las entidades de la red para promover articulaciones

Tabla 6. Instituciones vinculadas a la Red de Inclusión Productiva en Cartagena

Entes gubernamentales			
Alcaldía de Cartagena de Indias	Secretaría de Participación y Desarrollo Social	Programa de Emergencia Social Pedro Romero	Unidad de Desarrollo Económico
Ministerio de Trabajo	DPS – Agencia para la Superación de la Pobreza Extrema	Red Unidos	Programa de Cooperación Internacional
Fundaciones y ONG			
Cemprende	Círculo de Obrero	Actuar por Bolívar	Fundación Surtigas
Fundación Amanecer	Fundación Aluna	Fundación Puerto Bahía	Fundación Surcos
Fundación Mamonal	Fundación Juan Felipe Gómez	Fundación Afrocaribe	Fendipetróleo
Corporación Minuto de Dios	Fundación Coosalud	Fundación Saldarriaga Concha	Fundación Granitos de Paz
Corporación Mayaelo	Fundación Proboquilla	Fundación SER	Fundación Hogar Juvenil
Fundación Juan Angola	Forjar CDA	Fundación REI	Corporación Enlace Empresarial
Corporación Gente Estratégica	CDA Colombia	Fundación Clinton	Fundación Karibana
Fundación Madre Herlinda Moisés	Fundación Mario Santodomingo	Fundación Sersocial	Fundasem
Funtab	FUPAD		
Gremios			
ACOPI Bolívar	Fenalco	Cámara de Comercio	Andi – Fundación Mamonal
Asotelca	SIABOL	Camacol	
Entidades Universitarias y/o de Formación para el trabajo			
Fundación Universitaria Antonio de Arévalo - Tecnar	Corporación Universitaria Rafael Núñez.	Universidad Tecnológica de Bolívar.	Universidad de San Buenaventura.
Universidad de Sinú.	Institución Tecnológica Colegio Mayor de Bolívar	IAFIC	Futab

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

Corponorte	Escuela Joyería del Caribe	Forjar CDA	Escuela Superior de Belleza Luz Belsy
Escuela Taller Cartagena de Indias	Instituto Técnico Moderno Del Litoral – INSTEMOL	Universidad Santo Tomás	Universidad Autónoma del Caribe
Escuela Naval	Instituto de Diseño y Moda María Luisa Valencia	Instituto Politécnico Bolivariano	Universidad de Cartagena
Universidad Libre Cartagena	Citucar	Comfamiliar	Comfenalco
Entidades de Microfinancieras			
Finamérica S.A.	Fundación SER	Fundación Amanecer	Fundación Amanecer
Entidades de Cooperación Nacional y/o Internacional			
FUPAD	PNUD		

Fuente: RIP Cartagena – Alcaldía de Cartagena, 2012

5.2.1.4 Observatorio del Mercado Laboral de Cartagena y Bolívar (OML)

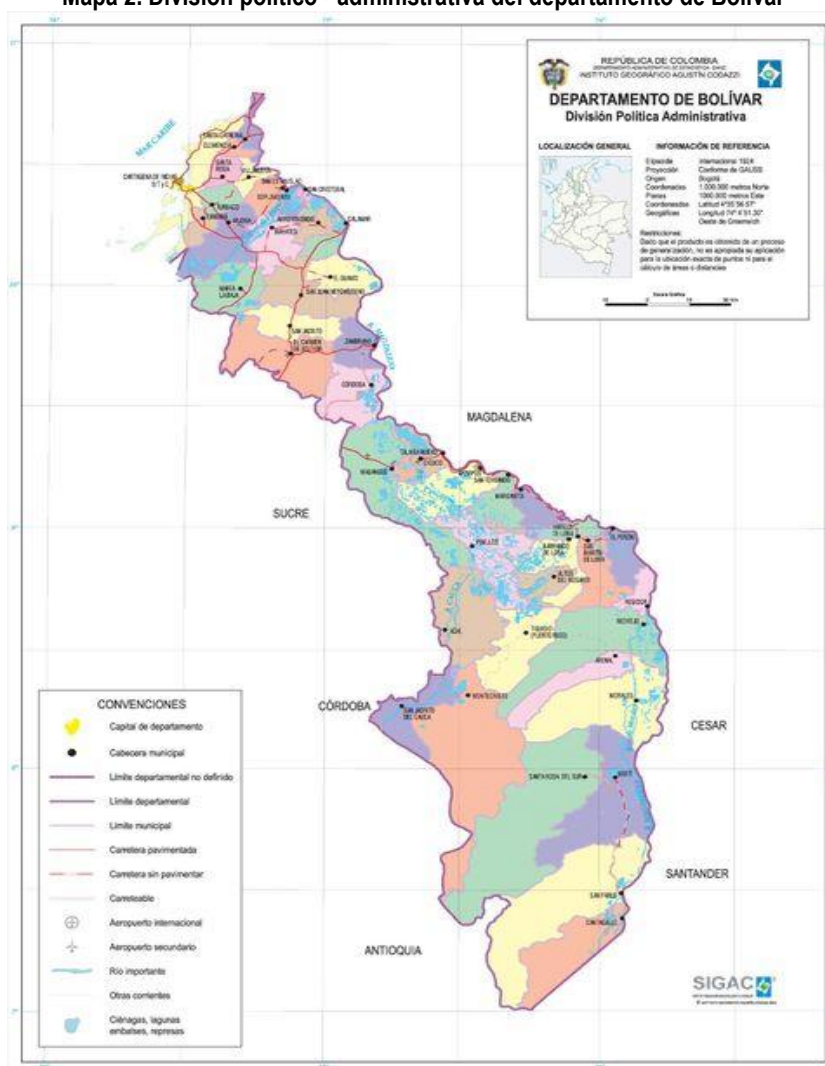
Su finalidad es estudiar diferentes temáticas altamente relevantes para la toma de decisiones, no sólo a nivel de política pública, sino también del orden empresarial, además monitorear, analizar y evaluar la estructura y tendencias del mercado laboral generando insumos que incidan en la mejora de las dinámicas del mercado de trabajo de Cartagena y Bolívar. El OML es un organismo conformado por diferentes Instituciones de Educación Superior (IES) y entidades de carácter público y privado de la ciudad, respaldado a nivel nacional por el Departamento de la Prosperidad Social (DPS), el Ministerio del Trabajo, la Red de Observatorios de Mercados de Trabajo (RED ORMET) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), su creación y sostenibilidad se sustenta en los objetivos de la Política de Inclusión Productiva del Distrito de Cartagena de Indias. Las líneas de trabajo comprenden en el análisis poblacional, territorial, sectorial, formalización, trabajo digno, mecanismos de solución a conflictos socio-laborales, entre otras.

Las siguientes son las entidades miembros: Fundación Universitaria Tecnológico COMFENALCO, Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, Universidad del Sinú, Universidad Libre sede Cartagena, Universidad Tecnológica de Bolívar, TECNAR, Cámara de Comercio de Cartagena, Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias y la Universidad de Cartagena, quien ejerce la secretaría técnica, además cuenta con dos invitados permanentes: el Programa Cartagena Cómo Vamos y el Centro de Estudios Regionales (CER) del Banco de la República, seccional Cartagena.

5.3 POBREZA Y DESARROLLO LOCAL EN EL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR Y EN EL DISTRITO DE CARTAGENA.

DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR: Conformar junto con los departamentos de Atlántico, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, San Andrés y Sucre la región Caribe Colombiana. Se localiza al nororiente del país, cuenta con una extensión territorial de 25.978 km², limita al norte con el Mar Caribe, al sur con Antioquia, al este con Atlántico, Magdalena, Cesar y Santander y al oeste con Sucre y Córdoba. (Gobernación de Bolívar, 2014). Entre los factores estructurantes del territorio se encuentran los ríos Magdalena, Cauca y San Jorge, el Canal del Dique, el Mar Caribe, y las serranías de San Jacinto y San Lucas.

Mapa 2. División político - administrativa del departamento de Bolívar



Fuente: IGAC - Instituto Geográfico Agustín Codazzi

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

El departamento está conformado por 45 municipios y el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, su capital. Ahora bien, la división política administrativa se estableció con base en la Ordenanza 12 de 2001, agrupando los 46 municipios en 6 Zonas de Desarrollo Económico y Social (Zodes), teniendo en cuenta su vocación económico-productiva, así como aspectos medioambientales ysocioculturales.

Tabla 7. Distribución de municipios por Zodes

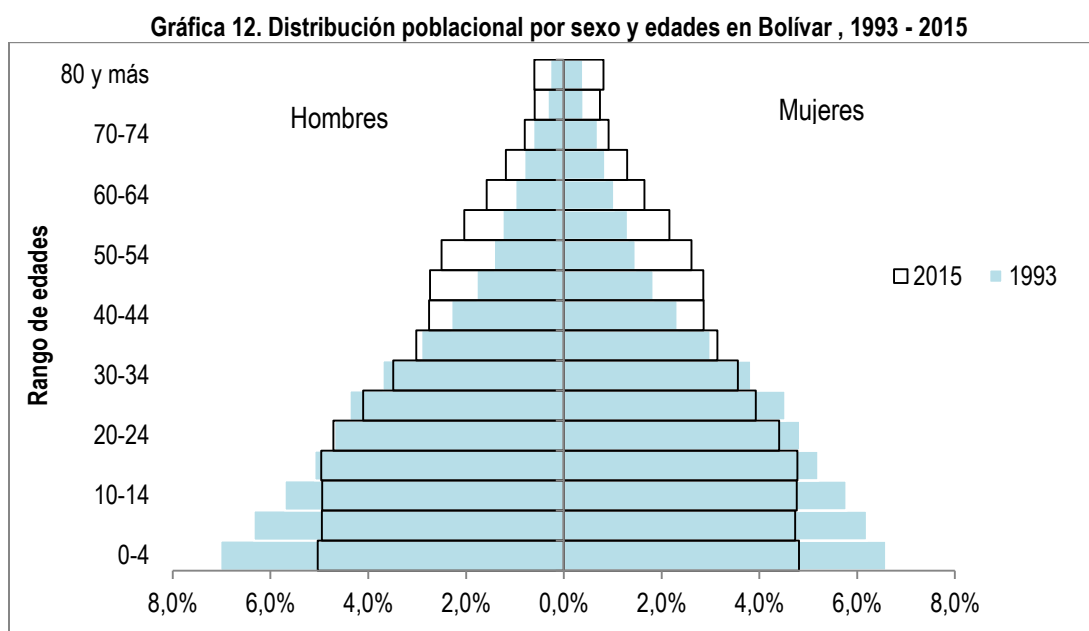
ZODES	Municipios
Zodes Depresión Momposina – 6 municipios	Cicuco, Talaigua Nuevo, Mompóx, San Fernando, Margarita y Hatillo de Loba.
Zodes Dique – 13 municipios	Cartagena de Indias, Clemencia, Santa Catalina, Santa Rosa de Lima, Villanueva, San Estanislao, Soplaviento, Turbaco, Turbana, Arjona, Mahates, San Cristóbal, Arroyo Hondo y Calamar
Zodes Loba – 6 municipios	Altos del Rosario, Barranco de Loba, San Martín de Loba, El Peñón, Regidor y Rioviejo
Magdalena Medio - 6 municipios	Arenal, Cantagallo, Morales, San Pablo, Santa Rosa del Sur y Simití
ZodesMojana – 6 municipios	Magangué, Pinillos, Tiquisio, Achí, Montecristo y San Jacinto del Cauca
Zodes Montes de María – 7 municipios	Carmen de Bolívar, Maríala Baja, San Juan Nepomuceno, El Guamo, San Jacinto, Zambrano y Córdoba

Fuente: Plan de Desarrollo Departamental, 2011 – 2015

De acuerdo a las proyecciones del DANE, para el año 2015 la población asciende a 2.097.161 habitantes, de los cuales el 77,5% se ubica en las cabeceras municipales y el 22,5% restante en áreas rurales. Asimismo, cerca de la mitad de la población departamental se concentra en su capital Cartagena (47,8%), le siguen en su orden los municipios de Magangué (6%), El Carmen de Bolívar (3,6%), Turbaco (3,4%) y Arjona (3,4%).

La composición poblacional por sexo y edades, muestra un equilibrio en la distribución entre hombres y mujeres, sin embargo, al comparar las distribuciones por edades en los años 1993 y 2015, se observa una reducción en la base de la pirámide, especialmente en los rangos de edades de 0 – 34 años, es decir, de la población infantil y joven; y un aumento generalizado en las edades de 35 años en adelante. Este comportamiento guarda relación con la tendencia nacional, donde se evidencia un envejecimiento de la población, la cual ha estado influenciada por el descenso de mortalidad, la fecundidad

y las migraciones (Dulcey-Ruiz & Arrubla, 2013); no obstante, continúan los desafíos en la puesta en marcha de programas dirigidos a la población infantil.



Fuente: DANE – proyecciones de población

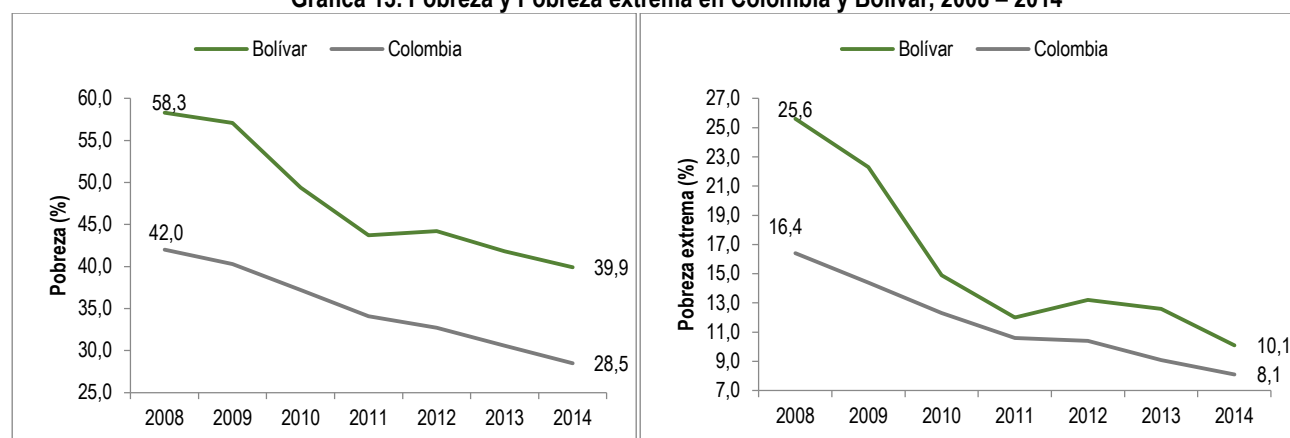
- **Pobreza y desigualdad.**

Al finalizar el año 2014, el departamento de Bolívar registró un nivel de pobreza monetaria de 39,9%, con una leve reducción de 1,9 puntos porcentuales; si bien en los últimos diez años han disminuido sus niveles de pobreza en 9,5 puntos, continúan como uno de los departamentos con el índice más alto, ocupando la décima posición a nivel nacional. En lo que respecta a la pobreza extrema, en 2014 fue de 10,1%, superior al promedio nacional (8,1%) (Dane, 2014), con aproximadamente 211 mil personas que sobreviven con \$95.871 mensuales, cifra que no permite cubrir una canasta alimentaria básica que garantice el nivel de calorías mínimas. Por su parte, el Índice de Gini se ubicó en 2014 en 0,512, que si bien es inferior del promedio nacional (0,583), es el octavo departamento con mayor desigualdad en el país.

La pobreza es una de las problemáticas sociales que afrontan los habitantes del departamento de Bolívar, a pesar de que la evolución de la pobreza en los últimos años (2008 - 2014), ha presentado una tendencia a la baja, con un 39,9% de población en pobreza al finalizar el año 2014, cifra muy superior al promedio nacional (28,5%), con una diferencia de 11,4 puntos porcentuales, lo que permite evidenciar grandes rezagos frente a los resultados nacionales e incluso comparado frente a otros departamentos como Cundinamarca y Santander, donde el indicador se ubica en 16,9% y 19,6%

respectivamente. Por su parte, la pobreza extrema muestra un comportamiento similar, ubicándose para todos los años por encima de la media nacional, así durante el periodo analizado la pobreza extrema pasó de 25,6% en 2008 a 10,1% en 2014.

Gráfica 13. Pobreza y Pobreza extrema en Colombia y Bolívar, 2008 – 2014



Fuente: DANE

Las cifras del Dane (2014) muestran que en términos absolutos, el número de pobres en el departamento, medido por la línea de pobreza, en el año 2014 era de aproximadamente 840.135 personas, si a esto se le suma la población en pobreza extrema, que ascienden a alrededor de 258.188 personas, se encuentra que más de la mitad de la población no cuenta con los ingresos suficientes para acceder a una canasta básica de bienes y servicios, que para el departamento se valoraba en \$215.121 por persona.

Según DANE, para el departamento de Bolívar la pobreza medida con el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)⁹, que considera variables como condición de las viviendas, acceso a servicios públicos, hacinamiento, asistencia escolar y dependencia económica, afecta al 46,6% de los hogares, los cuales tienen al menos una necesidad básica insatisfecha, mientras el 23,3% se hallan en condición de miseria, es decir, tienen más de una necesidad básica insatisfecha. Las variables de mayor peso corresponden a condiciones inadecuadas de la vivienda, acceso a los servicios públicos y alta dependencia económica. Al detallar el análisis a nivel municipal, se nota una situación crítica, puesto que 19% de los municipios de Bolívar tienen un NBI superior al 80%, por su parte, el 47,8% cuenta con NBI entre 80% - 60%, el 30,4% entre el 60%- 40%, y sólo el 2,2% tiene NBI por debajo del 40%. De los municipios con mayores índices de NBI, tanto de pobreza como de miseria, se pueden mencionar: Santa Rosa de Lima, San Jacinto del Cauca, El Carmen de Bolívar, San Jacinto, Tiquisio, Norosí y Villanueva.

⁹ Uno de los limitantes de esta metodología es que su medición sólo se puede obtener por medio de censo aplicados a toda la población, por lo tanto la última información disponible, para el caso de Colombia corresponde al año 2005

Tabla 8. Distribución de municipios por niveles de NBI

NBI	Número de Municipios	Participación
Mayor 80%	9	19,6%
80% - 60%	22	47,8%
60% - 40%	14	30,4%
Menor 40%	1	2,2%
Total	46	100,0%

Fuente: Cálculos propios con base en Dane

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 (Angulo, Pobreza Multidimensional para Colombia, 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 del DNP – SPSCV (2011), hacia el año 2005 el IPM para el departamento de Bolívar era de 62,84%; con esto el número de personas que padecían pobreza multidimensional ascendía a 1,1 millones de personas, lo que equivale a 406.184 hogares, donde el trabajo informal, bajo logro educativo, alta dependencia económica, inadecuada eliminación de excretas se figuran como las privaciones más altas que enfrentan los hogares bolívareses.

Al observar la desagregación del IPM por municipios, se evidencia nuevamente las grandes falencias en materia de pobreza, y los altos índices de carencias en los hogares, encontrándose que el 80% de los municipios tienen un IPM superior al 80%, el 17,8% se ubican entre 80% - 60%, y sólo el 2,2% tiene un indicador entre 60% - 40%¹⁰.

Tabla 9. Distribución de municipios por niveles de IPM

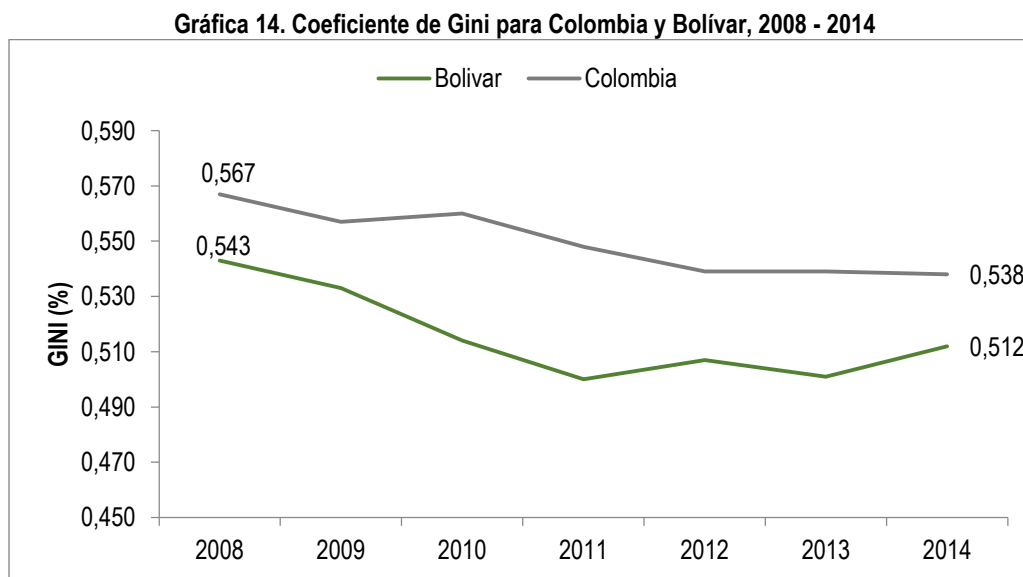
IPM	Número de Municipios	Participación
mayor 80%	36	80,0%
80% - 60%	8	17,8%
60% - 40%	1	2,2%
Menor 40%	0	0,0%
Total	45	100,0%

Fuente: Cálculos propios con base en DNP - SPSV

Con respecta a la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, se presenta una alta concentración del ingreso, tanto a nivel departamental como nacional, aun, cuando el dato para Bolívar se mantiene por debajo del promedio del país.

