

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

**NATALIA MEJÍA FRANCO
DIANA CATALINA GÓMEZ HERRERA**

**DIRECTORA TRABAJO DE GRADO
MARIA EUGENIA ARANGO OSPINA
GLORIA PATRICIA CASTRILLÓN ARIAS**

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

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MANIZALES
FACULTAD DE ESTUDIOS SOCIALES Y EMPRESARIALES
MAESTRÍA EN DESARROLLO REGIONAL Y PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO. COHORTE VI
MANIZALES, COLOMBIA
NOVIEMBRE.2015**

Resumen:

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

El presente trabajo de investigación, se contextualiza desde el análisis de la pobreza en América Latina, Colombia, Quindío y Calarcá, siendo éste último el centro del análisis. Este estudio tomó referentes teóricos de la pobreza extrema, el conflicto social moderno, las políticas públicas y el desarrollo económico local, así como las políticas públicas formuladas para la superación de la pobreza y los objetivos de desarrollo sostenible. Esto partiendo del supuesto que el contexto y entorno de los territorios, así como los planes y estrategias que los rigen son la base para la formulación de políticas públicas que tengan como objetivo erradicar la pobreza extrema de la población.

La metodología utilizada en el desarrollo de la investigación se construye bajo un enfoque mixto, que combina el enfoque cuantitativo y el cualitativo, que mediante procesos empíricos y críticos, permite dar respuesta a la complejidad del problema estudiado: las políticas públicas y su incidencia en la superación de la pobreza extrema, formuladas en los últimos veinte años (1994-2014), en el marco del desarrollo económico local en el municipio de Calarcá. El estudio que es de tipo correlacional, permitió conocer que la incidencia de las políticas públicas para superar la pobreza extrema en los últimos veinte años están limitadas por las dinámicas del municipio, ya que hay una clara falta de institucionalidad, gobernabilidad, continuidad en las administraciones, políticas y estrategias en pro de reducir la pobreza extrema, escasez de recursos y una limitada información para conocer el contexto del municipio y de quienes habitan en él. Estas limitaciones sin lugar a duda han retrasado el desarrollo económico local de Calarcá, reflejándose en altos niveles de desempleo, y condiciones precarias todavía sin erradicar en su población.

Palabras claves: Políticas Públicas, Pobreza Extrema, Desarrollo Económico Local.

Abstract:

With the development of public policies, Colombia seeks to reduce social inequalities that occur in its territory, especially the ones that plunge its population into extreme poverty. Strategies used by the national government to reduce high levels of unsatisfied basic needs that originate high levels of poverty, have focused into giving conditional money transfers to vulnerable populations as well as access to health, education, training and improvement of food security in order to improve the precarious conditions of the population and to develop its capacities to reduce poverty gaps and increase opportunities to overcome them. However despite great efforts during recent years, the National Government has realized that public programs and policies have not eradicated extreme poverty completely.

The following research contextualizes itself from the poverty analysis in Latin America, Colombia, the region of Quindío and the municipality of Calarcá, being the latter the main emphasis. This study took references from extreme poverty research, modern social conflicts, public policies and local economic development, as well as formulated policies to overcome poverty and to obtain the Sustainable development Goals. The aforementioned is advanced from the assumption that context and territorial environments and also plans and strategies created to treat them, are the base of public policy elaborated to eradicate extreme poverty in the population.

The methodology used in the development of this research is constructed with a mixed emphasis which combines quantitative and qualitative research, that through empirical and critical processes aims to answer the complexity of the studied problem: the public policies and its incidence in the improvement of extreme poverty, formulated in the last 20 years (1994-2014), in the context of local economic development in the municipality of Calarcá. This correlational study, shows that the incidence of public policies to overcome extreme poverty is limited by the municipality conditions, given that there is a clear lack of institutions, governability, administration continuity, policies and strategies to reduce extreme poverty, low resources and incomplete information about the municipality context and its inhabitants. Undoubtedly this limitations have slowed local economic development in Calarcá which shows high levels of unemployment, and precarious conditions that are unimproved in its population.

Key words: Public policy, Extreme Poverty, Local Economic Development.

TABLA DE CONTENIDO

SIGLAS.....	7
INTRODUCCIÓN.....	9
1. ANTECEDENTES: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA	12
1.1. La Pobreza en América Latina.....	13
1.1.1. Políticas Públicas de lucha contra la pobreza en América Latina	18
1.1.2. Institucionalidad Latinoamericana para el desarrollo y la disminución de la pobreza...	22
1.2. Gasto Social en América Latina y en Colombia.....	24
1.2.1. Instrumentos de Políticas para Superación de la Pobreza en Colombia.....	26
1.3. DINÁMICA GLOBAL DE LA POBREZA.....	39
1.4. DINÁMICA DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA	42
2. REFERENTE TEÓRICO.....	45
2.1 LA POBREZA.....	46
2.1.1 Definiendo la Pobreza	46
2.1.2 LA MEDICIÓN DE LA POBREZA.....	47
2.2 MARCO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA	53
2.2.1 Políticas Selectivas para superar la pobreza.....	54
2.2.2 Políticas para combatir la pobreza en el nivel local.....	55
2.3 DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL - DEL	56
2.3.1 Entorno favorable para el desarrollo económico local.....	60
3 METODOLOGÍA	62
3.1 ENFOQUE	62
3.2 TIPO DE ESTUDIO.....	63
3.3 DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN.....	63
3.4 TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN	64

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

3.4.1	Técnicas indirectas o no interactivas.....	64
3.4.2	Técnicas directas o interactivas	65
3.5	PROCEDIMIENTO	65
3.	RESULTADOS.....	67
3.1.	ARTICULACIÓN DE LAS POLITICAS PÚBLICAS EN LOS PLANES DE DESARROLLO	67
3.1.1.	Planes Nacionales de Desarrollo.....	67
3.1.2.	Planes locales	69
3.2.	ANÁLISIS DE LA POBREZA.....	72
3.2.1.	Dinámica y programas para la pobreza en Colombia.....	72
3.2.1.1.	Tendencias en la reducción de la Pobreza.....	72
3.2.1.2.	Programas para la reducción de la pobreza extrema en Colombia.....	86
3.2.2.	Diagnóstico departamental y municipal	101
3.2.2.1.	Contexto departamental	101
3.2.2.2.	Contexto municipal	110
3.2.3.	Pobreza y desigualdad en Quindío y Calarcá	118
3.3.	CONDICIONES DE FAVORABILIDAD PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL	130
3.3.1	Liderazgo político	131
3.3.2	Participación de actores	132
3.3.3	Financiamiento del Desarrollo Económico Local.....	133
3.3.4	Arquitectura institucional para el DEL.....	134
3.3.5	Infraestructura y equipamiento	135
3.3.6	Formación de recursos humanos	135
3.3.7	Lucha contra la Pobreza.....	136
3.4	Índice de favorabilidad para el DEL	138
4	CONCLUSIONES	141
5	RECOMENDACIONES.....	144
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	146

LISTA DE GRÁFICAS

Gráfica 1. América Latina y la variación anual del índice de Gini. 2002-2008 y 2008-2013.....	14
Gráfica 2. América Latina y el Caribe (21 países): evolución y participación del gasto público social y del gasto público.....	18
Gráfica 3. Evolución de la pobreza y la indigencia en AL. 1980- 2014.....	45
Tabla 1. Los mínimos constitucionales en Colombia para el ICV.....	52
Gráfica 1. Factores requeridos para el éxito de las iniciativas de desarrollo económico local	62
Gráfica 6. Pobreza y pobreza extrema en Colombia, 2002 – 2014	72
Gráfica 7. Incidencia de pobreza y pobreza extrema por ciudades, 2014.....	73
Gráfica 8. Dimensiones y variables del Índice de Pobreza Multidimensional.....	74
Gráfica 9. Cobertura bruta por departamentos en educación básica. 2012	81
Gráfica 10. Producto Interno Bruto en Colombia, 2000 – 2013.....	83
Gráfica 11. Tasa global de participación, ocupación y desempleo en Colombia, 2007 – 2014*	85
Gráfica 12. Tasa de ocupación y desempleo según ciudades, IV trimestre 2014	86
Gráfico 13. División político administrativa del Quindío.....	102
Gráfico 14. Pirámides Poblacionales del Quindío por Grupos de Edad y Sexo. (1994 y 2014)	103
Gráfico 15. Tasa de Migración Neta. Quindío. Quinquenios. 1985- 2020	104
Gráfico 16. Tasa de cobertura neta. Quindío. (2002-2012).....	104
Gráfico 17. Producto Interno Bruto del Quindío 1994 - 2011. Valores constantes de 2005 y tasa de crecimiento	105
Gráfico 18. Tasa de ocupación y desempleo en el departamento del Quindío	108
Gráfico 19. División Político Administrativa de Calarcá.....	111
Gráfico 20. Pirámide de población de Calarcá (1994 y 2014).....	112
Gráfico 21. Tasa de cobertura neta. Calarcá. (2005-2012).....	112
Gráfico 22. Total de matrículas. Quindío, Armenia y Calarcá. (2002- 2012).....	113
Gráfico 23. Incidencia de la pobreza monetaria. Quindío. Quinquenios 2002- 2014.....	118
Gráfico 24. Coeficiente de Gini. Quindío. 2002- 2014	119
Gráfico 25. Índice de pobreza multidimensional- IPM. (2005).....	120
Gráfico 26. Proporción de personas en NBI. Total, resto y cabecera (a 31 de diciembre de 2011). 121	
Gráfico 27. Gasto social en Quindío y Calarcá. Millones de pesos corrientes. (1994-2012).....	123
Gráfico 28. Gasto social per cápita. Quindío y Calarcá. Pesos. Año 2015.....	124
Gráfica 29. Índice de Pobreza Extrema en Quindío. (2010-2014).....	125

Gráfica 30. Índice de percepción de las condiciones de favorabilidad para el DEL de Calarcá. 2015
..... 140

Lista de tablas

Tabla 1. Programas Sociales de Reducción de la Pobreza y Líneas de Acción en AL	20
Tabla 2. Los mínimos constitucionales en Colombia para el ICV	52
Tabla 3. Porcentaje de Gestión Total por Región	82
Tabla 4. Participación porcentual de las ramas de actividad en el PIB del Quindío	106
Tabla 5. Distribución del total de toneladas agrícolas producidas en el Quindío. (2004- 2008)	107
Tabla 6. Participación porcentual de los sectores de actividad económica. Calarcá. 2007 – 2011..	114
Tabla 7. Establecimientos registrados en Cámara y Comercio en el municipio de Calarcá	114
Tabla 8. Clases de vías del municipio de Calarcá	116
Tabla 9. Clasificación de Índice de NBI en los municipios del Quindío. Año 2011	122
Tabla 10. Personas acompañadas por la ANSPE por grupos de edad en Quindío. 2015.....	125
Tabla 11. Intervención a familias de PAS en Colombia, Quindío y Calarcá. 2015	128
Tabla 12. Intervención a personas de los PAS en Colombia, Quindío y Calarcá. 2015	129
Tabla 13. Programas de Asistencia Social que intervienen en Calarcá. 2015.....	130
Tabla 14. Categorías de aproximación de factores requeridos para el éxito de las iniciativas DEL .	139

Lista de mapas

Mapa 1. Pobreza Extrema a Nivel Mundial	41
---	----

SIGLAS

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

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

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PP: Política Pública

PPED: Población Pobre Extrema y Desplazada

PPN: Política Pública Nacional

PTC: Programa de Transferencias Condicionadas

RAE: Registro Analítico Especializado

SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje

SFCH: Sistema de formación de capital humano

TD: Tasa de Desempleo

TGP: Tasa General de Participación

TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación

TO: Tasa de Ocupación

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

INTRODUCCIÓN

América Latina contaba para el año 2013 una tasa de pobreza de 28,1%, frente a una pobreza extrema del 11,7%, equivalente a 165 millones de personas en pobreza y 69 millones en pobreza extrema. En Colombia entre los años 2013 y 2014 se registró una caída del nivel de pobreza de 2,1 puntos porcentuales, pasando de 32,9% a 30,7%, y una reducción de la pobreza extrema de 9,1% a 8,1% (DANE, 2014). Para el caso del Quindío y según el boletín técnico del DANE del año 2014, el nivel de pobreza del departamento se encontraba en el 31.7% y en el 2013 era del 35.9%. La pobreza extrema cayó en los mismos años, pasando de 9.2% en el 2013 a 6.9% en el año 2014. Por su parte en el municipio de Calarcá, el Índice de Pobreza Institucional –IPM- alcanzó el 40.59%, que aunque se encuentra 1.05 puntos porcentuales por debajo del promedio departamental y 9.01 puntos por debajo del promedio nacional, indica que en el municipio, son muchos los esfuerzos que deben realizarse para igualar las condiciones de educativas, de la niñez, la juventud, trabajo, la salud, los servicios públicos domiciliarios y la vivienda, para la superación de las condiciones de marginalidad de un importante grupo de la población, prioritariamente en la zona rural.