¹⁰ Corresponde a un municipio y es la capital del departamento que tiene un IPM de 42,58%

Como se puede apreciar en el **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**, el coeficiente de Gini ha mostrado mejoría en los años de análisis, toda vez que para el año 2008 se ubicaba en 0,543 llegando a 0,512, es decir 0,031 puntos menos.



Fuente: Dane

- **Gasto social departamental**

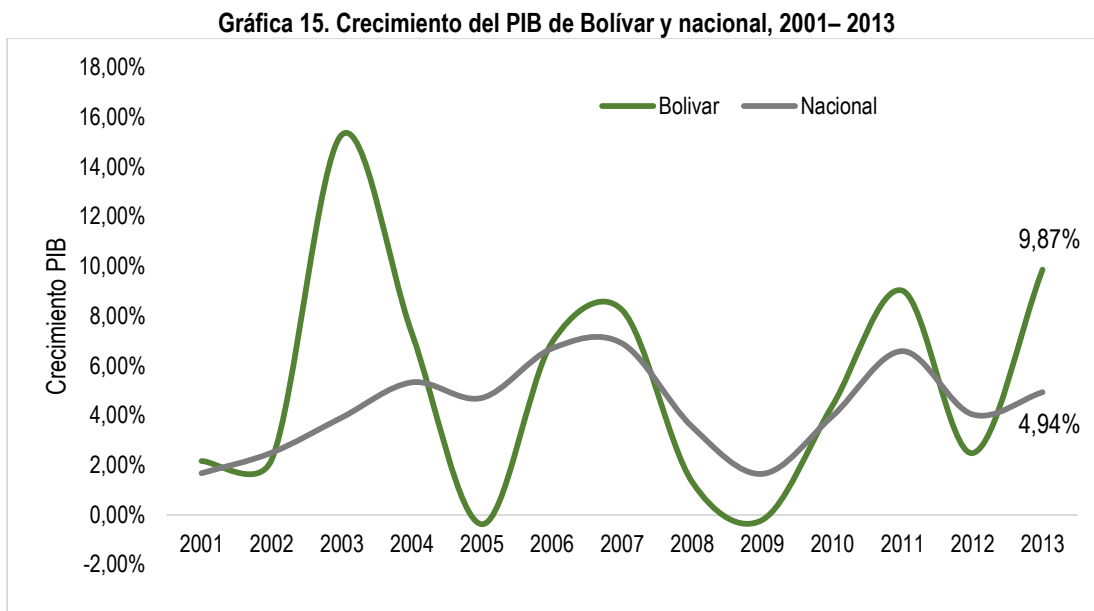
Las cifras de ejecuciones presupuestales departamentales del DNP(2013) , muestran que en el departamento de Bolívar, el gasto público social en 1995 fue de \$10.037,7 millones¹¹, diez años más tarde esa suma ascendió a 298,7 mil millones, lo que indica un crecimiento de 30 veces, es de anotar, que la fuente de financiación de este rubro ha sido principalmente los recursos de transferencias efectuados, puesto que los recursos propios del departamento no han sido suficientes para cubrir el gasto de inversiones durante el periodo analizado, incluso comúnmente se han incurridos en déficit presupuestales, de tal forma que se tienen que apalancar con el crédito.

- **Sector productivo**

La economía del departamento es la segunda en la región Caribe y la octava a nivel nacional; el crecimiento promedio del PIB departamental durante los años 2007 – 2013 fue de 5,2%, superior al promedio nacional (4,3%) y al de la región Caribe (4,5%). Entre los sectores han impulsado dicho dinamismo se destacan: construcción al alcanzar el mayor crecimiento en el último año (22%); asimismo, sectores como financiero e inmobiliario; comercial y hotelero mostraron

¹¹ Cifras a precios de 2005

resultados satisfactorios; y, el sector agropecuario que pese a haber reducido su participación en los últimos años, tuvo un gran crecimiento en 2013.

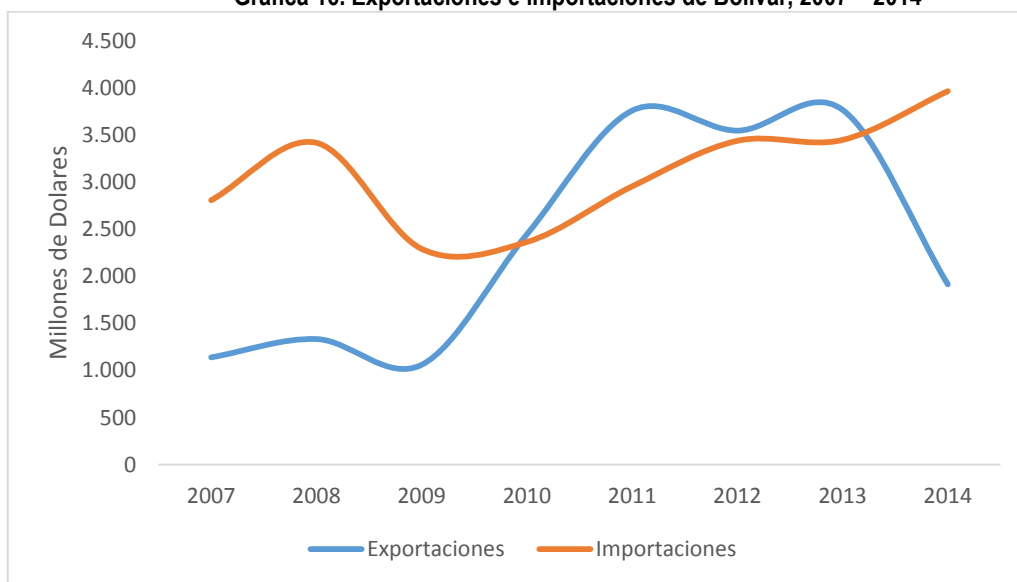


Fuente: DANE – Cuentas nacionales departamentales

Por otra parte, dentro de las principales actividades productivas se encuentra la industria manufacturera (21,7%); servicios sociales, comunales y personales (13,8%); construcción (11,5%); y servicios financieros e inmobiliarios (10,6%); estas cuatro actividades suman en su conjunto el 57,6% del valor agregado del departamento. Es de anotar que la mayor parte de la generación de la producción se origina en la ciudad de Cartagena, especialmente en lo que respecta a comercio, servicios e industria. En el resto del departamento se sustenta en las actividades agropecuaria y pesquera.

Frente a las relaciones comerciales con el exterior, el departamento de Bolívar presentó entre los años 2009 – 2013 un incremento en el comercio global (exportaciones más importaciones), sin embargo, esta tendencia se frenó en 2014 dada una disminución sustancial en las exportaciones, producto del cierre de la refinera de petróleo local, la cual se encuentra en proceso de expansión y modernización; y se espera que entre en funcionamiento al finalizar el año 2015, con lo cual se fortalece uno de los principales sectores que impulsan la economía local, como es el sector petroquímico – plástico. De tal forma que para el año 2014, Bolívar aportó el 3,5% de las exportaciones colombianas y el 6,7% de las importaciones.

Gráfica 16. Exportaciones e importaciones de Bolívar, 2007 – 2014



Fuente: Diseño propio con base en Dian –Siex.

Las ventas departamentales al exterior se componen principalmente de químicos industriales (55%), refinería de petróleo (16,6%), plásticos (7,2%), productos alimenticios (4,7%) y derivados del petróleo (2,6%). Igualmente, estas mismas actividades resultan ser en las que más se importa así: químicos industriales (31,8%), refinería de petróleo (26%), y derivados del petróleo (13,7%), acompañados de materiales de transporte (6,2%) y metálicas básicas de hierro y acero (5,4%). Ahora bien, los principales socios comerciales de los empresarios locales son: Estados Unidos, Brasil, México, Venezuela, Perú, Ecuador, China, Alemania, Canadá, entre otros (Martelo, 2014).

- **Plan Regional de Competitividad de Cartagena y Bolívar**

El Plan Regional de Competitividad de Cartagena y Bolívar, fue el producto de un trabajo articulado entre diferentes actores, del sector público (nacional y local), empresarial, gremios, organizaciones sociales de base, academia, entre otros, en el que se identificaron las potencialidades del territorio y los sectores promisorios. En primera instancia se elaboró la agenda interna de competitividad en donde se reconocieron cinco sectores como son: agroindustria, minería, artesanías, industria y servicios (DNP, 2007). Luego, con el acompañamiento metodológico del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la secretaría técnica, precedida por la Cámara de Comercio de Cartagena dentro de los cinco sectores se priorizaron cinco apuestas: agroindustria, Turismo, Petroquímico-plástica, logística para el comercio exterior y diseño, reparación y construcción de embarcaciones navales, sobre los cuales se construyó una visión de ciudad a 2032.

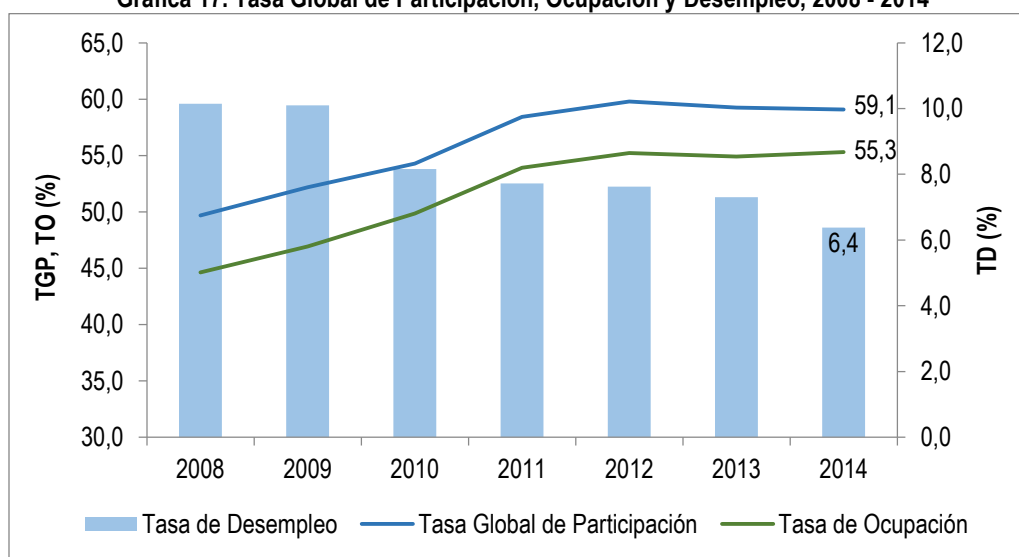
“En 2032 Bolívar es uno de los cinco departamentos más competitivos de Colombia, el primero en la región Caribe colombiana. Cartagena es el principal centro logístico del país, su industria turística, naval, marítima y fluvial es reconocida a nivel mundial por sus altos estándares de calidad y servicio, y está posicionada como una de las tres ciudades más competitivas del Caribe. La población bolivarense tiene con un nivel de ingresos por habitante igual o superior al de un país de ingresos medios altos, caracterizado por su alto nivel de desarrollo humano, económico y social convergente territorialmente, a través de un ambiente de negocios que incentiva la inversión productiva de alto valor agregado e innovación, principalmente a través de su industria petroquímica- plástica y agroindustrial, la formalización empresarial y la generación de empleo, con énfasis en la exportación de bienes y servicios” (Cámara de Comercio de Cartagena, 2010, pág. 18).

- Mercado laboral

Al revisar los principales indicadores del mercado laboral departamental, se observa un panorama positivo en materia de empleo, en el periodo de análisis se ha incrementado la tasa global de participación, es decir hay mayor presión sobre el mercado de trabajo, de igual manera, la tasa de ocupación ha crecido casi al mismo ritmo de la fuerza de trabajo, de tal forma que cada año se crearon en promedio alrededor de 39 mil nuevos empleos, de tal forma que al finalizar el año 2014, se encontraban laborando 886.038 personas. Al analizar con más detalles las cifras, no se puede inferir si en alguna medida el empleo generado ha sido de calidad, aunque se observa una disminución de la tasa de subempleo durante el periodo de referencia. Otro aspecto a destacar es la disminución del desempleo, la cual se ha mantenido en un dígito en los últimos años, inferior incluso del total departamental (9,1%). En cuanto al número de desempleados, se mantiene una tendencia a la baja, pasando de 73 mil desocupados en 2008 a 60 mil en 2014. Al realizar el comparativo con el resto de los departamentos, Bolívar se posiciona como el segundo departamento con el desempleo más bajo, superado sólo por La Guajira (6,1%), mientras que en ocupación, ocupa una posición media.

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

Gráfica 17. Tasa Global de Participación, Ocupación y Desempleo, 2008 - 2014



Fuente: Dane - GEIH

CARTAGENA DE INDIAS: El Distrito Cartagena de Indias, es la capital del departamento de Bolívar, se encuentra localizada al norte del país, limita con el mar Caribe y los municipios de Turbana, Turbaco, Santa Rosa, Clemencia y Santa Catalina. Los elementos estructurantes del territorio se encuentran el mar Caribe, la Bahía de Cartagena, el Canal del Dique, Ciénaga de la Virgen, Ciénaga de las Quintas, Ciénaga del Cabrero, Caño de Juan Angola, Laguna de Chambacú y San Lázaro. El Cerro de la Popa, Cerros de Albornoz, Lomas del Marión y Zaragocilla; las zonas insulares se componen de las islas de Tierrabomba, Barú, e Isla Fuerte; y los Archipiélagos de las Islas del Rosario e Islas de San Bernardo (Alcaldía de Cartagena, 2013; Centro de Estudios para el Desarrollo y la Competitividad - CEDEC, 2012). Cuenta con una extensión territorial de 62.993,75 hectáreas, de las cuales el sólo el 12,2% corresponde al área urbana y el 87,8% al área rural. Gracias a su ubicación geográfica estratégica, se constituye en una de las puertas de intercambio del comercio exterior colombiano, además de ser la ciudad turística por excelencia del país.

En el año 1985 fue declarada Patrimonio Cultural de la Humanidad por la Unesco y en 1987 fue erigido como Distrito Turístico y Cultural. Se divide político – administrativamente en tres localidades así: Histórica y del Caribe Norte (Localidad 1), De la Virgen y Turística (Localidad 2) e Industrial de la Bahía (Localidad 2); las cuales a su vez agrupan a un total de 15 Unidades Comuneras de Gobierno Urbanas (UCG) y 15 Unidades Comuneras de Gobierno Rurales (UCG), subdivididas en 178 barrios.

Mapa 3. División político-administrativa del Distrito de Cartagena de Indias

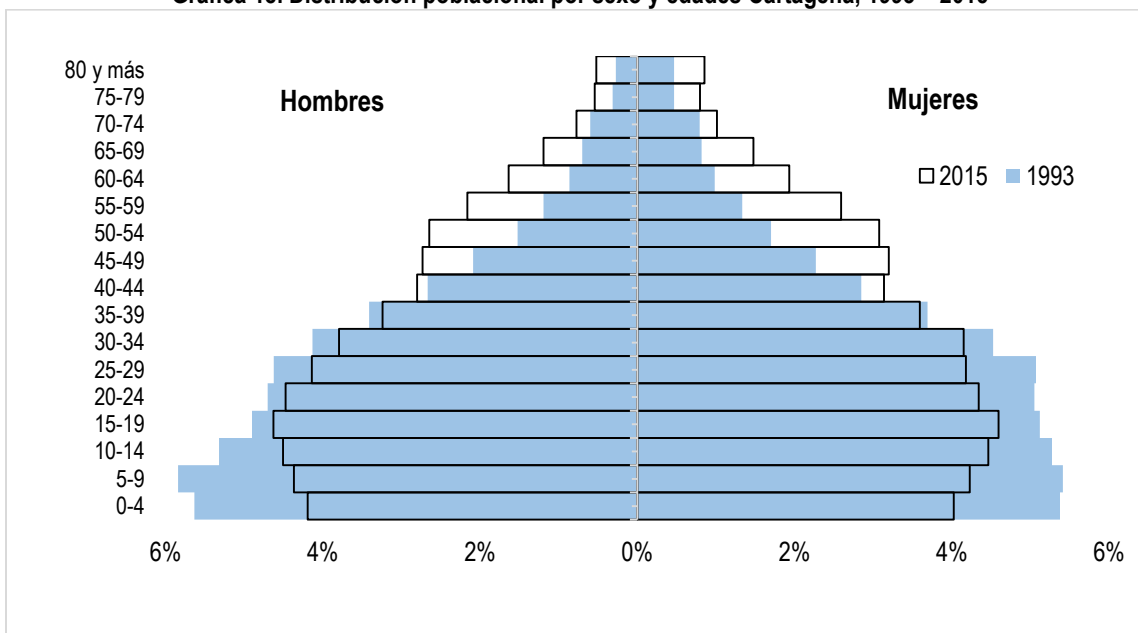


Fuente: CCV

- Demografía

Para el año 2015 la población total del Distrito es de 1.001.755 personas, que habitan en su mayoría en la zona urbana (96%) y en menor proporción en las zonas rurales (4%), lo que evidencia la alta densidad poblacional (aproximadamente 1.590 personas por km²). La distribución por sexo muestra que el 51,7% son mujeres y el 48,3% hombres; por edades, se observa una tendencia similar a la departamental y nacional, con reducciones en las población menor de 39 años, más pronunciada en la base de la pirámide (0-19 años) y en las mujeres y ensanchamiento en la cúspide, es decir, en las edades más altas (40 años y más).

Gráfica 18. Distribución poblacional por sexo y edades Cartagena, 1993 – 2015



Fuente: Dane – proyecciones de población

De acuerdo a las cifras de la Secretaría de Planeación Distrital, la Localidad 1, es la más poblada con el 39,2% de los habitantes, seguida de las localidad 2, con el 31,2% y por último la Localidad 3 con el 29,6%. La mayor parte de la población es de ingresos bajos, siendo los estratos 1 y 2 los que albergan la mayor cantidad de personas (35,6% y 32,7% respectivamente), en el estrato 3 participa con el 21,9% y en los estratos 4,5 y 6 tienen en su conjunto 9,8% de la población.

- Sector productivo

La economía de Cartagena está muy ligada a su vocación portuaria, turística e industrial, se puede decir que estos tres sectores jalonan el crecimiento económico de la ciudad, acompañados del comercio, la construcción y los servicios de apoyo a las empresas.

En cuanto a la vocación portuaria, como se mencionó anteriormente, Cartagena tiene una posición estratégica privilegiada, con una bahía segura y un puerto natural que le permite conectar con gran facilidad con los principales mercados a nivel mundial en ambos océanos. Estudios de la CEPAL (2015), muestran que en el año 2014 el puerto cartagenero se ubicó en el quinto lugar entre los puertos de mayor movimiento portuario contenedorizado, después de los puertos de Balboa y Colón en Panamá, Santos en Brasil y Manzanillo en México; a nivel nacional movilizó el 67% de la carga por contenedores. Es de anotar, que la zona portuaria de Cartagena fue la de mayor inversión en 2014, más de

US\$184 millones de dólares, orientados principalmente a la construcción de un nuevo terminal marítimo y ampliaciones de otros terminales existentes (Superintendencia de Puertos y Transporte, 2014).

En materia de turismo, Cartagena es la primera ciudad turística de Colombia; consolidándose como la segunda ciudad más visitada por extranjeros, antecedida por Bogotá, siendo los principales motivos el turismo, eventos, trabajo, negocios, residencia, entre otros; de igual manera, se ha experimentado un auge en el turismo de cruceros, que pasó de recibir 270 mil visitantes de cruceros en 2009 a 310 mil en 2014. Todo lo anterior, es acompañado de un incremento en la infraestructura hotelera, con la instalación de grandes cadenas hoteleras, en el que se prevé un aumento de las habitaciones disponibles. Algunos de estos desarrollo hoteleros ya están en funcionamiento, mientras que otros aún están en fase de construcción.

Una aproximación de la importancia del sector industrial en la ciudad se puede apreciar en la participación del sector en el PIB departamental; así entre los años 2000 – 2013 representó alrededor del 24% del PIB de Bolívar. Ahora bien, de acuerdo a los datos de la encuesta anual manufacturera, Cartagena concentra el 97,2% de la producción fabril de Bolívar, ubicándose como la cuarta ciudad industrial del país después de Bogotá, Medellín y Cali; y la primera en la región Caribe.

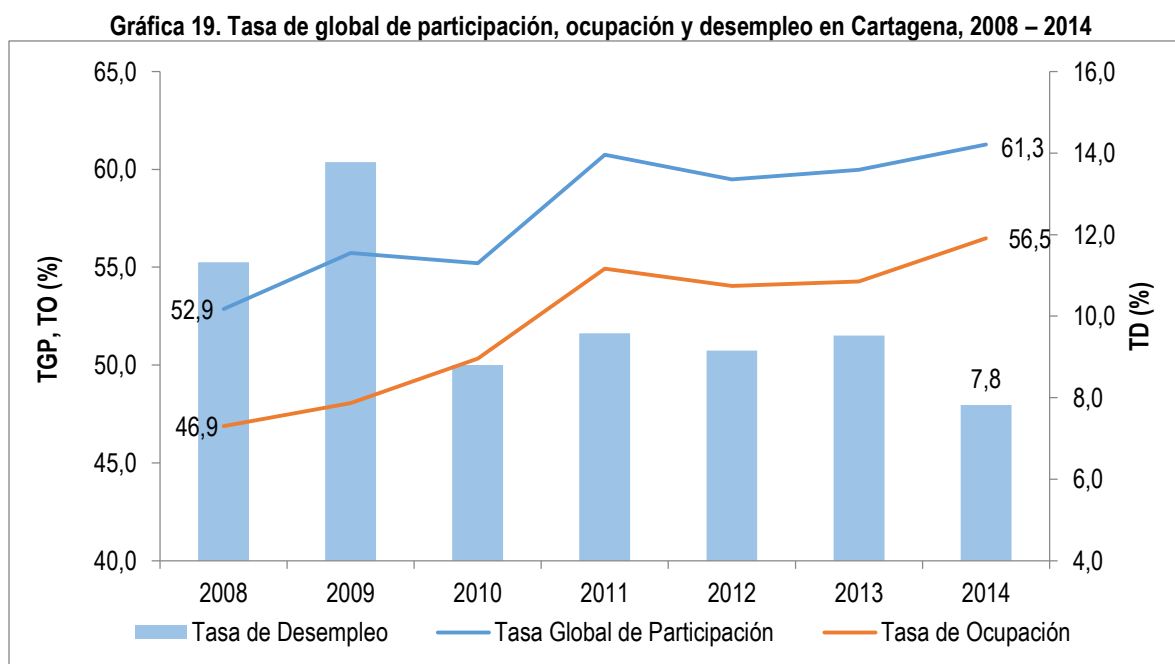
Por último, la estructura empresarial en Cartagena conserva la tendencia nacional, de acuerdo con las cifras de la Cámara de Comercio de Cartagena, para el año 2014 las empresas se clasificaban mayoritariamente como microempresas (90,9%), en una menor proporción se encuentran las pymes (8,5%), y las grandes empresas representan sólo el 0,6%. Sin embargo, en este reducido número de empresas, dada su naturaleza intensiva en capital, concentra el 84,2% del total los activos de las empresas cartageneras, mientras que las pymes aportan el 14,9% y las microempresas el 0,9% restante. Por sectores económicos predominan los establecimientos dedicados al comercio (40%), seguido de industria manufacturera (10,4%), hoteles y restaurantes (9,6%), construcción (7,5%) y actividades artísticas, de entretenimiento y recreación (7,3%).