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

Las políticas públicas buscan atender los 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. (Grynspar, 2008). En los 90 las políticas se centraron principalmente en reformas a la seguridad social, para el 2000 se buscó transferir de manera directa ingresos dirigidos a hogares en situación de pobreza y extrema pobreza generando resultados positivos. Actualmente las políticas públicas buscan reordenar los procesos de seguridad social y las nuevas políticas de asistencia social, a fin de maximizar los efectos de las transferencias públicas sobre el bienestar y evitar una excesiva fragmentación. En Colombia, los Políticas de Transferencias Condicionadas, se centran en el programa “Más Familias en Acción”, que desde 2006 forma parte de un sistema de articulación de diversos componentes de la oferta pública, denominado Red Unidos, que buscan mejorar las condiciones de pobreza y pobreza extrema en los habitantes del país.

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

Los estudios que se han desarrollado para determinar la incidencia de las políticas públicas en la superación de la pobreza extrema son de alcance nacional, existe un gran vacío para determinar la relación existente entre las estrategias planteadas desde las administraciones de pequeños municipios para mejorar las condiciones precarias de su población. Es así, como el presente trabajo de investigación busca abrir paso a esta necesidad, teniendo en cuenta que la falta de información en municipios pequeños es una limitante para conocer el contexto y el entorno dentro del que habita su población, así como también para implementar políticas específicas que busquen la erradicación de sus condiciones de pobreza.

El objetivo general de esta investigación consiste en comprender la interacción de la política pública nacional para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en el municipio de Calarcá. Para su comprensión se realiza una descripción de la política pública nacional para la superación de la pobreza extrema para el periodo 1994 – 2014, de la arquitectura institucional para la implementación de dichas políticas en Calarcá, y el análisis posterior de la dinámica económica local, su interacción con la arquitectura institucional y su incidencia en la disminución de la pobreza extrema.

La presente investigación, se realizó a partir de un enfoque metodológico mixto que combina el enfoque cuantitativo y el cualitativo, y que permite, mediante procesos empíricos y críticos, dar respuesta a la complejidad del problema estudiado: las políticas públicas y su incidencia en la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Calarcá, en el periodo 1994 – 2014. La investigación tuvo un diseño no experimental, con técnicas de recolección de información indirecta o no interactiva, como directa o interactiva. El procedimiento para la recolección de la información fue secuencial, primero se recolectó y analizó la información secundaria indirecta para generar los insumos que permitieran realizar las entrevistas semiestructuradas con actores institucionales.

Los resultados de la investigación en términos generales, muestran que las políticas públicas implementadas en el municipio de Calarcá para la superación de la pobreza extrema están limitadas principalmente por: i) falta de institucionalidad, ii) falta de gobernabilidad, iii) no continuidad en las administraciones y por ende en las políticas y estrategias para la reducción de la pobreza extrema, iv) ausencia de información para conocer el contexto del municipio y de quienes habitan en él, y v) escasez de recursos. Estas limitaciones y condiciones del municipio afectan en forma directa el desarrollo económico local del municipio.

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

En los últimos veinte años, la implementación de políticas públicas para superar la pobreza extrema en Calarcá ha generado algunos impactos positivos en la erradicación de esta condición, sin embargo, la interrupción de las administraciones municipales generadas por la inhabilidad de sus gobernantes, han impedido la continuidad de estas estrategias y han retrasado el DEL del territorio, situación evidenciada en los altos niveles de desempleo de la región y el estancamiento en las formas de producción primaria.

Así entonces, el trabajo de investigación se divide en cuatro secciones: i) presentación justificación, ii) antecedentes, iii referente teórico, iii) Metodología, iv) resultados, v) conclusiones, vi) recomendaciones, vii) bibliografía y por último los anexos. Los objetivos de la investigación se plasman a continuación

1. ANTECEDENTES: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA

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

Tres cuartas partes de los pobres del mundo viven en las zonas rurales afectando en mayor grado a los trabajadores agrícolas enfrentados a bajos niveles de productividad, desempleo estacional y bajos salarios. 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, esta desaceleración es evidente en los componentes del Ingreso Nacional Bruto.

A pesar de que la mayor desigualdad por ingresos se da en América Latina y el Caribe, se observa una disminución 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 que 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 rico, en conjunto, la misma riqueza que la

¹ US\$1 equivale a \$2.622 pesos colombianos Consulta realizada en http://www.colombia.com/cambio_moneda/ el 08.06.2015.

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.

1.1. 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 del 11,7%, equivalente a 165 millones de personas en pobreza y 69 millones en pobreza extrema, con una tendencia al amento 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 disminuyó un 10%, al bajar de 0,542 a 0,486 al 2013. La tendencia a la disminución de las disparidades se aceleró a partir del año 2008 en países como Estado Plurinacional de Bolivia, Uruguay, Argentina, Brasil, México y Colombia.

En la región persisten grandes brechas estructurales entre las y los jóvenes frente a las oportunidades de formación de capacidades, a pesar de haberse 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 donde algunos países presentan tasas de desempleo juvenil superiores al 30%. “En 2012 aproximadamente 30 millones de jóvenes entre 15 y 29 años de 18 países de América Latina (es decir, un 22% de la población total juvenil de ese tramo etáreo) se encontraba fuera del sistema educativo formal y no estaban empleados.” (CEPAL, 2014, pág. 29).

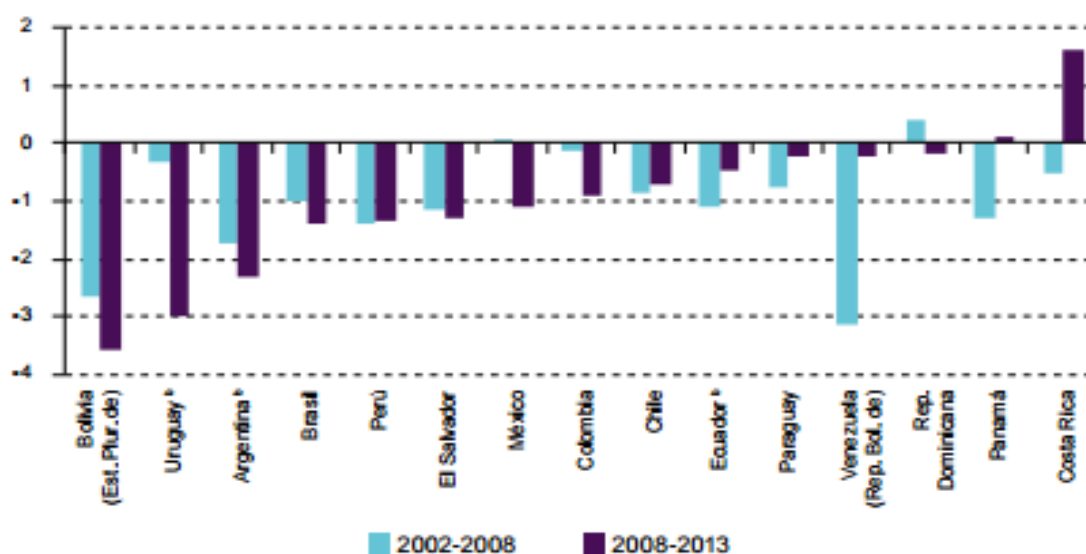
Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Calarcá- Quindío. Periodo 1994-2014.

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

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

Frente a la distribución del ingreso, la CEPAL realizó el análisis de 15 países de América Latina, concluyendo que a principios de la década de 2000 en la mayoría de los países de la región se inició un proceso de reducción de la desigualdad que aún se mantiene. Entre 2002 y 2013 el índice de Gini², promedio cayó aproximadamente un 10%, de 0,542 a 0,486” (Ibíd., pág. 22 y 23).

Gráfica 1. América Latina y la variación anual del índice de Gini. 2002-2008 y 2008-2013



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

² Medida de concentración del ingreso entre los individuos de una región, en un determinado periodo. Toma valores entre 0 y 1, donde 0 indica que todos los individuos tienen el mismo ingreso y 1 indica que sólo un individuo tiene todo el ingreso. Gini mide el grado de desigualdad de la distribución del ingreso o la desigualdad de la riqueza de una región. No mide el bienestar de una sociedad. Tampoco permite, por sí sólo, determinar la forma como está concentrado el ingreso; ni indica la diferencia en mejores condiciones de vida en un país u otro.

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, tres (el Estado Plurinacional de Bolivia, la Argentina y el Brasil), reflejaron progresos significativos desde el 2002.

Frente al tema de la polarización distributiva, el estudio determina que su interés por la misma proviene de la preocupación por la cohesión social y la igualdad. “Los índices de polarización aportan elementos que permiten complementar el análisis de la distribución del ingreso que se realiza sobre la base de los indicadores tradicionales. 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

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

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 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)

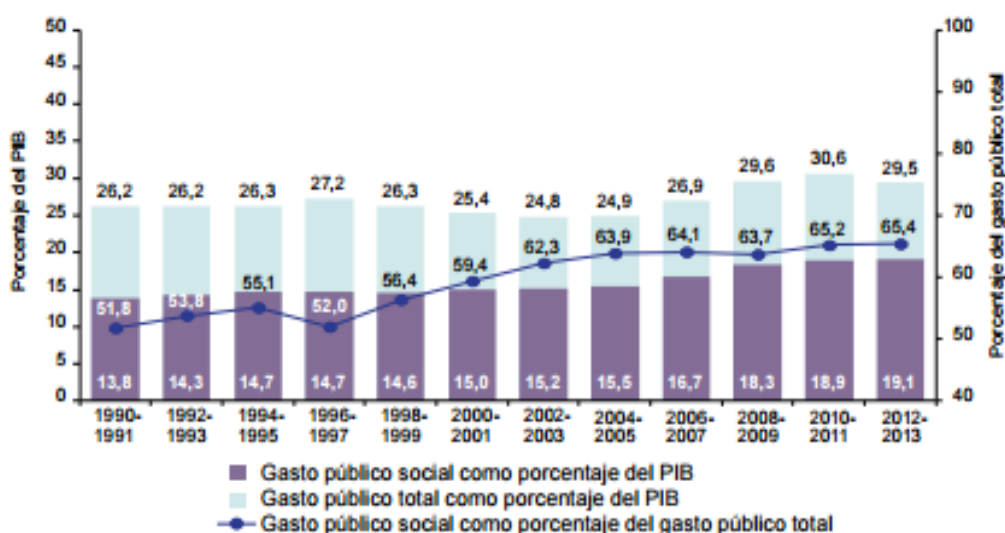
A pesar de las crisis financieras que varias regiones del mundo enfrentaron a partir de 2008, han

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

logrado avanzar durante los últimos años; la tendencia regional al 2013, a pesar de las diferencias entre países, la disponibilidad de recursos para inversión en gasto social registró un aumento sistemático como porcentaje del PIB en todos los períodos. Sin embargo, el crecimiento del gasto social sectorial no es uniforme; 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 el Brasil (gobierno federal), esos recursos se triplicaron en el mismo período; en Chile, solo 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 solo representaba entre un 10% y un 35% del agregado general de seguridad y asistencia social (Ibíd., pág. 52).