- Mercado laboral

Con base en las estadísticas del Dane, se puede observar el buen comportamiento de los principales indicadores laborales de la ciudad de Cartagena, en los que se han conjugado aumentos de la fuerza laboral y la ocupación con descensos en el desempleo. Así por ejemplo la Tasa Global de Participación (TGP), al finalizar el año 2014 se ubicó en 61,3%, registrando un aumento 1,3 puntos porcentuales, comparada con igual periodo del año anterior. Por su parte, la Tasa de Ocupación (TO) fue de 56,5%, siendo 2,2 puntos porcentuales más alta que el nivel registrado en 2013. Al mismo tiempo, la Tasa de Desempleo (TD) se situó en 7,8%, descendiendo 1,7 puntos porcentuales.

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

Al analizar la evolución de estos indicadores, se puede observar que el mercado de trabajo de la ciudad de Cartagena, muestran avances significativos; es de anotar que durante el periodo 2008 – 2014 tanto la TGP como la TO, mostraron una tendencia creciente, así por ejemplo, a lo largo de todo el periodo, la TGP creció 8,4 puntos porcentuales y la TO 9,6 puntos porcentuales. El aumento de la TGP implica mayor presión sobre el mercado de trabajo, que de acuerdo con Pérez, Mercado y Quejada (2012), se debe a la creciente participación de las amas de casa en el ámbito laboral; entre tanto, el incremento de la ocupación refleja en alguna medida la absorción de la mano de obra disponible. Igualmente positivo, es la disminución de la tasa de desempleo llegando a ser de un dígito, situación que se evidencia desde el año 2010 cuando se da un cambio sustancial en la tasa, posicionando a Cartagena como una de las ciudades con menor desempleo en el país; comportamiento que puede ser explicado por la combinación del aumento de empleo, así como el aumento de los inactivos. Entre tanto, la dinámica de la creación de empleos en la ciudad ha sido positiva, que al finalizar el año 2014 fueron del orden de aproximadamente 24 mil nuevos empleos. Por su parte, el descenso del número de desempleados fue de seis mil personas.



Fuente: Dane – GEIH

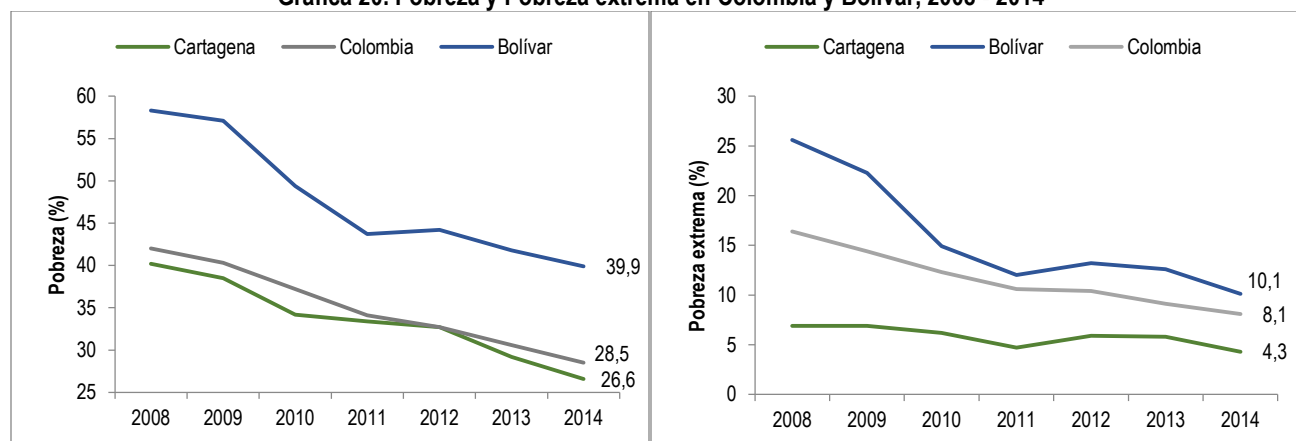
La distribución de los ocupados por actividades económicas, muestra que los sectores de comercio, hoteles y restaurantes; y servicios comunales, sociales y personales concentran el 29,6% y el 24% de los empleados. Otras actividades de importancia son transporte, almacenamiento y comunicaciones (14,2%); industria (9,9%); construcción (9,5%); y actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler (8,2%).

Por posición ocupacional, más de la mitad de los ocupados (51,1%) labora por cuenta propia, le siguen los empleados particulares, situación que refleja en alguna medida la informalidad laboral que hay en la ciudad y que tiene grandes efectos tanto en los ámbitos económico y social. Como sostienen Pérez, et. al (2012, pág. 40), la implicación económica se relaciona con la baja productividad de los empleos y el escaso valor agregado que generan; en el aspecto social, provoca inestabilidad laboral y familiar, ingresos insuficientes y dificultades en el acceso a la seguridad social.

- Pobreza y desigualdad

En el caso específico de la ciudad de Cartagena, en el año 2014 la incidencia de la pobreza monetaria alcanzó el 26,6%, mientras que la pobreza extrema se ubicó en 4,3%, ambos indicadores son inferiores al promedio nacional (28,5% y 8,1% respectivamente) y departamental; sin embargo, la incidencia de la pobreza es casi el triple de ciudades como Bucaramangay Bogotá (10,1% y 8,4%respectivamente), y casi cinco veces más alta en el caso de la pobreza extrema (Bucaramanga 1,1% y Bogotá 1,6%), las cuales tienen los mejores indicadores sociales a nivel nacional. Es de resaltar la disminución de la pobreza por ingresos en Cartagena, así en el año 2008 se registraba una tasa de 40,2%, la reducción es del orden de 13,6 puntos porcentuales. Con esto el número de personas bajo la línea de pobreza pasó de 370.915 en 2008 a 285.744 y la población en condición de pobreza extrema bajó de 63.665 a 56.757 durante el periodo de análisis. De acuerdo a las cifras del Dane, el ingreso promedio de una familia pobre en Cartagena compuesta por cuatro personas es de \$2.421.740 pesos; no obstante, en la ciudad se registra una alta concentración del ingreso, muestra de ello es el coeficiente de GINI que se ubicó en 0,443 para el mismo periodo.

Gráfica 20. Pobreza y Pobreza extrema en Colombia y Bolívar, 2008 - 2014



Fuente: Dane

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

El indicador de NBI para la ciudad de Cartagena se ubicó en 26,01%, el más bajo del departamento de Bolívar y el segundo mejor índice de las ciudades capitales de la región Caribe; sin embargo, al comparar los resultados con el resto de capitales colombianas, Cartagena ocupa una posición media (puesto 17 entre las ciudades con el NBI más alto), levemente inferior al promedio nacional (27,78%). Por su parte, el IPM se situó en 42,58% un porcentaje alto si se contrasta con otras ciudades como Bogotá (24,3%), Bucaramanga (28,49) y Manizales (29,56%). Las carencias más significativas a nivel local son empleo informal, alta dependencia económica, bajo logro educativo, falta de aseguramiento en salud.

- **Gasto social municipal**

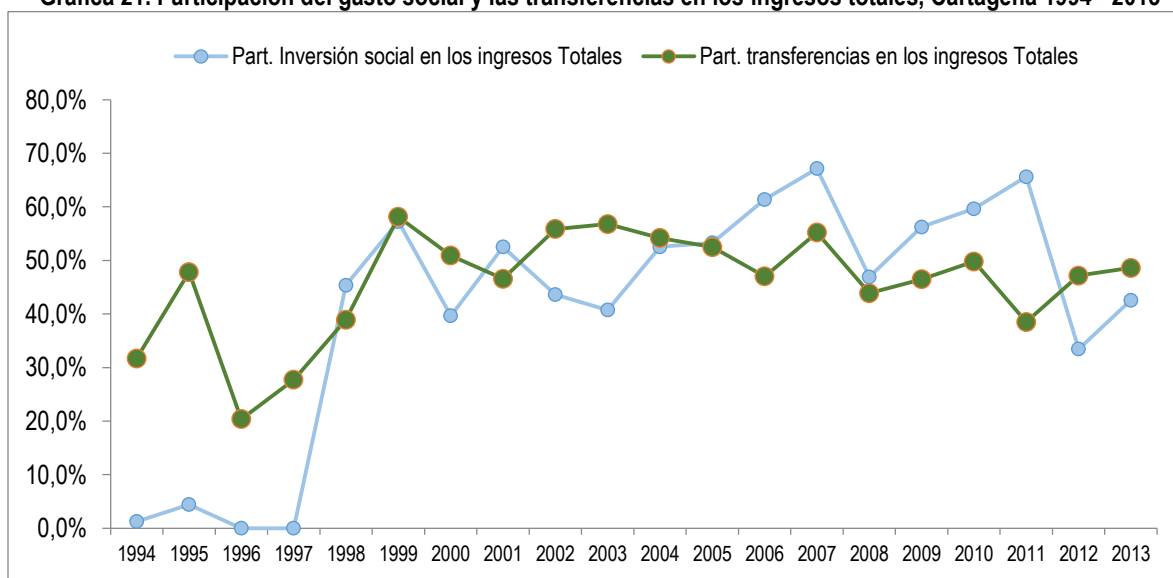
En Cartagena, de acuerdo a los reportes de las ejecuciones presupuestales (DNP, 2013), el gasto social o inversión social, reportada entre los últimos 10 años, pasó de \$295 mil millones a \$996 mil millones, lo que significa un crecimiento real de 62% en el periodo analizado. De otra parte, entre los años 2000 – 2011, los gastos de inversión han oscilado entre el 75% y 84% del total de los gastos del Distrito; esta tendencia, derivada del aumento en los ingresos del Distrito y de la austeridad en materia de gastos de funcionamiento, ha sido el motor de diversos proyectos cuyo objetivo general es beneficiar a la comunidad cartagenera (Alcaldía de Cartagena, 2012, pág. 277).

- **Programas de reducción de la pobreza extrema en el distrito**

A continuación se realiza un análisis de los resultados a la luz de las políticas públicas orientadas a la reducción de la pobreza extrema del orden nacional, mostrando como ha sido su articulación a nivel local y cuál ha sido su incidencia en el Desarrollo Económico Local (DEL).

En primera instancia, se observó que si bien ha existido políticas públicas del orden nacional durante el periodo 1994-2014, se encontraron dos periodos diferenciados, entre 1994-2008, no se evidenció la incorporación de las políticas o directrices del orden nacional en la planificación local, como son los planes de desarrollo, tanto departamental como local. En este sentido, las políticas locales estaban más centradas en la provisión de los servicios de salud, educación, recreación y deporte, infraestructura, restablecimiento de la seguridad, entre otros. De tal forma que no existían lineamientos centrados en la disminución de la pobreza y la pobreza extrema. Hay que tener en cuenta que la mayor parte de la financiación de la inversión social departamental y distrital se centraba en los recursos de transferencias (Situado Fiscal, luego por el Sistema General de Participación, SGP), como se puede observar, existe una alta dependencia de las transferencias, que para algunos años superó el 50%, ahora bien, si se tiene en cuenta que la mayor parte de dichas transferencias corresponden al SGP, recursos que tienen una destinación específica a salud y educación y en menor porcentaje debe ser destinado a saneamiento básico.

Gráfica 21. Participación del gasto social y las transferencias en los ingresos totales, Cartagena 1994 - 2013



Fuente: Cálculos propios con base en GAFDT – DDTS – DNP

Como se puede observar en la gráfica anterior, sólo entre los años 2005 – 2011, la inversión social superó en participación a las transferencias, hecho que podría indicar el financiamiento de la inversión social con recursos propios del distrito, situación que coincide en la incorporación de políticas y estrategias destinadas a la disminución de la pobreza en los procesos de planificación local hacia el año 2008, que como se mencionó en el apartado anterior, coincidió con la formulación del Conpes social 102, referido a la superación de la pobreza.

De otra parte, tanto en el departamento de Bolívar como en Cartagena, se han implementado diferentes programas de asistencia social, que a nivel departamental han atendido 289.084 familias y 95.344 en Cartagena, siendo los más representativos a nivel local y nacional los programas de Más Familias en Acción (SISBEN, Unidos y Desplazados), junto con la Red Unidos y la Red de Seguridad Alimentaria (RESA); por ejemplo el programa Más Familias en Acción ha beneficiado a 111.709 familias que representan el 38,6% de las familias atendidas y la cuarta parte (25%) hacen parte de la Red Unidos. Otro aspecto a resaltar, es que a pesar de que algunos programas no son muy representativos a nivel departamental, al compararlos con los resultados del orden nacional, se encuentra que el departamento congrega gran parte de las familias beneficiadas, tal es el caso de Familias en su Tierra – FEST, Acompañamiento a Vivienda Gratuita, Hábitat y Grupo Paz, Desarrollo y Estabilización – GPDE, los cuales su participación en Bolívar no pasan del 1,5%, a estas familias representan entre el 7% y el 10% de los beneficiarios nacionales.

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

Tabla 10. Familias atendidas en los programas de asistencia social, Cartagena, Bolívar y total nacional*

Programas	Cartagena	Bolívar	Total Nacional	Participación departamental por programa	Participación nacional por programa
Acompañamiento a Vivienda Gratuita	3.277	3.277	36.452	1,1%	9,0%
Familias en su Tierra – FEST	0	4.352	43.613	1,5%	10,0%
Grupo Paz, Desarrollo y Estabilización – GPDE	0	571	8.109	0,2%	7,0%
Hábitat	172	740	9.431	0,3%	7,8%
Más Familias En Acción – Desplazados	6.175	30.940	586.289	10,7%	5,3%
Más Familias En Acción – SISBEN	30.001	111.709	1.386.412	38,6%	8,1%
Más Familias En Acción – Unidos	18.272	33.359	565.127	11,5%	5,9%
Red de Seguridad Alimentaria RESA	9.035	19.047	290.482	6,6%	6,6%
Unidos	19.197	72.261	1.128.047	25,0%	6,4%
Atención a Víctimas de la Violencia 2 SMMLV	0	13	8.963	0,0%	0,1%
Reparación Administrativa (L.418 - D. 1290)	63	814	44.051	0,3%	1,8%
Retorno	0	679	13.249	0,2%	5,1%
Programa Post-Eradicación	0	709	79.310	0,2%	0,9%
Proyectos Productivos	0	1.461	24.304	0,5%	6,0%
Programa Familias Con Bienestar	9.152	9.152	140.000	3,2%	6,5%
Total	95.344	289.084	4.546.246	100,0%	6,4%

Fuente: DPS *Cifras a corte de junio de 2015

En lo que se refiere a la intervención a personas, los programas de Grupo Paz, Desarrollo y Estabilización – GPDE, Legión del Afecto, e Ingreso para la Prosperidad Social, son los de mayor peso a nivel nacional, se destaca GPDE, al representar el 23,7% del total nacional, hecho que está relacionado con la presencia de los Programas de Desarrollo y Paz en el departamento, uno en la subregión de los Montes de María y otro en Canal del Dique y Zona Costera, que además tienen injerencia en algunos de los municipios de los departamentos de Sucre y Atlántico respectivamente.

Tabla 11. Personas intervenidas por los Programas de Asistencia Social (PAS) en Cartagena, Bolívar y total nacional*

Programas	Cartagena	Bolívar	Total Nacional	Participación departamental por programa	Participación nacional por programa
Generación de Ingresos	18.994	36.601	627.200	2,7%	5,8%
Grupo de Apoyo Misional	19.517	88.957	1.960.319	6,6%	4,5%
Grupo Paz, Desarrollo y Estabilización –	322	6.260	26.446	0,5%	23,7%

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

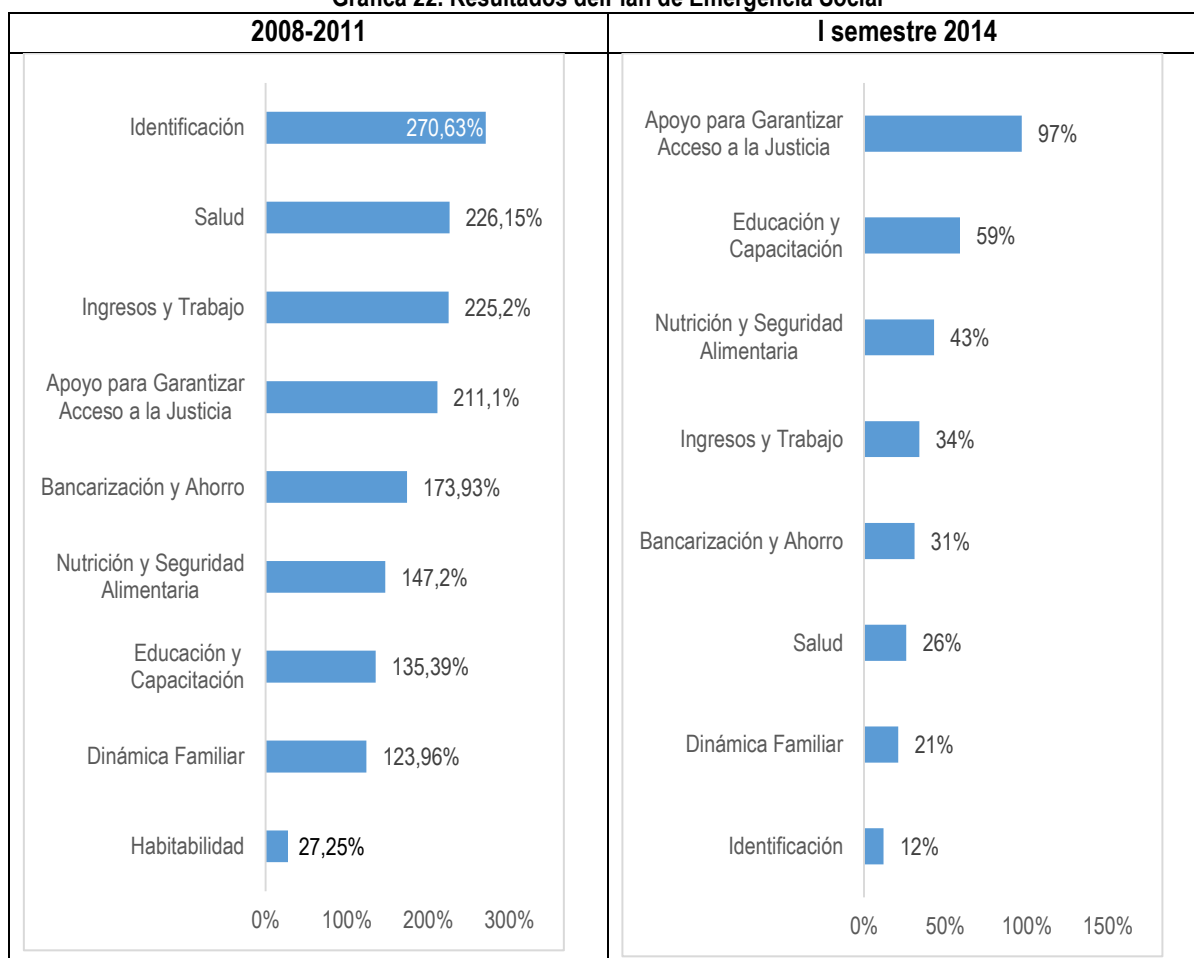
Programas	Cartagena	Bolívar	Total Nacional	Participación departamental por programa	Participación nacional por programa
GPDE					
Habilidades Socio-Emocionales	2.444	2.445	21.487	0,2%	11,4%
Ingreso Para la Prosperidad Social	987	987	6.931	0,1%	14,2%
Jóvenes en Acción	9.706	9.710	183.467	0,7%	5,3%
Legión del Afecto	512	8.014	51.646	0,6%	15,5%
Más Familias En Acción - Desplazados	11.400	61.006	1.006.736	4,5%	6,1%
Más Familias En Acción – Indígenas	8	9	250.121	0,0%	0,0%
Más Familias En Acción – SISBEN	51.893	207.654	2.446.261	15,3%	8,5%
Más Familias En Acción – Unidos	32.217	61.424	1.011.130	4,5%	6,1%
Música para la Reconciliación	960	1.809	32.373	0,1%	5,6%
Programa de Empleo de Emergencia	680	5.726	67.503	0,4%	8,5%
Programa de Empleo Temporal	215	1.951	25.654	0,1%	7,6%
Sostenibilidad Estratégica	0	2.589	35.982	0,2%	7,2%
Ventanilla Única	2.909	2.909	22.364	0,2%	13,0%
Unidos	81.308	312.264	4.877.098	23,0%	6,4%
Ayuda Humanitaria por Hechos Diferentes Desplazamiento (L. 418)	66	374	34.530	0,0%	1,1%
Atención Humanitaria por Desplazamiento	52.001	200.180	3.776.162	14,8%	5,3%
Reparación e Indemnización	4.467	11.776	466.154	0,9%	2,5%
Protección de Tierras y Bienes Patrimoniales	1	1.089	18.387	0,1%	5,9%
Retorno	0	2.437	50.834	0,2%	4,8%
Generaciones con Bienestar	11.311	47.039	1.061.719	3,5%	4,4%
Niños y Niñas Atendidos en Hogares ICBF que Brindan Atención, Cuidado y Nutrición Sin el Componente de Educación Inicial	28.566	58.793	890.165	4,3%	6,6%
Niños y Niñas Atendidos en Programas de Atención Integral	3.165	35.266	710.515	2,6%	5,0%
Niños, Niñas y Adolescentes Atendidos con el Programa PAE	49.601	187.433	4.135.340	13,8%	4,5%
Centros de Desarrollo Infantil	600	600	12.800	0,0%	4,7%
TOTAL	383.850	1.355.302	23.810.327		

Fuente: DPS *Cifras a corte de junio 2015

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

En Cartagena, durante el periodo de gobierno 2008 – 2011, se formuló y aprobó la PIP de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, descrita anteriormente; desde su puesta en marcha hasta el año 2014, se han logrado algunos avances en la materia, por ejemplo el plan PES-PR en el periodo 2008 – 2011 superó las metas planteadas, algunas incluso por encima del 200%, como se aprecia en la gráfica, por ejemplo en las jornadas de identificación fueron entregados 25.730 documentos de identidad entre tarjetas de identidad para menores de edad y cédulas de ciudadanía para mayores de 18 años, asimismo, 2.298 personas definieron su situación militar; para el año 2014¹², esta es una de las dimensiones con el cumplimiento más bajo. Otras dimensiones con resultados sobresalientes son acceso a la justicia y educación y trabajo (Alcaldía de Cartagena, 2014; Alcaldía de Cartagena, 2011)

Gráfica 22. Resultados del Plan de Emergencia Social



Fuente: Alcaldía de Cartagena, Rendiciones de cuentas 2011 y 2014

¹² El dato corresponde a la ejecución de julio de 2014

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

Ahora bien, de acuerdo a los parámetros de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza (ANSPE)(2015), una de las dimensiones necesarias para que una familia supere su situación de pobreza y vulnerabilidad es contar con acceso a una fuente de ingresos autónomos(monetarios o en especie) que le garantice el sustento familiar por diferentes medios, como es tener una ocupación, capacidades personales para la empleabilidad, activos del hogar para desarrollar actividad productiva o el Sustento de adultos mayores. En el Centro de Emprendimiento se abordan tres medios, ocupación, capacidades personales para la empleabilidad y activos del hogar para desarrollar actividad productiva; desde la apertura del centro en el año 2009 hasta 2013, se han beneficiado alrededor de 8.500 emprendedores y empresarios, que en su mayoría corresponden a población vulnerable 94,4%, aunque no todos pertenecen a la Red Unidos, ha sido asesorados y apoyados. Del total de la población atendida, el 92,5% en la ruta emprende y el 7,5% en la ruta desarrolla.

Tabla 12. Población atendida en Cemprende, 2009 - 2013

Tipo Población	Emprende	Desarrolla
Vulnerable Unidos	544	307
Vulnerable no Unidos	3.697	200
No vulnerable	3.631	131
Total	7.872	638

Fuente: Cemprende

Los sectores más predominantes de las unidades productivas, en ambas rutas, son comercio, servicios, manufacturas y alimentos; de las unidades productivas atendidas en la ruta emprende; esta distribución guarda relación con la estructura empresarial de Cartagena, en donde el comercio representa el 50,3% del tejido empresarial local, seguido de hoteles y servicios de comida (11,2%). Entre tanto del total de microempresarios asesorados, el 29% se encontraba en proceso de creación, el 55% en fortalecimiento y el 15% correspondían a solo ideas de negocios. La mayor parte de los emprendedores atendidos se encuentran en los niveles de estudio de primaria (31,8%) y secundaria (44,7%), seguido del nivel técnico (11,8%). Es de anotar que el 2,4%, es decir, 207 personas que acudieron a Cemprende, no tiene ningún estudio, hecho que ha sido abordado con entrenamiento en lecto–escritura.

Tabla 13. Unidades productivas atendidas en Cemprende por sector económico

Sector	Emprende	Desarrolla
Agroindustria	9	3
Alimentos	809	68
Comercio	3.148	203
Manufactura e Industria	934	148
Servicios	1.554	180
Sin información	1.406	33
Turismo	7	3
Total	7.867	638

Fuente: Cemprende

Tabla 14. Nivel educativo de los microempresarios atendidos por Cemprede

Nivel de estudio	Ruta Emprende	Ruta Desarrolla
Sin estudio	203	4
Primaria	2.540	162
Secundaria	3.618	185
Técnico	893	115
Tecnólogo	246	57
Universitario	283	99
Postgrado	14	15
Sin información	75	1
Total	7.872	638

Fuente: Cemprede

5.3.1 Condiciones de favorabilidad para el desarrollo económico local en Cartagena

Uno de los limitantes a los que se enfrentan los microempresarios y emprendedores es el acceso a la financiación de sus unidades productivas o negocios dadas las restricciones de los créditos y a la falta de garantías exigidas por las entidades financieras; con el fin de superar dicha barrera, en coordinación con la Red de Inclusión Productiva, se han llevado a cabo diferentes ruedas financieras, vinculando a entidades e instituciones bancarias orientadas a brindar microfinanciamiento a pequeños productores. En Cemprede, desde el año 2010 a 2013, se efectuaron 3.506 desembolsos entre capital semilla y microcréditos por un monto total de \$3.945, 3 millones; de los cuales el 63% se proporcionó como capital semilla y el 37% microcréditos, es de anotar que muchos de los emprendimientos apoyados con capital semilla, más adelante recibieron microcréditos para fortalecer sus unidades de negocio. La mayor parte de los recursos son utilizado para compra de maquinarias y capital de trabajo.

Tabla 15. Desembolsos realizados a beneficiarios de Cemprede, 2010 -2013

Periodo	Capital Semilla		Microcrédito		Total	
	Número desembolsos	Monto (\$)	Número desembolsos	Monto (\$)	Número desembolsos	Monto (\$)
2010	287	335.112.350	146	189.710.000	433	524.822.350
2011	460	386.535.205	342	459.430.397	802	845.965.602
2012	755	1.231.451.529	305	402.365.600	1.060	1.633.817.129
2013	934	531.232.196	277	409.482.330	1.211	940.714.526
Total	2.436	2.484.331.280	1.070	1.460.988.327	3.506	3.945.319.607

Fuente: Cemprede

De lo anterior se desprende que si bien, durante el periodo de estudio (1994 – 2014), en Cartagena hay una fuerte debilidad del liderazgo público para crear estrategias para un adecuado desarrollo económico local, por tanto, las iniciativas han sido impulsadas por el sector privado; sin embargo, se reconoce que a partir del año 2008, este liderazgo adquiere otra

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

dinámica, dados los programas emprendidos, de los cuales se han observado buenos resultados, de tal forma que esta estrategia ha sido reconocida tanto a nivel nacional como internacional, así, la Política de Inclusión Productiva para Población en Situación de Pobreza y Vulnerabilidad implementada por la Alcaldía de Cartagena de Indias representa un ejemplo de la importancia del trabajo conjunto entre el gobierno distrital y las instituciones locales, con el acompañamiento permanente del PNUD (PNUD, 2011), además de ser escogida, por esta misma entidad, como una de las mejores estrategias que trabajan en proyectos productivos con inclusión para sectores vulnerables, y a la fecha ha realizado la transferencia de la metodología a 17 territorios a nivel nacional, La Guajira, Barranquilla, Santa Rosa de Lima, Turbaco, Santa Marta, Sincelejo, Montería, Cúcuta, Bucaramanga, Yopal, Villavicencio, Ibagué, Neiva, Cali, Popayán, Pasto y Neiva.

De tal forma, se nota la interacción de los diferentes actores del territorio en pro del desarrollo económico incluyente, materializado por medio de convenios, alianzas, y/o acuerdo de voluntades, y dinamizado por la Red de inclusión productiva. Por su parte, la formación del recurso humano se fortalece por medio de las Instituciones de Educación Superior, que brindan programas en todas las áreas del saber, igualmente, las instituciones de capacitación para el trabajo, que están en constante retroalimentación con los sectores productivos, para proveer una formación que se adecúe a sus requerimientos. De acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional (MEN), en Cartagena existen 13 Instituciones de Educación Superior (IES) y 57 Instituciones de Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano (IETDH); sin embargo, solo 3 IES y 10 IETDH cuentan con certificación de calidad.

Tabla 16. Instituciones de Educación Superior en Cartagena, 2015

Nombre Institución	Sector	Carácter Académico	Programas Vigentes	Acreditación Calidad
Colegio Mayor de Bolívar	Oficial	Institución Tecnológica	13	No
Fundación Tecnológica Antonio de Arévalo	Privada	Institución Tecnológica	95	Si
Corporación Universitaria Rafael Núñez	Privada	Institución Universitaria/Escuela Tecnológica	23	No
Corporación Universitaria Regional del Caribe -IAFIC-	Privada	Institución Universitaria/Escuela Tecnológica	13	No
Fundación Universitaria Colombo Internacional –Unicolombo	Privada	Institución Universitaria/Escuela Tecnológica	11	No
Fundación Universitaria Tecnológico Comfenalco –Cartagena	Privada	Institución Universitaria/Escuela Tecnológica	40	No
Institución Universitaria Bellas Artes y Ciencias de Bolívar	Oficial	Institución Universitaria/Escuela	6	No

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

Nombre Institución	Sector	Carácter Académico	Programas Vigentes	Acreditación Calidad
		Tecnológica		
Escuela Naval de Cadetes Almirante Padilla	Oficial	Universidad	13	No
Fundación Universidad de Bogotá - Jorge Tadeo Lozano	Privada	Universidad	15	No
Universidad de Cartagena	Oficial	Universidad	99	Si
Universidad de San Buenaventura	Privada	Universidad	31	No
Universidad del Sinú - Elías BecharaZainum - Unisinú -	Privada	Universidad	32	No
Universidad Tecnológica De Bolívar	Privada	Universidad	77	Si

Fuente: SNIES -MEN

Tabla 17. Oferta de programas de Capacitación para el Trabajo por área de desempeño, 2015

Área Desempeño	Capacitación en conducción	Conocimientos académicos	Técnico laboral	Total
Arte, cultura, esparcimiento y deportes	0	0	6	6
Ciencias naturales aplicadas y relacionadas	0	0	1	1
Ciencias sociales, educativas, religiosas y servicios gubernamentales	0	0	6	6
Explotación primaria y extractiva	0	0	1	1
Finanzas y administración	0	1	37	38
Idiomas	0	11	0	8
Oficios, operación de equipo y transporte	26	0	15	33
Procesamiento, fabricación y ensamblaje	0	0	17	17
Salud	0	0	33	33
Ventas y servicios	0	0	151	151
Total	26	12	267	305

Fuente: SNIES -MEN

Otro aspecto que vale la pena resaltar es el convenio entre el Distrito y diferentes instituciones de educación superior con el fin de mejorar la educación media técnica de los estudiantes de 10° y 11° ofrecida en las instituciones oficiales, abriendo opciones de continuidad educativa, bien sea en la educación superior o en la educación para el trabajo y el desarrollo humano en diferentes nodos como son: petroquímico-plástico, logística y puertos; telemática y teleinformática; turismo; y agroindustria y biocombustible los cuales están asociados a los sectores productivos de las ciudad. Así desde el año 2012 se viene presentando un incremento sostenidos de los estudiantes en los diferentes nodos, siendo petroquímico – plástico, turismo y logística y puertos los que más estudiantes congregan, con esta articulación, los jóvenes pueden homologar los conocimientos adquiridos e ingresar a los programas académicos que ofrecen las IES (Secretaría Distrital de Educación, 2014).

Tabla 18. Estudiantes matriculados en la educación media técnica en Cartagena por nodos, 2012 - 2015

Nodo	2012	2013	2014	2015
Petroquímico-plástico	3.041	3.159	3.844	3.845
Logística y puertos	1.021	974	1.178	1.185
Telemática y teleinformática	280	342	307	360
Turismo	2.380	2.530	2.140	2.585
Agroindustria y biocombustible	311	335	360	380
Total estudiantes	9.045	9.353	9.843	10.370

Fuente: SED Cartagena

Una de las estrategias para la ampliación de la educación superior es la implementación de los Centros Regionales de Educación Superior (Ceres), constituidos como una alianza en la que participan el gobierno nacional, departamental y local, la sociedad civil, el sector productivo y la academia, con el objetivo común de generar oportunidades de desarrollo social y económico a las comunidades, a través de la generación de oportunidades de acceso a la educación superior, y en esta medida hacer más equitativo su acceso (MEN, 2009). En Cartagena, hacen parte de la alianza la Universidad Tecnológica de Bolívar, Universidad de Cartagena, Fundación universitaria Antonio de Arévalo, Fundación universitaria Los Libertadores y la Institución Universitaria Colombo Internacional. Del total de estudiantes matriculados, el 75% se encuentran en carreras tecnológicas, el 22% en carreras profesionales y el 3% en carreras técnicas. De otra parte del total de matriculados, el 16% ingresaron en el año 2014

Tabla 19. Estudiantes matriculados en Ceres, Cartagena*

Nivel de formación	Estudiantes
Carreras técnicas	200
Carreras tecnológicas	4.272
Carreras profesionales	1.244
TOTAL	5.716

Fuente: SED Cartagena, *Datos acumulados 2009-2014

Entre los aspectos claves se encuentra la educación pertinente, que se debe ajustar a los requerimientos del sector productivo, en este sentido, desde el OML de Cartagena y Bolívar, se han realizado estudios de perfiles ocupacionales de los sectores de turismo, construcción, logístico –portuario, y se encuentra en ejecución el del sector industrial que incluye el sector petroquímico-plástico, además se prevé la realización del estudio del sector de reparaciones navales. Igualmente, se realizó un piloto en el sector náutico sobre brechas de capital humano; de acuerdo a los resultados obtenidos, se han podido identificar las demandas de los empresarios, confrontándolas con la oferta educativa existente, de tal forma que se puedan ajustar y generar mayores posibilidades a la población de vincularse al mercado de trabajo; en términos generales

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

lo que se encuentra es que la oferta educativa se ajusta en cierta medida a las demandas y necesidades de los sectores en los niveles técnicos, tecnólogos y profesionales, sin embargo, se deben reforzar las habilidades blandas, relacionadas con el ser como los valores y actitud para el trabajo (Pérez & Hernández, 2013; Pérez & Mercado, 2013)

En lo que respecta a la financiación de proyectos con los recursos provenientes de los recursos de regalías, en Cartagena se han aprobado un total de 40 proyectos, lo que representa el 11% de los proyectos del departamento de Bolívar, el monto asignado a los proyectos son del orden de \$135, 9 mil millones, que en su mayoría están destinados a los sectores de transporte (28,7%), ambiente y desarrollo sostenible (21,4%) y agricultura, sobresale el proyecto de prevención del fenómeno de erosión en la isla de Tierra Bomba por valor de \$25.281 millones.

Tabla 20. Proyectos financiados por el SGR en Cartagena

Sectores	Cuenta de Proyecto	Suma de Monto
Agricultura	4	17.912.764.071
Ambiente y desarrollo sostenible	2	29.043.146.995
Ciencia y tecnología	1	11.044.020.000
Comercio, industria y turismo	1	2.100.000.000
Cultura, deporte y recreación	1	7.590.192.123
Defensa	1	2.135.400.052
Educación	3	10.861.191.345
Inclusión social y reconciliación	1	4.500.000.000
Justicia y del derecho	1	2.500.000.000
Salud y protección social	2	5.400.492.503
Transporte	20	39.014.334.474
Vivienda, ciudad y territorio	3	3.894.134.077
Total proyectos Cartagena	40	135.995.675.640
total proyectos Bolívar	361	849.565.586.408

Fuente: DNP-SGR-Mapa de regalías, cifras a corte de noviembre 2015

Por lo anterior, y a la luz de la teoría, se puede apreciar en la ciudad de Cartagena, que en los últimos años, la gestión pública en materia de reducción de la pobreza extrema, se ha alineado a los mandatos nacionales e internacionales, así como a las políticas públicas del orden nacional. En este sentido, como sostiene Grynspan (2008), se comprendió que la política social orientada a la superación de la pobreza y la pobreza extrema, no es exclusiva ni el único fin de la política social, asimismo que no es responsabilidad exclusiva del Estado, sino que han intervenido diferentes actores como empresas, gremios, academia, ONG, sociedad civil organizada y organismos internacionales. Siguiendo con la misma autora, desde el nivel nacional se observa una preocupación por atacar la pobreza de las causas, un ejemplo de ello, son las dimensiones abordadas desde la Red Unidos, las cuales fueron adoptadas en la política local, de tal forma que se pueda brindar más y mejor educación a la población vulnerable, así como la promoción de entornos apropiados para el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad; la creación de mecanismos para el acceso a activos productivos, junto

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

con oportunidades de empleo, autoempleo y emprendimiento; factores que se constituyen en determinantes para el logro de la superación de la situación de pobreza y que se han puesto en marcha por medio de la PIP en Cartagena desde el año 2008. Dentro de las políticas selectivas para superar la pobreza, esta se clasifica en las promocionales; puesto que se enfocan en el desarrollo de las capacidades de la población y el acceso a oportunidades de generación de ingresos, con lo cual se espera romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Frente a los elementos del DEL (Alburquerque, 2004), se encuentra que hay ciertos aspectos desarrollados como son la cooperación público – privada, manifestada en los convenios y alianzas existentes, así como equipos de liderazgo insertos en las instituciones que abanderan el proceso, principalmente en los gremios presentes en la ciudad; de igual forma, estos gremios cuentan con una serie de mecanismos de fortalecimiento de sus asociados, con énfasis en las mipymes. En la ciudad existe toda una oferta educativa, relacionada con los sectores productivos predominantes, hecho que se manifiesta desde la educación media técnica (liderada por la administración local por medio de la Secretaría de Educación), pasando por la formación para el trabajo, técnica y tecnológica (en la que sobresale el Sena como un aliado natural, tanto del sector público como de los empresarios), hasta la formación profesional y de postgrados. A su vez, desde el año 2008, existe una actitud proactiva del gobierno local más notable; para esto ha sido de vital importancia los procesos de planeación y constitución de agendas en las que se identificaron las apuestas de la ciudad y el departamento, de tal forma que existen unos sectores claves impulsores del desarrollo económico y a los que el tejido empresarial local se vincula por medio de los clústers.

Es de anotar, que aunque la política se esté desarrollando parcialmente, en las estrategias y programas que se han implementado, han alcanzado logros destacables, como es el fortalecimiento de la cooperación público-privada, y con ellos el impulso a los emprendedores locales en situación de pobreza y vulnerabilidad.

No hay que descuidar la lucha contra la pobreza en la ciudad de Cartagena se hace más compleja, y en concordancia con los actores entrevistados, se han evidenciado hechos que contribuyen a la disminución de la pobreza sin embargo, por las mismas condiciones económicas de la ciudad como polo de desarrollo, prevalece una fuerza migratoria que atrae más población, como por ejemplo el desarrollo de la industria local, la relocalización de empresas, el auge de la construcción de infraestructura hotelera e inmobiliaria, el crecimiento del turismo, entre otros, se convierte en un territorio atractivo para migrar; de tal forma, que hay una fuerza permanente que tiende a bajar la efectividad de las acciones realizadas, por tanto, se deben crear estrategias más efectivas que agilicen la tendencia a la baja del indicador de pobreza, que si bien ha disminuido, otras ciudades capitales también lo han hecho y con mayor rapidez. Asimismo, se deben crear condiciones en los sectores rurales, con el fin de contar con una mayor capacidad de generación de riqueza en sus territorios.

- Índice de favorabilidad para el Desarrollo Económico Local

Retomando a Albuquerque (2004), en lo referente a los elementos básicos para el Desarrollo Económico Local (DEL) y de acuerdo con las entrevistas realizadas en diferentes instituciones, se construyó un índice de favorabilidad que mide la proporción de respuestas positivas de cada una de las dimensiones, destacando de esta forma las percepciones positivas de los actores entrevistados frente al desarrollo.

Para la construcción del Índice, se tomaron los factores que componen las dimensiones, y se clasificaron sus respuestas entre las que consideraban que las condiciones eran favorables y las que consideran que eran desfavorables para el DEL en la ciudad de Cartagena, según las respuestas de los actores; por último, se procedió a realizar el cálculo como una proporción de las respuestas positivas encontradas.