Gráfica 2. América Latina y el Caribe (21 países): evolución y participación del gasto público social y del gasto público



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

1.1.1. Políticas Públicas de lucha contra la pobreza en América Latina

La importancia de incorporar los temas de protección social en la agenda de las políticas públicas en América Latina ha sido creciente dada la disminución del papel del gobierno y del gasto social registrada durante las décadas de 1980 y 1990. (Barrientos A. , 2012) Barrientos A. (2012) afirma que la lucha contra la pobreza en América Latina ha alcanzado un lugar de primer orden no solamente en las agendas de los gobiernos de centroizquierda sino también entre los de centroderecha. Mientras que las políticas de los años 90 se centraron principalmente en reformas a la seguridad social, la década de 2000 en la mayoría de los países se han introducido programas en gran escala de transferencia directa de ingresos dirigidos a hogares en situación de pobreza y 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's los gobiernos latinoamericanos acogen los programas de transferencias de rentas condicionadas o transferencias condicionadas en efectivo como política eficaz de lucha contra la pobreza y la gestión de riesgos sociales, significando un nuevo paradigma en la provisión de subsidios asistenciales públicos hacia las transferencias a familias pobres, centradas principalmente en madres cabeza de familia. Dichos programas tenían como

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

objetivos complementarios la lucha estructural contra la pobreza, la reducción del trabajo infantil y la construcción de 'mallas de seguridad' de protección social en situaciones de crisis según (Rawlings y Rubio, 2003³ citados por (Moreno, 2007) .

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

³Rawlings y Rubio (2003) afirman que hay evidencia empírica de que los resultados positivos de estos programas se reflejan en el incremento de los jóvenes escolarizados, la mejora en los indicadores de salud preventiva y el mayor consumo de los hogares. Así mismo, la evaluación de la primera generación de programas de esta índole en Brasil, México y Nicaragua apuntan a que han sido efectivos en la promoción de un mayor capital humano.

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Calarcá- Quindío. Periodo 1994-2014.

Tabla1. 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 indígena, comedores gratuitos en proyectos comunitarios
			Formalización y regularización de tierras y viviendas	"Vivir mejor", Brasil: reducción de déficit habitacional urbano
			Fortalecimiento de las organizaciones comunitarias	"Iniciativa ciudadana 2x3", México: cofinanciamiento de proyectos de iniciativa local que contribuyan a garantizar el acceso a servicios básicos de la población en estado de pobreza extrema
				Titulación de tierras, Costa Rica.

Fuente: Elaboración propia con base en la CEPAL, 2003

Para el caso particular de Colombia, los PTC se centran en el programa "Más Familias en Acción", que inicia sus operaciones en 2001 bajo el nombre de Familias en Acción y que desde 2006 forma parte de

un sistema de articulación de diversos componentes de la oferta pública, denominado Red Unidos (antes Red Juntos). En 2007 el programa se extendió a todos los centros urbanos grandes y medianos, razón por la cual se modificaron los montos de las transferencias. Adicionalmente, en 2008 se inició una estrategia complementaria de bancarización para que las familias se vincularan al sistema financiero. En 2011 se rediseñaron los criterios de focalización; los montos de las transferencias por zonas geográficas y grado educativo; y las reglas de salida. La ley 1532 de 2012, establece que los montos y criterios de asignación de las transferencias se revisarán anualmente y que las actualizaciones no deben ser inferiores al índice de precios al consumidor (IPC) de ingresos bajos; se crea también el sistema de información de subsidios monetarios. El programa incluye familias desplazadas a causa de la violencia interna.”⁴ Pp. 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

⁴<http://www.cepal.org/es/publicaciones/36700-cambio-estructural-para-la-igualdad-una-vision-integrada-del-desarrollo>

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

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.”⁵ Pp. 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.”⁶

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

- Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

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). Los principales objetivos, estrategias y resultados para la CEPAL en materia de reducción de la pobreza extrema en América Latina, se han definido en el documento Cambio Estructural para la Igualdad: Una visión integrada de desarrollo (2012).

⁵Ibidem, p 283.

⁶<http://www.cepal.org/es/publicaciones/36700-cambio-estructural-para-la-igualdad-una-vision-integrada-del-desarrollo>. P

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

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

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

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

En los últimos años, ha venido trabajando las desigualdades en América Latina y el Caribe vistas no 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 subnacionales orientados al mejoramiento de la calidad de las políticas públicas y el fortalecimiento de capacidades institucionales.

- **El Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**⁷.

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.

1.2. Gasto Social en América Latina y en Colombia

A pesar de la crisis financiera internacional de los años 2008 – 2009, y la desaceleración de la economía mundial visible desde el año 2012, la tendencia de la región hasta el año 2013 fue 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 dólares a precios del 2005 y después de 22 años se duplicó hasta llegar a US\$1.155 dólares en el período 2012-2013. Sin embargo, las cifras no son homogéneas, registrándose grandes asimetrías, con países como Guatemala,

⁷ http://www.clacso.org.ar/institucional/documentos/CLACSO_Institucional_ESP.pdf

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

Honduras y Nicaragua donde el gasto per cápita no supera los US\$200 dólares, y países como Argentina, Cuba, Trinidad y Tobago y Uruguay con cifras superiores a los US\$1.600 dólares. Para el caso de Colombia se reporta para el mismo período un gasto per cápita de 500 dólares.

Es importante anotar que desde el año 2004 se evidencia una cierta independencia en las fluctuaciones del gasto social con respecto al ciclo económico, antes se observaba una alta prociclicidad del gasto público en tiempos de rezago respecto al momento de crecimiento o de contracción económica. Los principales sectores de inversión social en América Latina son educación, salud, seguridad y asistencia social y vivienda.

Según la CEPAL,(2014), el gasto social en América Latina y Caribe en los últimos 22 años, entre 1990 y 2013, presentó un incremento de 1,3 puntos porcentuales del PIB, especialmente, en inversión en educación, priorizando la expansión de coberturas y acceso a la educación primaria en los países más pobres, y en educación secundaria en los restantes, mejorando la infraestructura, en especial en la dotación de los docentes (calidad) y en menor medida con un bajo desempeño, el mejoramiento de las coberturas de postsecundaria en el sector público.