Ilustración 8. Dimensiones y factores que favorecen el DEL

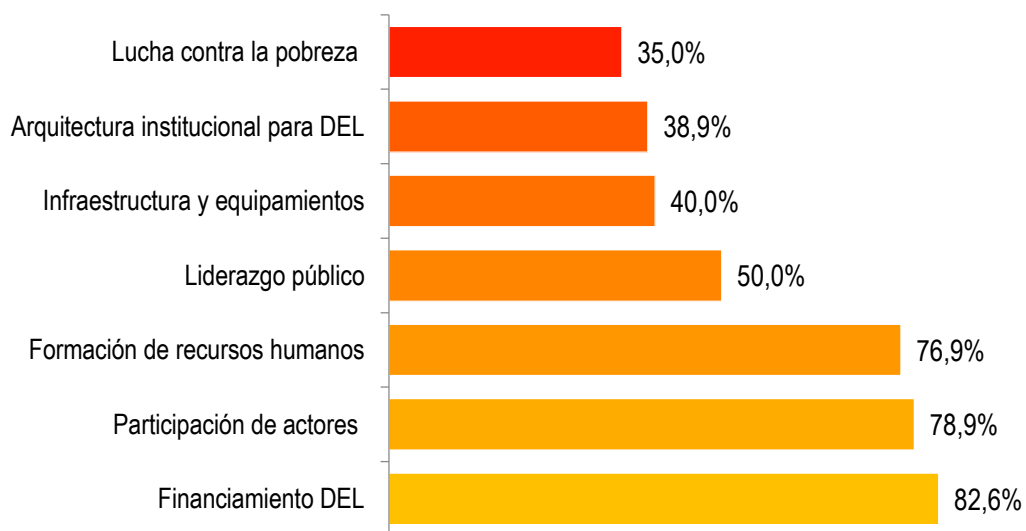


Fuente: Elaboración propia con base en Albuquerque (2004)

Los resultados muestran que las dimensiones de mejor desempeño son el financiamiento del DEL con el 82.6% de favorabilidad, el reconocimiento de la participación y movilización de actores con 78,9%, y la formación del recurso humano con una percepción favorable del 76.9%; de otro lado, el liderazgo público, la existencia de una arquitectura institucional, el

factor de equipamientos e infraestructura y la lucha contra la pobreza extrema, con porcentajes de 50%, 40%, 38,9% y 35% respectivamente representan las percepciones de favorabilidad más bajas, como se observa en la gráfica. A continuación se analizan cada uno de los factores.

Gráfica 23. Índice de percepción de favorabilidad de las dimensiones del DEL



Fuente: Cálculos propios con base en entrevistas realizadas

Financiamiento del DEL: este factor incluye los programas de fomento así como instituciones que brinden financiación a las Mipymes. En este sentido, se destaca la existencia de diferentes programas de fomento y fortalecimiento dirigidos a las Mipymes, especialmente, impartidos por los gremios a sus asociados, en algunos casos a bajo costo y en otro se accede gratuitamente, entre los que se pueden encontrar capacitaciones, facilitación de acceso a nuevos mercados (nacionales e internacionales), ruedas de negocios, salones de subcontratación, entre otros.

De otra parte, existe toda una oferta financiera, bancaria, entidades microfinancieras, fundaciones y ONG, que brindan diferentes modalidades de financiación, desde créditos blandos hasta el acceso a la banca de segundo piso como Bancoldex, Fondo Nacional de Garantías. En algunos casos, especialmente programas de fundaciones y ONG, han implementado el capital semilla en ciertos proyectos específicos para apoyar los emprendimientos productivos de la población vulnerable; además, en coordinación con la RIP y Cemprende se han realizado ruedas financieras, constituyéndose en espacios de encuentro entre las entidades microfinancieras y los microempresarios y emprendedores. Un aspecto a mejorar es la coordinación de los diferentes programas, puesto que se pueden aunar esfuerzos con el fin de llegar a un mayor número de beneficiarios

Participación de actores: en esta dimensión se resalta la presencia de actores y equipos que promueven el DEL, así como la cooperación público-privada. Al respecto se encontró que las iniciativas del desarrollo económico han sido lideradas en gran medida por el sector privado en cabeza de los gremios que hacen presencia en la ciudad como la ANDI seccional Cartagena, Acopi Bolívar, Fenalco Bolívar, Cotelco Capítulo Cartagena, Cámara de Comercio de Cartagena, entre otros, recibiendo el acompañamiento de la administración distrital, por lo cual, se destaca la cooperación público – privada, como una de las estrategias para impulsar el desarrollo económico y enfrentar la problemática de la pobreza, desatacando el centro de emprendimiento y todos sus programas asociados; dicha cooperación se concreta por medio de alianzas estratégicas, convenios, acuerdo de voluntades, Alianzas Público – Privadas (APP), entre otras..

Formación de Recurso Humano: Un aspecto de suma importancia es la formación del recurso humano, y que exista una educación de calidad y pertinente para los diferentes sectores productivos. A este respecto los actores manifestaron que en la ciudad se encuentra una oferta variada de programas académicos relacionados con la vocación productiva de la ciudad, sin embargo, se encuentran sectores donde no se ofrecen programas profesionales, como es el sector agropecuario, donde solo hay programas técnicos y tecnólogos, desaprovechando una de las potencialidades del departamento de Bolívar. Otro aspecto identificado es la existencia de brechas en la calidad de la formación de la mano de obra local, acordes a los avances tecnológicos implementados en los procesos productivos de las empresas.

Liderazgo público: se refiere a la actitud proactiva del gobierno local, a este respecto, los entrevistados manifiestan la falta de liderazgo en la gestión del desarrollo económico, resaltan la participación de los gremios y la sectorización de las estrategias, todas encaminadas a favorecer a sus respectivos asociados, de tal forma que el papel del sector público es más reaccionaria a las iniciativas que se promueven desde el sector empresarial, si bien se procuró integrar los temas sectoriales, en una unidad de gestión y que tuviera coherencia con el desarrollo económico de la ciudad.

Infraestructura y equipamientos: la construcción de infraestructura y equipamientos tiene una baja favorabilidad, toda vez que no se identifican grandes equipamientos colectivos. Sin embargo, se identifican ciertos proyectos que dan cuenta sobre los avances en la inclusión de la población en situación de vulnerabilidad, al brindar acceso adecuado a la provisión de servicios. En los últimos veinte años se destacan proyectos como el Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado, el cual permitió la ampliación de la cobertura en la ciudad. Otros proyectos de relevancia son la construcción de la vía Perimetral, el Corredor de Acceso Rápido a la zona industrial (Corredor Vial), el proyecto de la Bocana, la Vía al mar Cartagena-Barranquilla, Construcción y Mejoramiento de Escenarios Deportivos con ocasión de la celebración de los Juegos Centroamericanos y del Caribe en el año 2006, construcción de hospitales locales en diferentes barrios como Canapote, San Fernando, Arroz Barato, Nelson Mandela y el Pozón. Ampliación de la cobertura del servicio de gas natural

domiciliario (hoy llegan al 99%), provisión del servicio de acueducto a ciertos corregimientos del norte del Distrito como Pontezuela, Bayunca, Arroyo de Piedra, Arroyo de las Canoas; sin embargo aún falta la conexión en los corregimientos insulares, el puente de Barú que conecta al corregimiento de Pasacaballos con el de Ararca (antes se movilizaban por el Canal del Dique), la ampliación del hub del puerto, la modernización del aeropuerto, la construcción de megacolegios, rehabilitación de plazas y parques del Centro Histórico, el emisario submarino, con el cual se dejó de verter las aguas servidas sobre la Ciénega de la Virgen y sus cuerpos de agua, la ampliación de la refinería, y los que aún están en curso, el Túnel de Crespo, Transcribe, recuperación de la navegabilidad del Canal del Dique, pavimentación y recuperación de las vías barriales de la ciudad, recuperación del parque Espíritu del Manglar, el Centro de Artes y Ciencias de Bolívar.

- **Arquitectura institucional para el Desarrollo Económico local (DEL)**

El tejido social del departamento de Bolívar y el distrito de Cartagena, cuenta con una serie de instituciones que jalonan el desarrollo económico local. Dicha arquitectura incluye gremios, del orden nacional, regional y local, organizaciones de base social, organismos no gubernamentales, entidades financieras, empresas, empresarios, el sector educativo, entre otros actores vinculados a la base económica de la ciudad. Asimismo, se encuentra la administración pública, que desde sus diferentes dependencias apoyan y en algunos casos lideran las diferentes estrategias.

Estas instituciones se articulan por medio de la Red de Inclusión Productiva, en procura de dar un nuevo impulso al desarrollo económico local, basado en las potencialidades y recursos existentes en la ciudad, es así como se promueven los encadenamientos productivos en los sectores más dinámicos y con capacidades de vincular a los pequeños productores y empresarios. No obstante, uno de los aspectos a mejorar es en la implementación de un sistema de información que permita tener información oportuna para la toma de decisiones, que si bien se cuenta con información, esta se encuentra segmentada en cada una de las instituciones que la genera, por tanto su acceso es muy limitado

- **Índice de Desarrollo Endógeno (IENDOG)**

El Plan Nacional de Desarrollo (2010) reconoce las diferentes capacidades sociales, económicas, culturales, institucionales y ambientales de un país de alta heterogeneidad, en el cual coexisten diferentes niveles de desarrollo a nivel territorial; a partir de esto se definen zonas homogéneas donde el elemento de vecindad es clave para promover externalidades positivas a partir de la aglomeración; así los municipios desarrollarán sus capacidades endógenas a partir de sus factores de activos sociales, de crecimiento, de densidad y potenciales. Para calcular éste índice se han definido tres factores que consideran las siguientes variables: Calidad de vida, densidad poblacional y financiera y crecimiento.

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

La Calidad de vida mide el bienestar de los individuos y el desarrollo de sus capacidades para dinamizar la sociedad y contribuir al desarrollo endógeno.

El Factor de densidad considera la concentración de la población y de las actividades económicas financieras, que favorecen la competitividad.

Finalmente el factor de crecimiento relaciona variables como el crecimiento económico y los factores productivos de capital humano e institucional favorables al desarrollo endógeno. A continuación se presentan las variables por Factor:

Tabla 21. Ponderación y Variables por Factor del Índice de Desarrollo Endógeno

FACTOR	PONDERACIÓN	VARIABLES POR FACTOR	PONDERACIÓN VARIABLE DENTRO DEL FACTOR
Calidad de vida	45%	Ingreso por habitante, miles de pesos (estimación a partir de los recaudos tributarios municipales) -DDTS 2008-	5%
		Porcentaje d personas sin NBI, cabecera -censo 2005 DANE ajustado Dic 2008-	29%
		Porcentaje de personas sin NBI, resto -Censo General 2005 DANE ajustado Dic 2008-	36%
		Porcentaje de analfabetismo en adultos mayores de 18 años- censo 2005 DANE-	30%
Densidad Poblacional y financiera	16%	Densidad Poblacional (Personas por Km ²) - Censo general 2005 DANE ajustado 2009-	41%
		Valor de las colocaciones bancarias por habitante, miles de pesos -superfinanciera 2009-	16%
		Número de oficinas del sistema financiero por Km ² - Superfinanciera 2009	43%
Crecimiento	39%	Cobertura bruta educación primaria -censo 2005 DANE-	23%
		Cobertura bruta educación media y secundaria -censo 2005 DANE-	15%
		Inversión del gobierno municipal por habitante, miles de pesos - DDTs 2009-	7%
		Capacidad institucional del gobierno municipal (Índice de desempeño integral) - DDTs 2008-	26%
		Porcentaje de población económicamente activa -Censo General 2005 DANE-	20%
		Porcentaje de personas que hablan inglés -Censo General 2005 DANE-	9%

Fuente: DNP. Anexos Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014

El Índice tiene una valoración de 0 a 100 puntos, y configura cuatro categorías de municipios con condiciones similares de desarrollo endógeno como se presenta en la tabla, ubicando al distrito de Cartagena dentro de la categoría de mayores desarrollos.

Tabla 22. Tipologías de municipios según Índice de Desarrollo Endógeno IENDOG

TIPOLOGÍA	NÚMERO DE MUNICIPIOS
Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)	229
De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9%)	392
De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2%)	370

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

TIPOLOGÍA	NÚMERO DE MUNICIPIOS
De más desarrollo (IENDOG > que 30,2%)	111
TOTAL	1.102

Fuente: DNP. Anexos Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014

Dadas las características de la ciudad, Cartagena se ubica en el grupo de más desarrollo, con un puntaje de 32,81% haciendo parte del 10% de los municipios colombianos con mejores condiciones para el desarrollo endógeno, por contar a el ingreso per capita relativamente alto, que en el año 2013 fue de \$468.235, alto índice de alfabetismo, coberturas educativas superiores del 90%, con excepción de la educación superior, a lo que se suman la alta densidad poblacional y económica (aproximadamente 1.751,3 personas por KM² y más de 100 oficinas bancarias), el incremento de la inversión pública per cápita, el incremento de la población económicamente activa, y el mejoramiento de las capacidades institucionales del Distrito.

6 CONCLUSIONES

En los últimos 20 años los diferentes indicadores económicos y sociales dan muestra de un avance en el crecimiento económico y de mejoramiento de las condiciones de vida de la población a nivel nacional y en los departamentos en general, no obstante, aún persisten más de 13 millones de personas en situación de pobreza y 3,7 millones de personas en pobreza extrema.

A nivel nacional se han implementado diversas políticas orientadas a la atención de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, sin embargo, a nivel local, de acuerdo al análisis realizado a los planes de desarrollo del orden departamental y distrital, entre el periodo 1995 – 2014, políticas y programas orientados a la atención de dicha población se hace explícita sólo a partir de 2008, en los años anteriores se verifican programas sectoriales en salud, educación, vivienda, servicios públicos, los cuales son financiados en gran parte por recursos de transferencias del sistema general de participación. Un factor determinante en la persistencia de la problemática de la pobreza se relaciona con la presencia del conflicto armado, en donde el departamento de Bolívar, registra un gran número de víctimas, por ejemplo, es el tercer departamento que más población recibió víctima del desplazamiento forzado, llegando principalmente a las cabeceras municipales de El Carmen de Bolívar, San Pablo, Magangué y Cartagena, constituyendo los cordones de pobreza y miseria que aún persisten.

Cartagena y Bolívar no han sido ajenos a la buena dinámica económica experimentada a nivel nacional, con incrementos en la producción, las exportaciones, el crecimiento de los sectores turístico, servicios portuarios e industria, se

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

constituyen en los jabonadores de la economía local, sin embargo, ha faltado mayor irradiación de estos buenos resultados a la reducción sustancial de la problemática de la pobreza y pobreza extrema; hay que resaltar, que se han dado avances en materia de reducción del desempleo (Cartagena es una de las ciudades con el indicador más bajo del país), y aumento del empleo generado, que es en su mayoría en el segmento de los trabajadores por cuenta propia.

A nivel nacional, se observó la incorporación políticas orientadas a la superación de la pobreza en los planes de desarrollo a partir del año 2006, siguiendo los mandatos internacionales de los ODM y de los lineamientos de política elaborados en el país; en el orden departamental y distrital, su incorporación se hicieron explícitas desde el año 2008, y para el caso de Cartagena, bajo el acompañamiento y asesoría técnica del PNUD; la administración distrital emprendió la formulación y puesta en marcha de la Política de Inclusión Productiva para la vinculación de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, que además ha tenido el acompañamiento permanente del sector empresarial, y las organizaciones que trabajaban por el desarrollo social en la ciudad. La política se fundamenta en siete estrategias, las cuales se han cumplido parcialmente, y solo cuatro han tenido continuidad, como son el Programa de Emergencia Social Pedro Romero, el Centro de Emprendimiento Cemprende, la Red de Inclusión Productiva y el Observatorio del Mercado Laboral.

Entre los logros más destacados en las estrategias implementadas se relacionan con la atención y vinculación de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad de la ciudad de Cartagena al sistema productivo, que se ha materializado por medio del acceso a la educación formal o de educación para el trabajo de este segmento de la población, además de la formación en habilidades blandas, en las que los empresarios hacen especial énfasis. Otra de las formas de vincularlos es a través del apoyo y/o puesta en marcha de las ideas de negocio, así como el fortalecimiento de las unidades productivas existentes, creando mecanismos para que accedan a fuentes de financiación, que en algunos casos acceden a fondos de capital semilla o préstamos directos con las entidades financieras y microfinancieras. Esta política local fue pionera a nivel nacional, constituyéndose en ejemplo para otros territorios, de tal forma que se han realizado la transferencia metodológica a otras ciudades del país, además ha recibido del reconocimiento de diferentes entidades del orden nacional e internacional por vincular a la población vulnerable al sector productivo ya sea con sus propias unidades de negocios o por medio de la empleabilidad.

Varios de los consultados coincidieron en afirmar que si bien existe una política, el desenvolvimiento económico de la ciudad no se refleja en una mayor medida en la mejora de las condiciones de la población vulnerable, puesto Cartagena y Bolívar, tienen muy bien identificado las apuestas productivas, y en el caso de Cartagena, los sectores priorizados jalonan la economía local, como es el turismo, la industria y los servicios asociados a la actividad portuaria, en este sentido, se requiere del fortalecimiento de las alianzas productivas y las cadenas de proveedurías, para vincular a los pequeños

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

productores y microempresarios a estos sectores jalonadores y dinamizadores de la economía local, con el fin de lograr una mayor y mejor redistribución de los recursos.

En lo que se refiere a las dimensiones que favorecen el desarrollo económico local, muestra que en Cartagena, el sector privado juega un papel fundamental, al guiar el desenvolvimiento económico de la ciudad, asimismo se destaca un sector educativo que brinda una oferta educativa, que en principio es acorde con los requerimientos de los empresarios, sin embargo, se deben fortalecer las competencias específicas a fin que de la mano de obra calificada cumpla los estándares de calidad y alineada a los nuevos desarrollos tecnológicos.

Un avance importante es el trabajo en red realizado en RIP, donde se vinculan entidades de los distintos sectores (Distrito, empresas, academia, fundaciones, ONG, gremios), con el fin de tener una instancia que facilite la generación de procesos de desarrollo económico que sean sostenibles y que beneficien principalmente a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad; sin embargo, falta mayor integración y coordinación de las acciones, así como un liderazgo visible del gobierno local, que acompañado de la participación activa de los gremios y la sociedad civil organizada puedan llegar a construir estrategias de desarrollo con inclusión. Una de las debilidades reflejadas es la fragmentación de los sistemas de información territorial, la ciudad no cuenta con un sistema que brinde información veraz y oportuna para la toma de decisiones, aunque se resaltan los avances obtenidos por el observatorio del mercado laboral, en la identificación de los perfiles ocupacionales requeridos por los sectores más representativos, de tal forma que se puedan ajustar los programas y currículos académicos, y la posterior vinculación de la población en dichos sectores.

De esta forma, el Índice de percepción sobre la favorabilidad de las condiciones para el DEL, arrojó que las dimensiones que mejor calificación reciben son el financiamiento, participación de actores, y la formación del recurso humano, que se basan en la variedad de instituciones financieras, educativas y gremios instalados en el territorio, por su parte, el liderazgo público tiene una aceptación media junto con la infraestructura y equipamientos, en la que reconocen la activa participación de la administración distrital en las dos últimas administraciones; mientras que la arquitectura institucional para el DEL y la lucha contra la pobreza reciben las menores calificaciones, dado que si bien existe toda una serie de instituciones que trabajan el progreso, el DEL y la disminución de la pobreza, se requieren esfuerzos superiores para que los indicadores de pobreza se reduzcan a mayor velocidad, además, considerar que Cartagena como polo de desarrollo, genera una atracción permanente de población en busca de mejores condiciones, por tanto, existe una fuerza permanente que tiende a frenar los avances de las políticas y estrategias emprendidas para disminuir los niveles de pobreza en la ciudad.

Por último, de acuerdo con el Índice de Desarrollo Endógeno, Cartagena se ubica entre el 10% de los municipios con un nivel de desarrollo más alto, dadas las condiciones propias de la ciudad, se presentan unas condiciones favorables, entre las que se destacan el elevado ingreso per capita, el aumento de la inversión de la inversión pública per cápita, altos índice de alfabetismo y coberturas educativas, que se conjugan con una alta densidad poblacional y económica, el incremento de la población económicamente activa, y el mejoramiento de las capacidades institucionales del Distrito.

7 RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta el análisis presentado previamente, se recomienda un mayor liderazgo del sector público, así como mejoras en la capacidad institucional y de gobernabilidad, que brinde un mayor acompañamiento al sector productivo, en procura de un mejor bienestar para la población. Como se mencionó, la economía local se sustenta en tres sectores claves, turismo, industria, puertos, en los cuales se deben fortalecer los mecanismos para que se logre una mayor integración del empresariado y emprendedores locales a dichos sectores, con unos encadenamientos productivos y de proveedurías efectivas.

Otra de las recomendaciones va encaminada al fortalecimiento de la arquitectura institucional existente para que se dé un adecuado Desarrollo Económico Local, como es la Red de inclusión Productiva, donde confluyen diferentes actores de diversos sectores, así como de las iniciativas del Plan de Emergencia Social Pedro Romero, el Centro de Emprendimiento Cemprende, las cuales deben tener continuidad en los próximos periodos. Igualmente, desarrollar todos y cada uno de los componentes de la política, hecho que es un imperativo para que se puedan alcanzar más y mejores logros, de tal forma que sean más efectivas las intervenciones. Además se requiere mayor interacción entre la política pública del orden nacional con las del orden local, que si bien se ha avanzado en su incorporación en los procesos de planeación económica y social de los departamentos y municipios, aún continúan siendo muy débiles al momento de llevarla a cabo, en ocasiones por falta de capacidad institucional, por tanto se hace necesario crear capacidades instaladas en los territorios, y reforzar los procesos de planificación con la participación de las bases sociales organizadas existentes.

En lo que se refiere a las dificultades metodológicas para la realización del estudio, se encuentra que la información está muy segmentada y en ciertos casos es inexistente a nivel municipal, de tal forma que se deben realizar un mayor esfuerzo a nivel local para integrar un sistema de información adecuado para la toma de decisiones. Así como la identificación precisa de los beneficiarios de diferentes programas para el respectivo seguimiento y control, y conocer así sus condiciones que permitan detectar cuando un grupo familiar ha superado su situación de vulnerabilidad.