El sector Salud registró un aumento de sólo el 1%, sacrificando las inversiones o reinversiones en infraestructura, renovación de equipos y reposición de insumos médicos; afectando la cobertura y, principalmente, la calidad de la prestación del servicio. Pese a la existencia de grandes bolsas de marginalidad habitacional y segregación espacial en todos los países, el sector de mayor desatención ha sido el de vivienda con un incremento de 0,2%, este ítem incluye agua potable, saneamiento básico, equipamiento comunitario y medio ambiente. Lo anterior afecta el desarrollo y sostenibilidad de programas de erradicación de vivienda ubicada en zonas marginales y/o en riesgo, influyendo negativamente al medio ambiente debido a la ausencia de acueducto, alcantarillado y un manejo sostenible de los residuos.

En relación con los programas de Asistencia Social que buscan proteger el capital humano de los hogares, en la década anterior 2000-2010, se establecieron en América Latina los 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

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

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

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

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

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

Desde este punto de vista, la presente investigación busca comprender la relación entre el desarrollo económico y social local, y su incidencia en la sostenibilidad de las iniciativas de lucha contra la pobreza extrema implementadas a través de la política pública en los últimos 20 años en el municipio de Calarcá.

1.2.1. Instrumentos de Políticas para Superación de la Pobreza en Colombia

- **Misión para el Diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD).**

Colombia a finales de los años noventa enfrentó una grave crisis económica, 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).

- **CONPES81 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

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

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 permitirá 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.

- **Conpes3424 de 2006. “La banca de las oportunidades. Una política para promover el acceso al crédito y a los demás servicios financieros buscando equidad social”.**

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

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

Programa dirigido a la población objetivo de la Red JUNTOS; focaliza sus acciones en adultos y jóvenes mayores de 18 años que no hayan alcanzado los logros de la dimensión de ingresos y trabajo, y la estabilización socioeconómica. El objetivo principal de la Política de Generación de Ingresos (PGI) es

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

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.

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

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

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

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

Colombia al año 2019, tiene como reto lograr una drástica reducción de la pobreza y un avance decisivo en términos de equidad, entendida, fundamentalmente, como igualdad de oportunidades. Para lograr este objetivo el Estado debe actuar, el mercado no sólo no opera en muchas áreas, sino que en otras donde lo hace tiene fallas. Se supone además que, bajo la dirección del Estado, la sociedad debe ser activamente solidaria con los más pobres y con quienes son víctimas de diferentes tipos de discriminación. Este objetivo pretende una sociedad más igualitaria, no 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.

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

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.

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

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 - 2014⁸

Los principales retos del gobierno de Colombia, desde la Agenda de Competitividad Nacional y sus dos últimos informes para los años 2013 – 2014, en materia de superación de la pobreza y la pobreza extrema se presentan a continuación: Duplicar en cinco años los beneficiarios (Sisben 1 y 2), para acercarse a la plena cobertura universal de adultos mayores que viven en pobreza extrema, rescatando el Conpes3616 de 2009, aunque las evaluaciones de la política dejan al descubierto al menos tres problemas: 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%.

La estrategia del orden nacional para la competitividad del país, se plantea, reconociendo las experiencias de Corea del Sur, Taiwán, 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” Pp. 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).

⁸http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.compite.com.co%2Fsite%2Fwpcontent%2Fuploads%2F2013%2F11%2FCPC_INC2013-2014-Informe.pdf&ei=9peRVcXjElvg-QHuhKugDw&usq=AFQjCNFX9qwJXVYXBG-RF5RVG2ZD9AhxdA&bvm=bv.96783405,d.b2w

- **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 DPS, ser desplazadas, indígenas en situación de pobreza de acuerdo con los procedimientos de consulta previa y focalización establecidos por el programa o ser afro descendientes en pobreza extrema de acuerdo con el instrumento validado para tal efecto.

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

- **Visión Colombia 2032**

La política de competitividad y productividad definida por la Comisión Nacional de Competitividad propone que ... *“A 2032 Colombia sea uno de los tres países más competitivos de América Latina y tenga un elevado nivel de ingreso por persona, equivalente al de un país de ingresos medios altos, a través de una economía exportadora de bienes y servicios de alto valor agregado e innovación, con un ambiente de negocios que incentive la inversión local y extranjera, propicie la convergencia regional, mejore las*

oportunidades de empleo formal, eleve la calidad de vida y reduzca sustancialmente los niveles de pobreza” (Consejo Privado de Competitividad, 2008).

Entre los grandes retos 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 (Consejo Privado de Competitividad, 2008).

- 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 objetivos⁹ con 169 metas que incluyen dimensiones económicas, sociales y ambientales, las cuales buscan abordar las causas

⁹Según 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.

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).

1.3. 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.

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Calarcá- Quindío. Periodo 1994-2014.

Ahora bien, los países con menores tasas de crecimiento económico, experimentan mayores índices de pobreza, es decir, los países de bajos ingresos tienen un mayor número de pobres. En este sentido, las cifras del Banco Mundial (2013), muestran que existen en el mundo alrededor de 1.000 millones de personas en situación de pobreza, es decir, sobreviven con menos de US\$1,25 al día. Igualmente, El Programa Mundial de Alimento de las Naciones Unidas, cerca de 870 millones de personas padecen hambre, concentrándose en los países en vías de desarrollo, siendo una de las principales causas de mortalidad infantil, De hecho, el hambre y la desnutrición son el principal riesgo para la salud en todo el mundo - más que el SIDA, la malaria y la tuberculosis juntas (PMA, 2015)

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

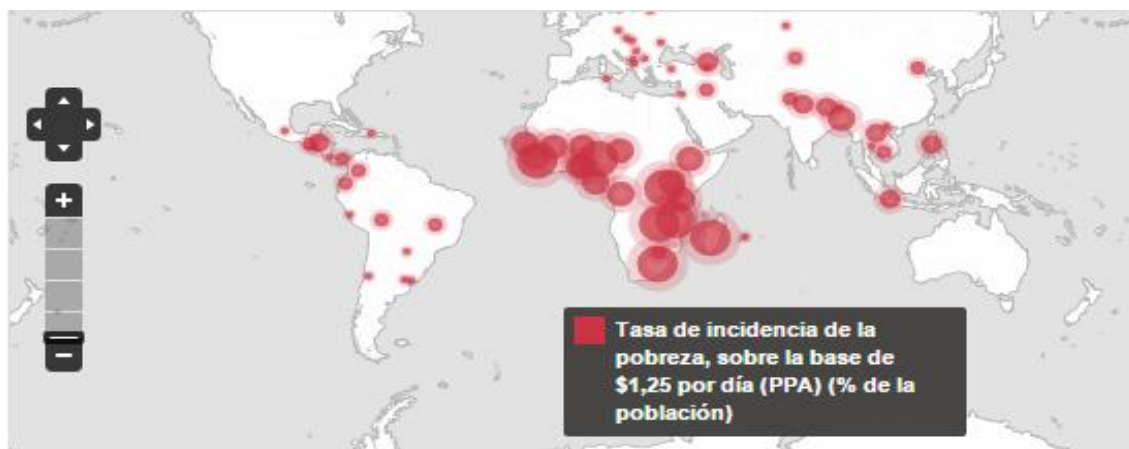
El autor con base en información estadística 1820 – 1992, relacionada con ingreso promedio en dólares, población, ingresos del decil más rico y del decil más pobre, coeficiente de Gini, porcentaje de pobres, número de pobres y esperanza de vida, concluye que la diferencia entre la naciones más ricas y las más pobres es hoy más grande que nunca y sigue creciendo. La proporción de población en situación de pobreza extrema disminuye, nunca los porcentajes habían sido tan altos, pero 11 países en el mundo no logran mejorar los indicadores, 9 africanos, Kenia, Simbawe, Botswana, Swazilandia, Namibia, Sur África, Malawi, Lesotho y Burundi, y Moldavia y Tayikistan; la diferencia de oportunidades entre hombres y mujeres son muy grandes, siendo las mujeres las más afectadas por la pobreza extrema, la exclusión social y la desigualdad; la desigualdad económica entre regiones y países no es constante, los países se mueven permanentemente en la jerarquía global, desde los años 80 la desigualdad aumenta sin pausa en países como China, Thailandia y Malasia en Asia y en Latinoamérica en Chile, Colombia y México." (Held, 2007, 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

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Calarcá- Quindío. Periodo 1994-2014.

África, Madagascar (87,7%), Zambia (74,3%), Malawi (72,2%) Rwanda (63%); en Asia, Bangladesh (43,3%), Nepal (23,7%), e India (23,6%); y en América Latina, Haití (67%) Honduras (16,5%), Guatemala (13,7%), El Salvador (9,0%). BM (2015)-

Mapa 1. Pobreza Extrema a Nivel Mundial



Fuente: <http://datos.bancomundial.org/tema/pobreza>, consultado el 17 de Agosto de 2015

Con relación a los efectos de la globalización como mecanismo para reducir la pobreza, Held plantea que ésta no es 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 “1 Nosotros, Jefes de Estado y de Gobierno, nos hemos reunido en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York del 6 al 8 de septiembre de 2000, en los albores de un nuevo milenio, para reafirmar nuestra fe en la Organización y su Carta como cimientos indispensables de un mundo más pacífico, más próspero y más justo.” (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 8 objetivos, con sus respectivas metas medibles, que deberían ser alcanzadas en el 2015, estos son: erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer; reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

1.4. DINÁMICA DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA

El retroceso económico de la región durante los ochenta fue notable. En ese lapso, la brecha entre las economías de los países industrializados y las de los países latinoamericanos se ensanchó notablemente. Muestra de ello es 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 un 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 un tasa de 1% anual (FMI, 2001, citado por (Grynspan, 2008, pág. 1).

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Calarcá- Quindío. Periodo 1994-2014.

“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 tendencia¹⁰. 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

¹⁰ 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".

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

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 anteriores, 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 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)

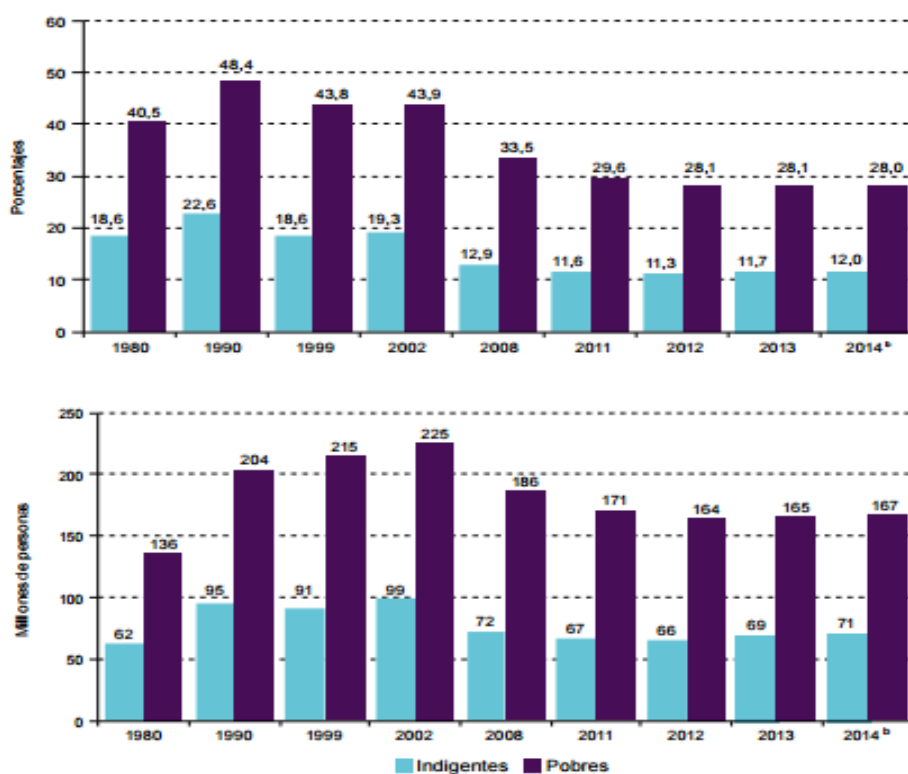
El análisis que se presenta a continuación trata el contexto la pobreza desde las perspectivas del ingreso y del abordaje multidimensional, enfoque que permite reforzar la idea de que a pesar de los avances logrados en el último decenio, la pobreza persiste como un fenómeno estructural característico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

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

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).