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

Por último, con este estudio se abren nuevas posibilidades de investigación en las temáticas de pobreza y políticas públicas, como por ejemplo el impacto de la PIP implementada en Cartagena, así como el aporte de Cemprende al Desarrollo Económico Local (DEL), efectividad de las estrategias, posibilidades de encadenamientos productivos y de negocios inclusivos, exploración de nichos de mercados a los cuales pueden acceder tanto los pequeños productores como las unidades de negocios de la población vulnerable.

8 BIBLIOGRAFÍA

- Alburquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización. *Revista de la CEPAL*(82), 157-171.
- Alcaldía de Cartagena. (2008). *Plan de Desarrollo Distrital "Por Una Sola Cartagena" 2008-2012*. Cartagena: Alcaldía de Cartagena.
- Alcaldía de Cartagena. (2009). *Política de Inclusión Productiva para la Población en Situación de Pobreza y Vulnerabilidad*. Cartagena: PNUD.
- Alcaldía de Cartagena. (2010). *Cemprende, balance de los primeros ocho meses*. Cartagena: UDE - Secretaría de Hacienda Distrital.
- Alcaldía de Cartagena. (2011). *Rendición de Cuentas noviembre 2011 "Por una sola Cartagena"*. Cartagena.
- Alcaldía de Cartagena. (2012). *Proyecto Plan de Desarrollo "Campo para Tod@s 2012 - 2015"*. Cartagena: Alcaldía de Cartagena.
- Alcaldía de Cartagena. (Mayo de 2012). Trabajando por la Inclusión Productiva. *Boletín Hacienda y Desarrollo, I(18)*. Cartagena, Colombia: Unidad de Desarrollo Económico - Secretaría de Hacienda Distrital. Obtenido de <http://www.cartagena.gov.co/Cartagena/sechacienda/Documentos/BOLETIN%20RED%20DE%20INCLUSION%20PRODUCTIVA.pdf>
- Alcaldía de Cartagena. (2013). *Plan de Desarrollo Ahora Sí Cartagena 2013-2015*. Cartagena: Alcaldía de Cartagena.
- Alcaldía de Cartagena. (2014). *Informe Técnico de Seguimiento y Evaluación del Plan de Desarrollo "Ahora Sí Cartagena 2013 - 2015"*. Cartagena.
- Altimir, O. (1979). La Dimensión de la pobreza en América Latina. *Cuadernos de la Cepal*(25), 95. Obtenido de [http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-1/Altimir%20Oscar%20\(1979\)%20La%20dimension%20de%20la%20pobreza%20en%20America%20Latina.pdf](http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-1/Altimir%20Oscar%20(1979)%20La%20dimension%20de%20la%20pobreza%20en%20America%20Latina.pdf)
- Angulo, R. (2011). *Propuesta de un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-OPHI) para Colombia*. Bogotá: DNP. Obtenido de <http://www.cepal.org/colombia/noticias/documentosdetrabajo/1/40511/roberto-angulo2-ges.pdf>
- ANSPE. (2015). *Ficha de información territorial - Cartagena, Bolívar*. ANSPE.
- Arocena, J. (1995). El Desarrollo Local. Un Desafío Contemporáneo. *Nueva Sociedad*, 19-55. Obtenido de <http://arizaldo.jimdo.com/app/download/3554205454/AROCENA-DesarrolloLocal.pdf?t=1295856522>.
- Banca de las Oportunidades. (2015). *Banca de las Oportunidades*. Recuperado el 25 de Noviembre de 2015, de Banca de las Oportunidades: <http://www.bancadelasoportunidades.com/contenido/contenido.aspx?catID=298&conID=673>
- Banco de la República. (2008). *Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República*. Bogotá: Banrepública.
- Banco Mundial. (2014). *Notas Políticas de Colombia: hacia la paz sostenible, la erradicación de la pobreza y la prosperidad compartida*. Washington, DC: Banco Mundial. Obtenido de <http://www.bancomundial.org/content/dam/Worldbank/Feature%20Story/lac/Colombia%20Policy%20Notes%20pub%20SPA%2011-7-14web.pdf>

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

- Banco Mundial. (17 de Agosto de 2015). *Banco Mundial*. Obtenido de [www.bancomundial.org: http://datos.bancomundial.org/tema/pobreza](http://datos.bancomundial.org/tema/pobreza)
- Barrientos, A. (2010). Protecting Capabilities, Eradicating Extreme Poverty: Chile Solidario and the Future of Social Protection. *Journal of Human Development and Capabilities*, 11(4), 579-597.
- Barrientos, A. (Mayo-Junio de 2012). Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas ¿Hacia una protección social fragmentada? *Nueva Sociedad*(239), 65-78. Obtenido de <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/10574.pdf>
- 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. Obtenido de <http://abacoenred.com/IMG/pdf/boisier.pdf>
- Cámara de Comercio de Cartagena. (2010). *Plan de Competitividad de Cartagena y Bolívar, 2008-2032*. Cartagena: Cámara de Comercio de Cartagena.
- 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. Obtenido de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27854/S2011032_es.pdf?sequence=1
- Centro de Estudios para el Desarrollo y la Competitividad - CEDEC. (2012). *Comprensión del sistema territorial de Cartagena: Análisis estratégico de las condiciones económicas y sociales*. Cartagena: Cámara de Comercio de Cartagena.
- 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. Obtenido de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36700/LCG2604s_es.pdf?sequence=1
- CEPAL. (2014). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2015). Movimiento de contenedores en puertos de América Latina y el Caribe, Ranking 2014. CEPAL. Recuperado el 26 de Septiembre de 2015, de <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/perfil/noticias/noticias/4/54974/P54974.xml&xsl=/perfil/tpl/p1f.xsl&base=/perfil/tpl/top-bottom.xsl>

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

- CEPAL-OIT. (2015). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Protección social universal en mercados laborales con informalidad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CLACSO. (2015). *Presentación Institucional*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Colombia.com. (8 de Junio de 2015). *Colombia.com*. Recuperado el 8 de Junio de 2015, de Colombia.com: http://www.colombia.com/cambio_moneda/
- Consejo Privado de Competitividad. (2008). *Adónde queremos llegar: Visión 2032 y principales estrategias*. Bogotá: CPC.
- Consejo Privado de Competitividad. (2013). *Informe Nacional de Competitividad 2013-2014*. Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.
- Consejo Privado de Competitividad. (2015). *Informe Nacional de Competitividad 2014 – 2015*. Bogotá: CPC.
- Dane. (2014). *Poverty monetaria y multidimensional en Colombia, 2014. Boletín Técnico*. Bogotá: Dane.
- Departamento Nacional de Planeación - Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida. (2011). *Índice de Pobreza Multidimensional Municipal*. Recuperado el 25 de Febrero de 2014, de DNP - SPSCV: <https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CCEQFjAB&url=https%3A%2F%2Fcolaboracion.dnp.gov.co%2FCDT%2FDesarrollo%2520Social%2FIPM%2520por%2520municipio%2520y%2520dpto%25202005%2520%2528Incidencias%2520y%2520Priv>
- 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. (2007). *Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad Documento Regional Bolívar*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 Estado Comunitario: Desarrollo para Todos. Tomo I*. Bogotá: DNP.
- 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. (2013). *Ejecuciones Presupuestales Municipales 2000-2013*. Bogotá, Colombia: DNP.
- 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.

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

- Dulcey-Ruiz, E., & Arrubla, D. (2013). *Envejecimiento y vejez en Colombia*. Bogotá: Profamilia. Obtenido de <http://www.profamilia.org.co/docs/estudios/imagenes/3%20-%20ENVEJECIMIENTO%20Y%20VEJEZ%20EN%20COLOMBIA.pdf>
- 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. Obtenido de https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBwQFjAAhUKEwiv7PkuLPHAhUBdR4KHd4iA8A&url=http%3A%2F%2Fcedlas.econo.unlp.edu.ar%2Fdownload.php%3Ffile%3Darchivos_upload%2Fdoc_cedlas171.pdf&ei=3pHTVa3YLIHqed7FjIAM&us
- Gobernación de Bolívar. (2014). *Gobernación de Bolívar*. Recuperado el 15 de Diciembre de 2014, de Gobernación de Bolívar: <http://www.bolivar.gov.co/>
- Grynspan, R. (2008). *Introducción a las políticas de superación de la pobreza*. Santo Domingo, República Dominicana: CEDAF.
- Held, D. (2007). Globale Ungleichheiten. En U. (. BECK, *Generation Global* (págs. 95-119). Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag: Ein Craschkurs.
- Hernández-Sampieri, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación* (Sexta ed.). México D.F: McGraw Hill Educación.
- IPEA/UNFPA. (2007). *Contribuciones potenciales a la agenda de los ODM a partir de la perspectiva de la CIPD: Resumen e implicaciones programáticas*. Brasilia DF: IPEA/UNFPA. Obtenido de <http://www.unfpa.org.br/lacodm/archivos/rp5.pdf>
- Kant, I. (1784). En Stollberg-Rilingeer, *Was ist Aufklärung? Reclams 2010*. Stuttgart: Universal-Bibliothek.
- Martelo, K. (2014). *Análisis del comportamiento del comercio exterior de Bolívar, 2014*. Cartagena: Cámara de Comercio de Cartagena. Obtenido de http://www.ccartagena.org.co/descargar_archivo.php?f=2015051242_INV_ANALISIS_DEL_COMPORTAMIENTO_DEL_COMERCIO_EXTERIOR_DE_BOLIVAR.pdf
- 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.
- MEN. (9 de Julio de 2009). *Ministerio de Educación Nacional*. Recuperado el Noviembre de 2015, de Ministerio de Educación Nacional: <http://www.mineduacion.gov.co/1621/w3-article-187077.html>

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

- Minchew, E. (16 de Diciembre de 2013). *International Center for Tropical Agriculture*. Recuperado el Agosto de 2015, de Desempeño y Sostenibilidad de las Alianzas Productivas: Un Análisis Macro de un Programa de Acceso a Mercados: <http://dapa.ciat.cgiar.org/desempeno-y-sostenibilidad-de-las-alianzas-productivas-un-analisis-macro-de-un-programa-de-acceso-a-mercados/>
- Moreno, L. (2007). *Lucha contra la pobreza en America Latina. ¿Selectividad y Univrsalidad?* Consejo Superios de Investigaciones Cientificas.
- Muñoz, L. (s.f). *Programa Familias GuardaBosques*. Bogotá: DNP.
- Naciones Unidas. (2015). *Cumbre de las Naciones Unidas sobre el desarrollo Sostenible*. Recuperado el 2015, de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>
- Naciones Unidas. (2015). *www.un.org/*. Recuperado el 6 de Noviembre de 2015, de www.un.org/sustainabledevelopment/es/globalpartnerships/
- 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*. Recuperado el 2015, de <http://www.preventionweb.net/files/resolutions/N1141043.pdf>
- Pérez, D., & Angulo, G. (2012). *Evaluación de resultados de Cemprende y propuesta de diseño metodológico de evaluación de impacto*. Cartagena: Red ORMET.
- Pérez, D., & Hernández, N. (2013). *Perfiles ocupacionales y demandas de bienes y servicios en el sector de la construcción en Cartagena de Indias*. Cartagena: PNUD.
- Pérez, D., & Mercado, M. (2013). *Perfiles ocupacionales del sector logístico/portuario de la ciudad de Cartagena de Indias*. Cartagena: PNUD.
- 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. (2011). *Desarrollo Económico Incluyente*. Bogotá: 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.
- Secretaría Distrital de Educación. (2014). *Boletín Informe de estadísticas y análisis sectorial Cartagena*. Cartagena.
- Silva, I. (abril de 2005). Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina. *Revista de la Cepal*(85), 81-100.

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

Superintendencia de Puertos y Transporte. (2014). *Boletín anual 2014*. Bogotá: Ministerio de Transporte. Obtenido de <http://www.supertransporte.gov.co/index.php/2-uncategorised/163-intermediarios-comercio-exterior-movimientos-carga.html>

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

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 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 3674 de 2010. “Lineamientos de política para el fortalecimiento del Sistema de Formación de Capital Humano (SFCH)”.
- CONPES social 140 de 2011

PLANES DE DESARROLLO CONSULTADOS

NACIONALES

1994-1998 El Salto Social

1998-2002 Cambio para construir la paz

2002-2006 Hacia un Estado Comunitario

2006-2010 Estado Comunitario: desarrollo para todos

2010-2014 Prosperidad para Todos

DISTRITALES

1995 – 1997 Cartagena es de todos ¡metámosle el hombro!

1998 – 2000 Plan de Desarrollo Distrital – Alcalde Nicolás Curi Vergara

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

- 2001 – 2003 Prosperidad para todos
- 2004 – 2005 Cartagena nuestra casa
- 2005 – 2007 Cartagena como Siempre Nuestro Compromiso”
- 2008 – 2011 Por una sola Cartagena
- 2012 – 2015 Hay campo para todos
- 2013 – 2015 Ahora Sí Cartagena

DEPARTAMENTALES

- 1995 – 1997 Plan de Desarrollo Departamental – Gobernador Miguel Navas Meisel
- 1998 – 2000 Por un Bolívar Grande
- 2001 – 2003 Consenso Social para la Convivencia
- 2004 – 2007 Por el Bolívar que Todos Queremos
- 2008 – 2011 Salvemos a Bolívar
- 2010 – 2011 Unidos por la Prosperidad de Bolívar
- 2012 – 2015 Bolívar Ganador

OTROS DOCUMENTOS CONSULTADOS

- Decreto No. 4160 del 03 de noviembre de 2011
- Visión Colombia II Centenario 2019
- Visión Colombia 2032
- Agenda de Productividad de Colombia. 2012 - 2014
- LEY 1532 de 2012

9 ANEXOS

ANEXO NO. 1: REGISTROS ANALÍTICOS ESPECIALIZADOS RAES DE LECTURA DE PLANES DE DESARROLLO NACIONALES, DEPARTAMENTALES Y DISTRITALES

ANEXO No 1A. REGISTRO ANALÍTICO ESPECIALIZADO (RAE) PLAN DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO				
	ÍTEMS	DESARROLLO		
I	INFORMACIÓN SOBRE EL PLAN DE DESARROLLO			
	Gobernador	Miguel Navas Meisel	Miguel Raad Hernández	Luis Vargas Sánchez
	Periodo	1995 - 1997	1998 - 2000	2001 - 2003
	Título del Plan de Desarrollo		Por un Bolívar Grande	Consenso Social para la Convivencia
				Por el Bolívar que Todos Queremos
II	INFORMACIÓN SOBRE EL GOBERNADOR ELECTO			
	Resumen biográfico, perfil, cargos desempeñados, etc.	Ingeniero Agrónomo, fue alcalde del municipio de Tolú (1969-1970), gobernador del departamento de Sucre (1974-1975) y representante a la Cámara por el mismo departamento (1979-1982)	Abogado con especialización en Alta Gerencia, Egresado de la Maestría en Derecho de la Universidad Nacional. Ex. Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad San Buenaventura Cartagena, Asesor Empresarial y Ex. Viceministro nacional de educación para la Juventud.	

*Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar.
Período 1994-2014.*

	Contexto Institucional: Partido Político, % de votación.	Liberal	Conservador		PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO Total votos: 261.111/457.685 (57,05%) Participación 51,95% Abstención 48,05% Fecha elecciones 30/03/2004
	Otra información relevante:				
III	PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN A RESPONDER DESPUÉS DE LA LECTURA				

*Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar.
Período 1994-2014.*

<p>¿Qué política expresa formula el Plan de Desarrollo para reducir la pobreza y la pobreza extrema en Colombia?</p>	<p>el plan no especifica una política orientada a la superación de la pobreza, en uno de los lineamientos estratégico (el tiempo de la gente) se refiere fundamentalmente a las áreas de educación, salud, vivienda, entre otros del desarrollo social</p>	<p>La estrategia: Desarrollo humano y participación comunitaria: El accionar se orienta a elevar la calidad de vida de los ciudadanos del departamento, liderando este trabajo con la Consejería de Género, la Mujer y la familia en lo que tiene que ver con: Familia, Educación; Niñez, Tercera edad, Violencia, Aspecto laboral, Madres solteras, Discapacitados; menor trabajador; Mujeres jefes de hogar, Desplazados, Juventud. Objetivo 2. Contribuir a la dinámica de crecimiento económico en el departamento que garantice la disminución del desempleo a nivel urbano y rural, los niveles de pobreza y el fortalecimiento de la capacidad empresarial. Metas: entre 1998 y 2000, contribuir a reducir la pobreza en 5 puntos porcentuales, medidos a través del NBI</p>	<p>No establece unos lineamientos explícitos en la materia, sin embargo, se observan algunos que pueden apuntar a la reducción de la pobreza así: 3. BOLIVAR CONVIV; el cual, entre otros objetivos tiene: Formular políticas y estrategias para la generación de Capital Humano y Capital Social en el Departamento; Establecer un sistema público de asistencia social orientado hacia la protección de la población vulnerable.</p>	<p>Lineamiento estratégico: B. LA DIGNIDAD SOCIAL QUE TODOS QUEREMOS (El desarrollo, además de impulsar la productividad y la competitividad para la solución a los problemas del empleo y la pobreza debe propiciar la dignidad social. Si esta es precaria y únicamente cobija a algunos sectores de la sociedad, desmejorará las); 8 estrategias: 1) Ampliación con calidad, eficiencia y pertinencia de la educación pública departamental; 2) Fortalecimiento de la seguridad social en salud; 3) Promoción del deporte, la recreación y la educación física; 4) Optimización del servicio público domiciliario de agua potable y saneamiento básico; 5) Fortalecimiento de las etnias; 6) Potenciación a las acciones de bienestar y asistencia social a la familia, la niñez, la juventud, el adulto mayor y la discapacidad; 7) Concurrencia en el desarrollo de proyectos de vivienda y de procesos de formalización de la propiedad predial; 8) Prevención y atención de desastres.</p>
--	--	---	--	---

*Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar.
Período 1994-2014.*

<p>¿Qué política expresa formula el Plan de Desarrollo para promover el desarrollo económico local en los territorios?</p>	<p>no aparece explícita, sin embargo, en la estrategia "la competitividad", se promueven las actividades predominantes en el territorio como son: industria, agroindustria, artesanía, agricultura, ganadería y minería</p>	<p>La estrategia: Desarrollo de las capacidades productivas y de competitividad solidaria; para atacar los altos niveles de pobreza que tiene el departamento de Bolívar, y los crecientes índices de desempleo e incapacidad económica, se promoverá el impulso a la actividad agropecuaria, manejo del medio ambiente, vivienda de interés social e infraestructura para la competitividad. Objetivo 2. Contribuir a la dinámica de crecimiento económico en el departamento que garantice la disminución del desempleo a nivel urbano y rural, los niveles de pobreza y el fortalecimiento de la capacidad empresarial. Metas: entre 1998 y 2000, contribuir a reducir la pobreza en 5 puntos porcentuales, medidos a través del NBI Meta: apoyo a por lo menos seis proyectos regionales de producción agroindustrial y comercialización. Apoyo</p>	<p>la estrategia: BOLIVAR COMPITE; que busca Articular armónicamente los distintos actores del mercado en una red interactiva y sinérgica orientada hacia la diversificación y el incremento de la producción, la productividad y la competitividad.· Facilitar alianzas estratégicas entre distintos agentes de los sectores productivos para articular clúster</p>	<p>No existe un lineamiento explícito en el tema, sin embargo, el Lineamiento estratégico: C. LA ECONOMIA TERRITORIAL QUE TODOS QUEREMOS propone impulsar la productividad y la competitividad económica y el desarrollo sostenible, principalmente en el sector agropecuario y minero, y en segunda instancia, en el sector microempresarial y el solidario. por medio de las estrategias: PROMOCION DEL DESARROLLO AGROPECUARIO INTEGRAL, SUSTENTABLE Y COMPETITIVO; 2. FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACION DEL SECTOR MINERO DEL DEPARTAMENTO; 3. PROMOCION DEL DESARROLLO EMPRESARIAL (turismo y artesanías)</p>
--	---	---	---	--

*Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar.
Período 1994-2014.*

			al montaje de infraestructura de riego en Magangué, Mompox, y San Estanislao de Kostka. Montaje de un corredor cárnico con epicentro productivo en Magangué		
	¿En el Plan de inversiones, qué recursos se destinan a la reducción de la pobreza y de la pobreza extrema en Colombia?				
	¿En el Plan de inversiones, qué recursos se destinan a promover el desarrollo económico local?				
IV	ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL PLAN DE DESARROLLO				
	Componente general		Visión: convertir a nuestro departamento en un Bolívar Grande, de progreso, desarrollado integralmente, que aprovecha racionalmente los recursos, en convivencia pacífica y con justicia social	VISION ESTRATEGICA DEL DEPARTAMENTO. En el año 2.004 Bolívar será un Departamento donde prevalezca la concertación y el diálogo como formas no violentas de resolución de conflictos; con mayores tasas de crecimiento económico; menores niveles de desempleo; más productivo y competitivo; con una población que goza de una mejor calidad de vida y desarrollo humano; socialmente más equitativo, democrático y en armonía con la naturaleza.	Visión: La visión del Gobierno Departamental sobre Bolívar es: En el año 2007, Bolívar es un territorio que avanza en la transformación hacia un modelo de desarrollo humano, productivo, competitivo y sostenible, en el cual sus habitantes actúan holísticamente, garantizando un constante desarrollo y la sostenibilidad de los procesos iniciados.

*Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar.
Período 1994-2014.*

	Propósitos		<p>Misión: en la gobernación de Bolívar trabajamos por alcanzar el bienestar general y mejorar la calidad de vida de los bolivarenses mediante la adopción de unas bases estratégicas de desarrollo económico, ambiental, y humano definidos con la participación activa de los diferentes actores del desarrollo, teniendo en cuenta los criterios de sostenibilidad equidad y eficiencia</p>	<p>Generar en el Departamento de Bolívar las condiciones y oportunidades necesarias para el desarrollo integral del SER BOLIVARENSE de tal manera que le permita desarrollarse como PERSONA HUMANA con capacidades para un adecuado desenvolvimiento social y económico y por tanto disfrutar de una vida prolongada y saludable; adquirir conocimientos; tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida digno y gozar de libertad política, económica y social.</p>	<p>Misión: ser los promotores del desarrollo departamental de una forma equilibrada involucrando a la totalidad de los actores (público, privado, solidario, comunitario), conociendo sus intereses, sus motivaciones y compromisos, para que funcionando en un sistema institucional, logremos ubicar al Departamento de Bolívar en el lugar que históricamente le correspondió en el ámbito nacional.</p>
--	------------	--	---	---	--

*Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar.
Período 1994-2014.*

Objetivos	<p>Objetivo general: Elevar la calidad de vida de los bolivarenses en forma sostenible y dentro de las condiciones que plantea el proceso de la consolidación de la apertura, y Lograr un desarrollo equivalentemente distribuido, que garantice el pago de la deuda social, que el Estado tiene con los sectores de población menos favorecidos de la subregión bolivarense</p> <p>objetivos específicos: adecuar y construir una infraestructura física vial que le permita al departamento integrar el sector urbano con el rural, las diferentes zonas entre sí y con los demás departamentos de la Costa Atlántica, y del país, complementada con una infraestructura de distritos de riego, puertos pluviales, marítimos y terrestres, y una adecuada red de servicios públicos. II) reactivar el sector agropecuario y fomentar las acciones</p>	<p>Objetivo general: promover el desarrollo económico, social, institucional, humano y ambiental con el fin de generar un progreso, mejorar la calidad de vida y lograr la distensión como medio para la consecución de la convivencia pacífica en el departamento de Bolívar. Objetivos específicos: implementar un proceso de modernización y desarrollo institucional del gobierno departamental que transforme la administración en una empresa de alto desempeño y bajo costo; igualmente adelantar la desconcentración, descentralización o ambas de la administración departamental para generar mayores niveles de gobernabilidad; Contribuir a la dinámica de crecimiento económico en el departamento que garantice la disminución del desempleo a nivel urbano y rural, los</p>	<p>Generar espacios de participación y concertación social que permitan la construcción de la paz en el territorio del Departamento y de la institucionalización la cultura del diálogo como forma de resolución no violenta de conflictos.</p>	<p>General: incentivar el potencial humano, social y productivo, para mejorar la calidad de vida de los habitantes del departamento de Bolívar, reduciendo la pobreza, ampliando las opciones y brindando las condiciones para el pleno ejercicio de la ciudadanía y el disfrute de la existencia.</p>
-----------	---	--	---	---

*Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar.
Período 1994-2014.*

		<p>de control ambiental III) modernizar las instituciones, implementando una política de ciencia y tecnología, creando fuertes lazos de intercambio y asociación entre los distintos actores del desarrollo.</p> <p>IV) superar los desequilibrios sociales de la población bolivarense en materia de educación, cultura, recreación, salud y empleo.</p>	<p>niveles de pobreza y el fortalecimiento de la capacidad empresarial; Fortalecer el proceso de integración espacial que sirva a la articulación del departamento y de enlace con los principales polos de desarrollo nacional e internacional; Liderar los procesos de gestión ambiental, de ordenamiento territorial y programas de prevención y atención de desastres, acorde con las características geográficas (subregionales del departamento), usos del suelo y explotación del recursos naturales con el fin de generar un desarrollo departamental ambientalmente sostenible</p>		
	Metas				
	Estrategias	<p>a) competitividad b) el tiempo de la gente c) la inversión pública d) los proyectos estratégicos</p>	<p>Lineamientos estratégicos: Desarrollo de capacidades productivas y de competitividad solidaria; Planeamiento del Ordenamiento territorial y ambiental; Desarrollo institucional y descentralización</p>	<p>1. BOLIVAR SOLVENTE; 2. BOLIVAR COMPITE; BOLIVAR CONVIVE; 4. BOLIVAR SOSTENIBLE;</p>	

*Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar.
Período 1994-2014.*

			administrativa; Desarrollo de la infraestructura vial, fluvial, aéreo y de telecomunicaciones		
	Orientaciones				

ANEXO No 1A. REGISTRO ANALÍTICO ESPECIALIZADO (RAE) PLAN DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO				
	ÍTEMS	DESARROLLO		
I	INFORMACIÓN SOBRE EL PLAN DE DESARROLLO			
	Gobernador	Joaco Berrio Villarreal	Alberto Bernal Jiménez	Juan Carlos GossainRognini
	Período	2008 - 2011		2012 - 2015
	Título del Plan de Desarrollo	Salvemos a Bolívar	Unidos por la Prosperidad de Bolívar	Bolívar Ganador
II	INFORMACIÓN SOBRE EL GOBERNADOR ELECTO			
	Resumen biográfico, perfil, cargos desempeñados, etc.		Odontólogo de profesión, fue alcalde menor, concejal por cuatro periodos (12 años)	Abogado, Especialista en Derecho Comercial y Administrativo, Candidato a Magister en Desarrollo y Cultura de la Universidad Tecnológica de Bolívar, ha sido Secretario General de la Alcaldía Mayor de Cartagena, Secretario de Hacienda y Finanzas Publicas, Director de la Escuela de Gobierno y Liderazgo de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias y Director de Planeación del Departamento de Bolívar. También fue Secretario de Planeación, alcalde encargado en el 2003 y en el 2006.

*Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar.
Período 1994-2014.*

	Contexto Institucional: Partido Político, % de votación.	PARTIDO CAMBIO RADICAL Total votos: 209.058 /635.374 (32,9%) Participación 52,42% Abstención 56,18% Fecha elecciones 28/10/2007		PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO Total votos: 273.629/757.984 (43,54) Participación 56,18% Abstención 43,82% Fecha elecciones 30/10/2011
	Otra información relevante:	Renunció al cargo, luego de haber sido suspendido. Fue investigado por la procuraduría por celebración indebida de contratos, inhabilitándolo para ejercer cargos públicos por 18 años. Por lo cual, el ministerio del interior, por medio del decreto 1714 de 2010, encargó al señor Jorge Mendoza Diago para ejercer el cargo de gobernador	Fue elegido luego de la renuncia del entonces gobernador Joaco Berrio, las elecciones fueron marcadas por el alto porcentaje de abstención de los votantes. Del potencial de votantes (1.313.015), aproximadamente el 88% no acudió a las urnas. De acuerdo a la información de prensa, su candidatura fue promovida por el grupo político de los Guacia, grupo que a nivel local tiene gran incidencia en el sector público. que además han sido investigados y condenados por diversos delitos	
III	PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN A RESPONDER DESPUÉS DE LA LECTURA			

*Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar.
Período 1994-2014.*

<p>¿Qué política expresa formula el Plan de Desarrollo para reducir la pobreza y la pobreza extrema en Colombia?</p>	<p>Eje estratégico: Bolívar Equitativo; Objetivo: Contribuir a la reducción de los niveles de pobreza y desigualdad en el departamento de Bolívar, con el fin de garantizar unos mínimos vitales en derechos humanos a la población bolivarense que mejoren las condiciones, calidad de vida y niveles de desarrollo humano de su gente. Garantía de derechos fundamentales a grupos poblacionales especiales: Programas: Asistencia Integral a la Pobreza Extrema en Bolívar. Estrategias: Implementación de alianzas interinstitucionales para la aplicación de estrategias, programas, proyectos y demás acciones de iniciativa del gobierno nacional, la cooperación internacional, organizaciones no gubernamentales, empresas u empresarios del sector privado que propendan por la superación de la pobreza extrema en el departamento.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Priorización de la gestión sectorial y de inversión del gobierno departamental hacia la reducción de la pobreza extrema en Bolívar. Meta: Vincular a 104.000 nuevas familias a la red juntos en el dpto. de Bolívar <p>Seguridad Alimentaria y Nutricional en Bolívar: Contribuir a que la población pobre y vulnerable en situación</p>	<p>en la Estrategia 2: Prosperidad Social con Equidad y Solidaridad establece, el mejoramiento de la cobertura y la calidad de la educación, la salud y el saneamiento básico, con tendencia hacia la universalización en todo el departamento, así como el gran esfuerzo de planificación y gestión de recursos ante el gobierno nacional y la cooperación internacional para garantizar a miles de bolivarenses afectados por la pobreza extrema (ancianos, niños en abandono, adolescentes, discapacitados, madres cabeza de hogar, etc.) y aquellos que viven en zonas de alto riesgo o han sido afectados por fenómenos naturales, especialmente a la gente de las poblaciones ubicadas en las riberas del Canal del Dique, y en los ríos Magdalena y Cauca, la atención de sus necesidades básicas y/o humanitarias y la prevención y atención de desastres naturales o de otra índole. (pág. 3)</p> <p>El objetivo: PROMOCION SOCIAL. programa: UNIDOS CONTRA LA PROBREZA EXTREMA -ESTRATEGIA “JUNTOS” Promover un desarrollo equitativo en el departamento de Bolívar y dirigir la acción de la oferta</p>	<p>Dentro de los Objetivos estratégico del Plan se encuentra UNA SOCIEDAD EN ARMONÍA PARA TODOS. Estrategia: UN DEPARTAMENTO CON INCLUSIÓN PARA TODOS. El programa: BIENESTAR INTEGRAL PARA UN BOLIVAR GANADOR. Sub programa: Superación extrema pobreza. Ampliar y fortalecer la oferta institucional de la red Unidos para incrementar el número de familias atendidas, articulando los diferentes programas y proyectos de cada dependencia en favor de este sector poblacional, para mejorar su condición de vida. Las metas en esta materia son: llevar la oferta institucional de la Red Unidos a los 45 municipios del departamento, e incrementar el número de familias asistidas (LB: 37 municipio y 34,511 familias) 3 corregimientos declarados Zonas libres de pobreza extrema y 2 poblaciones de Bol, intervenidas por el ANSPE en innovación social (PD. Pág. 133; 137-138)</p>
--	--	--	---

*Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar.
Período 1994-2014.*

		<p>de inseguridad alimentaria y nutricional y en especial la que se encuentra en el campo en situación de riesgo de desplazamiento y en situación de retorno al campo en el departamento, mejore su situación alimentaria y nutricional.</p> <p>Estrategias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a proyectos de complementación alimentaria y desarrollar acciones formativas y de promoción de estilo de vida saludables que contribuyan a mantener y mejorar el estado nutricional, incrementar la matrícula, la asistencia regular y el desarrollo cognitivo de los niños, niñas y jóvenes matriculados en las instituciones educativas oficiales del departamento. • Apoyo a proyectos de producción de alimentos para el autoconsumo, con el propósito de estimular la seguridad alimentaria de toda la población del departamento y la permanencia en el campo de la población en riesgo de desplazamiento y/o permitir el retorno de la población desplazada a sus tierras, recobrando en parte su capacidad productiva. • Articulación de esfuerzos de cooperación con el ICBF, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo – BID, FAO, las Agencias de 	<p>institucional sobre la población más pobre, en situación de miseria y de mayor vulnerabilidad en las diversas zonas del departamento, para lo cual es necesaria una intervención focalizada del gobierno departamental, hacia las comunidades y territorios más rezagados, brindándoles la oportunidad de acceder a servicios como la alimentación y nutrición, educación pertinente, salud, vivienda, recreación, deportes y cultura, brindando unos mínimos vitales y en función de garantizar unos derechos instituidos en la Constitución de 1991 y el Derecho Internacional</p> <p>metas: 35.000 familias beneficiadas con la estrategia Juntos; 18 municipios incorporados a la estrategia Juntos</p>	
--	--	--	---	--

*Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar.
Período 1994-2014.*

		<p>Cooperación Internacional, u otras organizaciones gubernamentales o no gubernamentales interesadas en el tema.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formulación del Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional del departamento de Bolívar. • Articulación de la política de seguridad alimentaria y nutricional departamental con las acciones prioritarias en salud pública, educación, desarrollo productivo agropecuario, empleo, saneamiento básico y ambiental dispuestas en el presente plan de desarrollo <p>Metas: 6000 nuevas familias en RESA, brindar 133.376 desayunos y 49.673 almuerzos en restaurantes escolares con el ICBF, 80% vigilancia nutricional con el ICBF</p>		
<p>¿Qué política expresa formula el Plan de Desarrollo para promover el desarrollo económico local en los territorios?</p>		<p>Eje: Bolívar Emprendedor: línea Desarrollo productivo y empresarial Generar las condiciones necesarias para contribuir al progreso de la productividad y la mejora del empleo en el Departamento con énfasis en las apuestas productivas identificadas y la internacionalización de la economía. Estrategias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Construir e implementar el Plan de Competitividad del Departamento, como parte integrante del Concejo Regional 	<p>Lineamiento estratégico: EMPLEO PARA LA PROSPERIDAD Estrategia: COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO EMPRESARIAL ; PROGRAMA: BOLIVAR COMPETITIVO Y EMPRENDEDOR: Apoyar técnica y/o financieramente acciones e iniciativas de fortalecimiento de la competitividad, el desarrollo empresarial (micro, pequeña y mediana empresa), la</p>	<p>En este sentido, proponen el impulso de las apuestas productivas identificadas en el Plan Regional de Competitividad. Se consagra en el objetivo estratégico: BOLÍVAR CON ECONOMÍA REGIONAL COMPETITIVA. Estrategia: IMPULSO DE LAS APUESTAS PRODUCTIVAS DE BOLÍVAR. Programas: TECNIFICACIÓN DEL CAMPO Y DESARROLLO AGROINDUSTRIAL; DESARROLLO MINERO Y ENERGETICO DEL DEPARTAMENTO; BOLIVAR DESTINO TURISTICO, SOSTENIBLE Y COMPETITIVO; ARTESANOS DE BOLÍVAR; ESTÍMULO PARA LA CREACIÓN DE EMPRESAS; CIENCIA TECNOLOGIA E INNOVACION; (Pág. 192-211)</p>

*Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar.
Período 1994-2014.*

		<p>de Competitividad de Bolívar.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Liderar en asocio con los miembros del Consejo Regional de Competitividad de Bolívar, el proceso de promoción del Departamento como escenario de la inversión productiva exportadora con miras a aprovechar las oportunidades que deben ofrecer los tratados de integración comercial. • Apoyar la modernización tecnológica y empresarial de unidades productivas a través de la aplicación de la Ley 590/2000. • Fomentar el empleo productivo en el Departamento mediante el apoyo a la creación de micro, pequeñas, medianas empresas y de carácter familiar y con énfasis en las cadenas agroindustriales, creativas y de turismo 	<p>innovación, la ciencia y la tecnología, el empleo, el emprendimiento y el desarrollo económico local en el Departamento, así como el fortalecimiento de instancias, mecanismos y/o espacios de coordinación departamental de estas políticas, implementadas por el gobierno nacional y/o la ley. Meta: 3 iniciativas o proyectos apoyados técnica y/o financieramente. y 2 instancias de coordinación, fortalecidas institucionalmente</p>	
	¿En el Plan de inversiones, qué recursos se destinan a la reducción de la pobreza y de la pobreza extrema en Colombia?			
	¿En el Plan de inversiones, qué recursos se destinan a promover el desarrollo económico local?			
IV	ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL PLAN DE DESARROLLO			

*Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar.
Período 1994-2014.*

Componente general	Visión: En el año 2011 el Departamento de Bolívar habrá sentado las bases para convertirse en el departamento del Caribe Colombiano reconocido por su elevada capacidad productiva, eficiente gestión institucional con menores niveles de pobreza, y por poseer una población sana y educada con calidad, preparada para afrontar la competitividad, disponiendo de un adecuado ordenamiento ambiental del territorio y un aprovechamiento sostenible de sus recursos.	El plan se alinea al PND en el que Prosperidad Para Todos. El PDD Unidos por la Prosperidad de Bolívar plantea reducir la pobreza y generar empleo de calidad, así como atender conjuntamente con el gobierno nacional las necesidades humanitarias de la población afectada por la reciente ola invernal de 2010	Visión: Ser en el año 2015 un escenario de desarrollo humano y convivencia pacífica, en donde el gobierno y los habitantes del territorio construyen en forma colectiva, ciudadanía y civilidad, dentro de una sociedad que coloca en el centro de su interés y atención a la persona humana, privilegia la creación de oportunidades, libertades y capacidades para todas sus comunidades y convierte a su territorio en capacidad de ser competitivos en el entorno global.
Propósitos	Misión: gestionar y promover el desarrollo integral de todos sus habitantes, mediante la adopción y ejecución de planes y programas generales que propicien el crecimiento económico y el desarrollo social sostenible, creando de esta forma, condiciones necesarias para elevar la calidad de vida de todos los bolivarenses.		Misión: El gobierno del Departamento de Bolívar asume como su responsabilidad primigenia, la construcción de las condiciones para generar bienestar y desarrollo humano, a nivel regional y local en su territorio y comunidad, y ejercer con eficiencia, equidad y probidad la orientación del desarrollo del Departamento de Bolívar, la complementación de los esfuerzos de las administraciones locales, para la asignación de los recursos productivos entre los distintos grupos de la sociedad, involucrando a la totalidad de los actores públicos, privados y comunitarios.
Objetivos	Bolívar Vital y Sustentable; Bolívar equitativo; Bolívar Emprendedor y Bolívar con elevada Gobernabilidad	Transformación Institucional para la Prosperidad. Transformación Institucional para la Prosperidad. Empleo para la Prosperidad. Seguridad para la Prosperidad.	<ul style="list-style-type: none"> · Una Sociedad en armonía para todos. · Bolívar un territorio que nos integra a todos · Bolívar territorio cultural · Bolívar con Economía regional competitiva · Un Gobierno para todos.
Metas			
Estrategias			

*Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar.
Período 1994-2014.*

Orientaciones		
---------------	--	--

ANEXO No 1B. REGISTRO ANALÍTICO ESPECIALIZADO (RAE) PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO					
ÍTEMS		DESARROLLO			
I	INFORMACIÓN SOBRE EL PLAN DE DESARROLLO				
	Alcalde	Guillermo Paniza Ricardo	Nicolás Curi Vergara	Carlos Díaz Redondo	Alberto Barboza Senior
	Período	1995-1997	1998-2000	2001-2003	2004-2005
	Título del Plan de Desarrollo	Cartagena es de todos ¡metámosle el hombro!		Prosperidad para todos	Cartagena nuestra casa
II	INFORMACIÓN SOBRE EL ALCALDE ELECTO				
	Resumen biográfico, perfil, cargos desempeñados, etc.			médico y exconcejal	
	Contexto Institucional: Partido Político, % de votación. (Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil)				PARTIDO COLOMBIA SIEMPRE; Obtuvo 119,023/198,448 votos (49,68%). Participación 45,88%. Abstención 54,12%. Fecha elección: 30/03/2004
	Otra información relevante:				
III	PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN A RESPONDER DESPUÉS DE LA LECTURA				

*Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar.
Período 1994-2014.*

<p>¿Qué política expresa formula el Plan de Desarrollo para reducir la pobreza y la pobreza extrema en Colombia?</p>	<p>Política social y humana: Objetivo de la política: asesorar, orientar, apoyar, concretar y ejecutar las acciones pertinentes para la óptima utilización de los talentos humanos y recursos técnicos y financieros del Distrito, de tal forma que se logre impactar los niveles de pobreza, mejorando con ello las oportunidades y la calidad de vida de la población cartagenera. Red de solidaridad: liderar el programa presidencial para la población con necesidades básicas insatisfechas que propende alcanzar</p>	<p>Política social para la población vulnerable Entre otras contiene las siguientes políticas Direccionar la política social del distrito hacia los grupos poblacionales vulnerables con el fin de que la inversión social (educación, salud, vivienda, recreación y deporte, y empleo) se concentre en su atención prioritaria Implementación de programas de atención a grupos vulnerables en coordinación con instituciones públicas y privadas que permitan ampliar la cobertura actual y mejorar la calidad de la atención. Concentrar los recursos para mejorar el nivel de vida de los diferentes grupos de personas sisbenizadas que se encuentran en el nivel 1 y la mitad del nivel 2 del pobreza del distrito</p>	<p>El objetivo 1: establece Ser una sociedad más incluyente y solidaria, con terapias para la convivencia vecinal y el reconocimiento de los derechos humanos; Estrategia 3: Desarrollo social en nuestra casa; Programa: Nuestra casa - Red de instituciones sociales: realizar un proceso de intervención integral y sostenible donde concurren todas las entidades que tienen el compromiso de intervenir en las áreas sociales para promover y defender los derechos humanos, la salud pública, la tranquilidad familiar y el mejoramiento integral de la calidad de vida de las familias más vulnerables del distrito nivel 1 y 2 del Sisben, como núcleo de interés y núcleo fundamental del tejido social. Esto se logrará a través de la implementación de programas de asistencia temporal que construyan capacidades de acceso al mayor desarrollo como familia. Asimismo, fortalecer a la Secretaría de Participación y Desarrollo social como instancia gerencial de la política social. Construyendo mejores familias: Brindar un acompañamiento profesional a las familias que viven en la miseria, para apoyarlos en la búsqueda de soluciones a su pobreza estructural. Para esto se requiere consolidar y articular los diversos</p>
--	---	---	---

*Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar.
Período 1994-2014.*

				<p>programas de asistencia, dirigidos por entidades públicas y privadas, para incrementar y focalizar su efectividad. Este programa incluye desde la identificación legal de las personas, hasta el apoyo profesional para su inclusión en la sociedad y en los programas asistenciales a los que tienen derecho; incluye la capacitación para el manejo de la economía doméstica, con modelos asociativos de negocio y capitalización social, la protección y conservación del hábitat urbano y la búsqueda de mecanismos pacíficos de solución conflictos familiares y vecinales</p>
<p>¿Qué política expresa formula el Plan de Desarrollo para promover el desarrollo económico local en los territorios?</p>	<p>Componente social incluye Empleo Social, el cual tiene como objetivo Diseñar, orientar, fomentar, y desarrollar en el área urbana y rural del Distrito de Cartagena las políticas para la generación de empleo, procurando vincular a los diferentes estamentos sociales y empresariales en la búsqueda de soluciones conjuntas a los problemas prioritarios que redunden en beneficios socioeconómicos y eleve el nivel de ingreso</p>	<p>Obj estratégico: Mayor desarrollo económico sostenible. Componente: Cadenas productivas: Políticas: estimular en las entidades del Estado y el sector privado las actividades que busquen integrar la demanda local con la oferta de producción de bienes y servicios. Así como propiciar por medio de incentivos la integración dela producción entre micro, pequeños, medianos y grandes empresas de la región. Objetivo: consolidar procesos de formalización</p>		<p>El objetivo 1: establece Ser una sociedad más incluyente y solidaria, con terapias para la convivencia vecinal y el reconocimiento de los derechos humanos; Estrategia 4. Promoviendo la economía local. Programas: Fortalecimiento del observatorio laboral distrital y de la ocupación local; Formándonos para ganar en los macroproyectos; Plan Maestro de la Refinería de Cartagena; Comerciantes solidarios – Red de comercialización productiva; Fondo de ocupación social para la convivencia vecinal; Fortalecimiento del desarrollo rural e isleño</p>

*Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar.
Período 1994-2014.*

		<p>y la calidad de vida de la población más necesitada</p> <p>Sin embargo, las estrategias consignadas se orientan a la gestión de más y mejores empleos para la población local, dejando de lado la promoción y fomento de las actividades productivas de la ciudad o los encadenamientos productivos entre las grandes y pequeñas empresas.</p>	<p>empresarial y alianzas estratégicas entre los sectores productivos para obtener beneficios mediante la creación de servicios y redes que posicionen a la ciudad como centro internacional</p>		
	¿En el Plan de inversiones, qué recursos se destinan a la reducción de la pobreza y de la pobreza extrema en Colombia?		<p>3.378 (1998) 3.750,4 (1999) 4.950,5 (2000)</p>		
	¿En el Plan de inversiones, qué recursos se destinan a promover el desarrollo económico local?		<p>1.000 (1998) 1.160 (1999) 1.345,6 (2000)</p>		
IV	ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL PLAN DE DESARROLLO				

*Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar.
Período 1994-2014.*

<p>Componente general</p>		<p>Visión: Cartagena será un centro internacional de transporte, comunicaciones, servicios turísticos y con cadenas productivas competitivas, para permitir que sus residentes sean ciudadanos con oportunidades para el mejoramiento de su calidad de vida, con libertades para su realización personal en un entorno ambiental sostenible y con sentido de pertenencia sobre el patrimonio histórico y cultural que la ciudad posee.</p>	<p>Visión: En el año 2011 Cartagena de Indias es una ciudad incluyente, que se reconoce como multiétnica, con prosperidad colectiva, comprometida en la conservación del patrimonio natural, histórico y cultural, que disfruta de una ciudad construida por la gente, con una gestión pública democrática, descentralizada, y reconocida internacionalmente como centro turístico y puerto comercial e industrial en el Gran Caribe</p>
---------------------------	--	---	---

*Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar.
Período 1994-2014.*

<p>Propósitos</p>	<p>Misión: Cartagena es un centro portuario competitivo a escala mundial, el primer polo de relocalización industrial del país y el primer centro portuario, turístico y de negocios del Caribe. La gestión de su desarrollo, compartida colectivamente entre el sector público, privado y la comunidad, ha logrado una excelente calidad y cobertura total de los servicios públicos, ha convertido a Cartagena en modelo para Colombia para el manejo sostenible de entorno ambiental y de su sistema educativo, alcanzando el menor índice de analfabetismo del país y reduciendo considerablemente los índices de pobreza de sus residentes. Es también una ciudad cultural y científica, reconocida como modelo internacional por sus avances en la participación ciudadana para el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.</p>	<p>Misión: La gestión de lo público en el Distrito de Cartagena es formar una sociedad incluyente, solidaria, y con identidad multiétnica, para tener una ciudad más competitiva, atractiva, pacífica y amable para sus residentes y visitantes</p>
-------------------	---	---

*Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar.
Período 1994-2014.*

	Objetivos		Líneas estratégicas: Creciente desarrollo social y humano; Más sustentabilidad ambiental; Mayor desarrollo territorial; mejor desarrollo institucional y efectiva concertación público-privada; Mayor Desarrollo económico sostenible.		Ser una sociedad más incluyente y solidaria, con terapias para la convivencia vecinal y el reconocimiento de los derechos humanos; ser cartagener@s; ser una ciudad interconectada; ser gobierno descentralizado, en línea con los ciudadanos
	Metas				
	Estrategias				
	Orientaciones				
V	ANÁLISIS DEL PLAN DE INVERSIONES				
	Presupuestos Plurianuales				449.879.759.000 (2004) 413.586.845.000 (2005) 423.047.557.000 (2006)
	Recursos financieros requeridos				217.464.176.000 (2004) 176.386.023 (2005) 164.529.288 (2006)
	Fuentes de Financiación				SGP; ICLD; Regalías; Financiación
VI	EVALUACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL				
	Existe evaluación de la Gestión	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
	¿Existe evaluación de resultados del Plan de Desarrollo Municipal?	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.

*Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar.
Período 1994-2014.*

ANEXO No 1B. REGISTRO ANALÍTICO ESPECIALIZADO (RAE) PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO					
	ÍTEMS	DESARROLLO			
I	INFORMACIÓN SOBRE EL PLAN DE DESARROLLO				
	Alcalde	Nicolás Curi Vergara	Judith Pinedo Flórez	Campo Terán Dix	Dionisio Vélez Trujillo
	Período	2005-2007	2008-2011	2012-2015	
	Título del Plan de Desarrollo	Cartagena como Siempre Nuestro Compromiso”	Por una sola Cartagena	Hay campo para todos	Ahora Sí Cartagena
II	INFORMACIÓN SOBRE EL ALCALDE ELECTO				
	Resumen biográfico, perfil, cargos desempeñados, etc.		Abogada Especialista en Derecho Público Especialista en Derechos Humanos Diplomada en Alto Gobierno Directora Ejecutiva. Fundación Cívico-Social Pro Cartagena “Funcicar” 2004-2007. Docente de Cátedra. Concejala periodo 1998-2000. Secretaria de Desarrollo social y humano 1997- 1995	Periodista deportivo y locutor y político afrocolombiano. Cursó estudios en la Universidad de Antioquia donde se graduó en Administración Hospitalaria. Posteriormente cursó estudios superiores en la Universidad Los Libertadores obteniendo el título en el año 2011 de Comunicador Social Periodista. Fue Alcalde (e) del municipio de San Antero (Córdoba) Administrador del Hospital San Jerónimo de Montería, por ocho	Administrador de empresas, con una especialización en finanzas y en gerencia de instituciones de educación superior. Fue Vicerrector Académico Fundación Universitaria Antonio Arévalo-TECNAR, Bolívar, Cartagena

*Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar.
Período 1994-2014.*

				<p>años, cargo que compartía con la radio. En ese tiempo narró su primer partido. Profesional universitario en el área de la administración en salud en el departamento de Córdoba.</p> <p>Por más de 30 años estuvo vinculado a los medios de comunicación social, inicialmente como narrador deportivo y posteriormente en el ejercicio del periodismo social a través del “Noticiero Popular” de RCN.</p>	
	Contexto Institucional: Partido Político, % de votación. (Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil)		<p>PARTIDO POR UNA SOLA Cartagena; Total votos:116.755/263.906 (44,24%) Participación 45,13% Abstención 54,87% Fecha elecciones 28/10/2007</p>	<p>PARTIDO ALIANZA SOCIAL INDEPENDIENTE. Total votos: 160,176/316,493 (55%). Participación 48,41%. Abstención 51,9% Fecha elecciones: 30/10/2011</p>	<p>PARTIDO COALICION P.LIBERAL - P.VERDE Total votos: 95.870/200.237 (48,87%) Participación 29,31% Abstención 70,69% Fecha elecciones 14/07/2013</p>
	Otra información relevante:			Presentó su renuncia ante el presidente de la República por problemas de salud	

*Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar.
Período 1994-2014.*

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?	<p>Objetivo Estratégico 4: CARTAGENA SOCIAL.; estrategias: NUTRICION Y SEGURIDAD ALIMENTARIA; programas: Lucha contra el hambre; Ampliación y Mejoramiento de los Desayunos y Almuerzos Escolares; estrategias: VULNERABILIDAD Y DESPLAZAMIENTO programas: Instrumentos para la focalización ; Atención integral a Adultos Mayores; Atención y solidaridad para la población desplazada</p>	<p>Objetivo estratégico 1. Superar la pobreza extrema y la exclusión social. La estrategia 1. El diseño y ejecución de un plan articulador de los programas sociales para focalizar su acción en los más pobres. Se plantea la formulación y puesta en marcha de un Plan articulador que focalice las inversiones del Distrito, de la Nación, de la empresa privada, de las organizaciones no gubernamentales, de la cooperación internacional y de la propia ciudadanía, en las personas y en los territorios donde reside la población caracterizada por la pobreza extrema. Programas: Identificación; Ingreso y Trabajo; Educación y capacitación; Salud; Nutrición y seguridad alimentaria; Habitabilidad; Dinámica familiar; Bancarización y ahorro.</p>		<p>Dentro del objetivo estratégico: INCLUSIÓN SOCIAL; estrategia: INCLUSIÓN Y PROSPERIDAD; programa: DISMINUCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL; subprograma: IDENTIFICACION; EDUCACIÓN; INGRESO Y TRABAJO; SALUD; NUTRICIÓN Y SEGURIDAD ALIMENTARIA; DINÁMICA FAMILIAR; APOYO PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA; BANCARIZACIÓN Y AHORRO; ZONAS LIBRES DE POBREZA EXTREMA-ZOPLIP; FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL. TODAS A CARGO DEL PES.</p>

*Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar.
Período 1994-2014.*

<p>¿Qué política expresa formula el Plan de Desarrollo para promover el desarrollo económico local en los territorios?</p>	<p>Objetivo Estratégico 3. CARTAGENA COMPETITIVA Y SOLIDARIA; Estrategias 1; PROMOCIÓN DE CARTAGENA DE INDIAS COMO DESTINO DE FUTURAS INVERSIONES INDUSTRIALES, COMERCIALES Y LOGISTICAS; programas: Promoción de las Ventajas Competitivas de la Ciudad; Identificación de Infraestructura Productiva para la Internacionalización y la Competitividad; Preparación y Formación del Recurso Humano para los Nuevos Puestos de Trabajos Estrategia 2: INGRESOS Y EMPLEO SOCIAL; programas: Fortalecimiento Microempresarial Integral; Promoción del Desarrollo a Diferentes Sectores de la Economía; Escuela Taller Cartagena de Indias; Cartagena Rural; Alianza Estratégica “Universidad Virtual Distrital”</p>	<p>El Objetivo estratégico 4. Promover el desarrollo económico sostenible. Estrategia 2. Promoción del desarrollo económico local: se pretende abocar el diseño de una política de desarrollo económico Distrital que surja del fortalecimiento, participación y la articulación de los sectores económicos más necesitados de apoyo y formación empresarial para su mejoramiento y crecimiento con calidad. Programas: 1. Promoción del desarrollo y fortalecimiento de la Mipyme cartagenera. 2. Fortalecimiento del desarrollo rural e insular</p>	<p>se incluye dentro del objetivo estratégico: DESARROLLO ECONÓMICO; estrategia: INCLUSION PRODUCTIVA; programa: EMPRENDIMIENTO Y FOMENTO DE LA ECONOMIA LOCAL; subprograma: PROYECTOS PRODUCTIVOS; CARTAGENA AHORA SI MAS INCLUYENTE; FORTALECIMIENTO DE LA ECONOMIA POPULAR; estrategia: GENERACION DE INGRESOS Y EMPLEABILIDAD subprograma: EMPRENDIMIENTO; EMPRESARISMO; EMPLEABILIDAD O GESTION PARA EL EMPLEO</p>
--	--	--	--

*Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar.
Período 1994-2014.*

	¿En el Plan de inversiones, qué recursos se destinan a la reducción de la pobreza y de la pobreza extrema en Colombia?		<p>Objetivo estratégico 1 : 21.059.369 (2008) 33.139.477 (2009) 35.126.472 (2010) 39.765.745 (2011) (miles de pesos) Estrategia 1 (PES): 14.899.175 (2008) 25.380.488 (2009) 26.909.180 (2010) 30.719.093 (2011)</p>		15,850,000 (2014)-25,635,312 (2015) *pesos
	¿En el Plan de inversiones, qué recursos se destinan a promover el desarrollo económico local?		<p>Estrategia 2 (DEL): 250.000 (2008) 860.000 (2009) 1.166.122 (2010) 1.581.216 (2011) (miles de pesos)</p>		11,112,929 (2014)-13,140,590 (2015) *pesos
IV	ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL PLAN DE DESARROLLO				
	Componente general	<p>Visión: “Será una ciudad que compense las enormes diferencias que existen entre sus grupos sociales, una comunidad equilibrada y justa, económicamente productiva y ambientalmente sostenible, y actuante bajo sanos principios de ética moral y pública”</p>	<p>Visión: Una sola Cartagena construida colectivamente con igualdad para todos y todas, incluidos niñas, niños, adolescentes y jóvenes. La Cartagena que se propone es una ciudad para soñar, que potencie su riqueza geográfica, ecológica, cultural, histórica, turística y portuaria, y la proyecte hacia el futuro con un desarrollo urbanístico incluyente, que privilegia infraestructuras urbanas para fortalecer la vocación natural de</p>		<p>Visión: Cartagena de Indias a 2015 es una ciudad educada, incluyente y equitativa, con un tejido social y productivo fortalecido, que permite la generación de oportunidades y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas. Se constituye en un escenario de convivencia pacífica donde la cultura, identidad, el respeto por los derechos y la dignidad de la persona son factor fundamental para el desarrollo humano. Se consolidó un modelo que propende por el interés general, la participación ciudadana, generando gobernabilidad, transparencia y confianza en las acciones del gobierno. Es</p>

*Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar.
Período 1994-2014.*

			<p>la ciudad, que faciliten la movilidad con base en el transporte colectivo multimodal y medios ambientalmente sostenibles como las ciclorutas, las alamedas y las vías peatonales. Una ciudad con una dotación de parques y espacios públicos reservados para el encuentro, el disfrute y la apropiación colectiva. Una ciudad en la que las ciudadanas y ciudadanos conviven pacíficamente, están tranquilas y tranquilos, respetan las normas, protegen el medio ambiente, reconocen y respetan la diversidad, cumplen los acuerdos y autorregulan sus comportamientos para garantizar el pleno ejercicio de las libertades y los derechos de todas y todos.</p>	<p>una ciudad con un liderazgo regional e internacional, donde se respeta el patrimonio cultural, ambiental, su desarrollo urbano y territorial.</p>
--	--	--	--	--

*Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar.
Período 1994-2014.*

Propósitos	Misión “Una ciudad que genere empleos dignos, que seduzca a sus habitantes y visitantes, que atraiga el capital nacional e internacional y donde sea rentable invertir con un gran sentido de responsabilidad social”	Misión: Recuperar el poder de los ciudadanos y ciudadanas, mediante la construcción colectiva de la ciudad, respetando y haciendo respetar lo público, preservando sus recursos naturales y su identidad Caribe; comprometiendo a la ciudadanía, desde su diversidad, para que respondan por sus obligaciones y esfuerzos, logrando mejorar significativamente las condiciones económicas y sociales de todos y todas los cartageneros y cartageneras.	<ul style="list-style-type: none"> Ø Generar las condiciones para la disminución de la pobreza y el fomento a la inclusión social, a través de las estrategias de educación, salud, cultura, deporte, seguridad y convivencia ciudadana, entre otras. Ø Internacionalización de Cartagena de Indias jalonada especialmente a través de estrategias del sector turístico, cultural y deportivo. Ø Generar las condiciones para un desarrollo económico sostenible e insertar a Cartagena en un mundo globalizado. Ø Cimentar las bases de un modelo de organización del territorio en un contexto regional. Ø Fortalecer la administración pública para mejorar la efectividad y credibilidad en las acciones del gobierno, buscando mayor transparencia, buen gobierno y lucha contra la corrupción.
Objetivos	Cartagena un gobierno con autoridad, Cartagena con identidad propia, Cartagena social, Cartagena competitiva y solidaria y Cartagena una ciudad para la gente.	Objetivos estratégicos: 1. Superar la pobreza extrema y la exclusión social. 2. Convertir a la educación en el motor de la dinámica social. 3. Tener ciudadanas y ciudadanos activos y saludables. 4. Promover el desarrollo económico sostenible.	Objetivos estratégicos: INCLUSIÓN SOCIAL; DESARROLLO ECONÓMICO LO URBANO LO CIUDADANO Y GUBERNAMENTAL

*Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar.
Período 1994-2014.*

			5. Construir una ciudad para soñar. 6. Recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones y en la acción colectiva.		
	Metas				
	Estrategias				
	Orientaciones				Enfoques: Género; de Derecho; Poblacional; diferencial y ciclo de vida
V	ANÁLISIS DEL PLAN DE INVERSIONES				
	Presupuestos Plurianuales		646.221.434 (2008) 710.942.744 (2009) 773.098.371 (2010) 765.412.632 (2011)		773,634,464
	Recursos financieros requeridos		Crédito. Ext. e interno		
	Fuentes de Financiación		ICLD; Transferencias; Vtaacti; Cred Ext; Regalías; Plusvalía; Valorización; otros ing.		
VI	EVALUACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL				
	Existe evaluación de la Gestión	N.D.	Si existen los documentos de rendición de cuentas		Si existen los documentos de rendición de cuentas

*Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar.
Período 1994-2014.*

	¿Existe evaluación de resultados del Plan de Desarrollo Municipal?		Si existen los documentos de rendición de cuentas		Si existen los documentos de rendición de cuentas
--	--	--	---	--	---

ANEXO NO. 2: GUÍA DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA.

Universidad Autónoma de Manizales
Maestría en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio
Proyecto de Investigación: Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza, en el marco del desarrollo económico local en Colombia, 1994 - 2014.
Estudio Comparativo
Guía de entrevista semiestructurada
Fecha de la entrevista: _____
Lugar de la entrevista: _____
Información del Entrevistado
Nombre: _____
Cargo u Ocupación: _____
Institución: _____
Sexo: 1. Femenino ____ 2. Masculino _____
Nivel de Estudios: 1. Primaria ____ 2. Secundaria ____ 3. Estudios Técnicos o Tecnológicos. _____
4. Estudios Profesionales _____ 5. Postgrado _____ 6. Ns/Nr _____
Observaciones sobre el entrevistado(a): _____

PREGUNTAS SEGÚN CATEGORÍAS
LIDERAZGO PÚBLICO
1. ¿Tiene conocimiento sobre la existencia de una estrategia de desarrollo económico local en el distrito?
Si existe, ¿Cuál es esa estrategia? ¿Quién la lideró?
2. ¿Qué proyectos de impacto ha liderado la Administración Distrital en los últimos 20 años?
PARTICIPACIÓN DE ACTORES
3. En su concepto, ¿Cuáles son los actores más importantes para movilizar y formular propuestas de desarrollo en el Distrito?
4. ¿Existen equipos de liderazgo local que promuevan iniciativas de desarrollo económico local? ¿Cuáles?
5. ¿Existe cooperación público - privada? Si existe, ¿Cómo se concreta esta cooperación?
FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL
6. ¿Existen programas de fomento para las Microempresas y Pymes?
7. ¿Existe coordinación entre los programas de fomento? Si existe ¿Cómo se coordinan?
8. ¿Qué entidades financieras hay en el territorio? ¿Cuentan con portafolio de créditos blandos?
ARQUITECTURA INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.

9. ¿Qué instituciones apoyan el desarrollo económico local?
10. ¿Hay una institución responsable del Sistema de Información Territorial?
11. ¿Existen Redes de cooperación territorial y empresarial? ¿Cuáles?
12. ¿Existen instituciones responsables de prestar asistencia técnica y asesoría?
13. ¿Existe un Sistema Territorial de Investigación, Desarrollo e Innovación?
14. ¿Existen empresas cuya actividad económica se basa en la valoración del patrimonio natural y cultural? ¿Cuáles?
INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTOS
15. En su concepto, ¿Cuáles han sido las principales obras de infraestructura construidas en los últimos 20 años?
16. En su concepto, ¿Cuáles son los principales equipamientos que se han construido en los últimos 20 años?
17. ¿Existen espacios para la comercialización de los productos locales? ¿Cuáles? (Ferias, plazas de mercado, etc.)
FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS
18. ¿Cuáles son los principales programas de formación de recurso humano que existen en el territorio?
POBREZA
19. En su concepto, ¿la pobreza en Cartagena en los últimos 20 años, ha aumentado, disminuido o ha permanecido igual?
20. ¿A qué cree que se deba la situación de pobreza?

ANEXO NO. 3:FORMATO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO PARA LA PARTICIPACIÓN EN INVESTIGACIONES

ANEXO 3.

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 PATRICIA VILLADIEGO PATERNINA, 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, 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.

HUELLA

Firma

Documento de identidad _____ No. _____ de _____

Huella Índice derecho:

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

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Cartagena – Bolívar. Período 1994-2014.