Gráfica3. Evolución de la pobreza y la indigencia en AL. 1980- 2014



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

2. REFERENTE TEÓRICO

2.1 LA POBREZA

2.1.1 Definiendo la Pobreza

Según Grynspan(2008)
“Lapobrezaesunfenómenosocialmultifacético,fácildepercibirperodifícildedefiniry másaúndemediradecuadamente .Noexisteaúnunmarcoteóricoquelo greexplicarsatisfactoriamentesusorígenesyde-terminantes,nidesdelaperspectivaeconómicanidesdela sociológica. Esacarenciahaobligadoalosestudiososdeestefenómenoaproponer conceptosdescriptivosqueenfatanensusconsecuencias,susdimensionesosusresultados”. 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:

“(…)unsíndromesituacionalenelqueseasocianelinfraconsumo,ladesnutrición,lasprecariascondiciones devivienda,losbajosniveles educacionales,lasmalascondicionessanitarias,unainsercióninestable enelaparato productivooodentrodelosestratos primitivosdelmismo,actitudesdedesalientoyanomía,pocaparticipaciónenlosmecanismosde integración social, yquizásla adscripcióna una escalaparticular de valores,diferenciadadealgunamaneradeladelrestodelasociedad.” (Altimir citado por Grynspan 2008. Página 72)

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, lapobreza significa que “se deniegan la oportunidadesy las opciones más fundamentales del desarrollo humano: vivir una vida largaysana, 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 “lapobrezaabarcamúltiplesaspectos, desde los bajos niveles de ingresos y consumo , hastala salud precaria y la falta de instrucción, y otras facetas nomateriales 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 solo como una condición económica relacionada con carencia de

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

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.

2.1.2 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: riqueza física colectiva, capital humano individual, capital social básico y riqueza física individual.

Pobreza Monetaria y Pobreza Multidimensional.

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

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

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

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

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

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

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

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

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Calarcá- Quindío. Periodo 1994-2014.

Tabla 2. Los mínimos constitucionales en Colombia para el ICV

Dimensión	Variable		Puntos de corte	Fórmula
	Privación*	Indicador		
Condiciones educativas del hogar (0.2)	Bajo logro educativo (0.1)	Escolaridad promedio de las personas de 15 años y más del hogar	9 años	$\frac{\text{Años educativos de las personas de 15 años o más}}{\text{Personas de 15 años y más}}$
	Analfabetismo (0.1)	Porcentaje de personas del hogar de 15 años y más que saben leer y escribir	100%	$\left(\frac{\text{Personas 15 años o más que saben leer}}{\text{Personas de 15 años y más}} \right) * 100$
Condiciones de la niñez y juventud (0.2)	Inasistencia escolar (0.05)	Proporción de niños entre 6 y 16 años en el hogar que asisten al colegio	100%	$\left(\frac{\text{Niños de 6 a 16 años que asisten a establecimiento educativo}}{\text{Niños entre 6 y 16 años}} \right) * 100$
	Rezago escolar (0.05)	Proporción de niños y jóvenes (7-17 años) dentro del hogar <u>sin</u> rezago escolar (según la norma nacional)	100%	$\left(\frac{\text{Niños entre 7 y 17 años SIN rezago escolar}}{\text{Niños entre 7 y 17 años}} \right) * 100$
	Barreras de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia (0.05)	Proporción de niños de cero a cinco años en el hogar con acceso simultáneo a salud, nutrición ¹ y educación inicial ²	100%	$\left(\frac{\text{Niños de 0 a 5 años que tienen acceso simultáneo a servicios de salud, nutrición y educación inicial}}{\text{Niños entre 0 y 5 años}} \right) * 100$
	Trabajo infantil (0.05)	Proporción de niños entre 12 y 17 años en el hogar que se encuentra por fuera del mercado laboral	100%	$\left(\frac{\text{Niños de 12 a 17 años por fuera del mercado laboral}}{\text{Niños entre 12 y 17 años}} \right) * 100$
Trabajo (0.2)	Tasa de dependencia económica (0.1)	Número de personas por miembro ocupado en el hogar	3	$\frac{\text{Total personas en el hogar}}{\text{Personas ocupadas}}$
	Empleo informal (0.1)	Proporción de la PEA del hogar que son ocupados con afiliación a pensiones (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

2.2 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 implantado 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 supuesta 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 evalúen 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 política social al conjunto de políticas que son capaces de provocar los mayores efectos positivos en el desarrollo social y la reducción de la pobreza. En ese caso, habría que incluir en 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". *Página 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.

2.2.1 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.)". P 127

De otro lado, los programas de protección social se orientan a amortiguar los efectos de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión a través de tres estrategias

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). (P127).

2.2.2 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". (P 166 – 167)

2.3 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.

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

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

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

Emerge entonces hacia los años 80's el desarrollo económico local como estrategia impulsora de la capacidad emprendedora local, entre otras, a partir de acciones de capacitación, de definición de políticas capaces de generar entornos territoriales innovadores para la concertación estratégica de actores sociales y el fomento de la creatividad productiva y empresarial local. (Di Pietro Paolo, sf, pág. 4)Esto con el fin de aportaren 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)

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Calarcá- Quindío. Periodo 1994-2014.

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 generar mesoestructuras, una articulación de comunidades e instancias múltiples la búsqueda de espacios intermedios entre el mercado y la jerarquía, (Di Pietro, s.f, pág. 15) esto es, en el nivel *mesoeconómico*, ha servido para definir un nuevo modo de hacer política y, en particular, política de desarrollo económico que genere un círculo virtuoso de interacciones entre el avance de una democracia más participativa y la descentralización de competencias a los niveles subnacionales, para asegurar la asunción de competencias, capacidades y recursos por parte de las entidades y actores locales e impulsar, de ese modo, las estrategias de desarrollo local, reconociendo las diferencias territoriales y la emergencia de un lugar *privilegiado para la articulación entre la racionalidad propia de los procesos de desarrollo y las identidades locales necesarias para dinamizar esos procesos. Los municipios y demás entes territoriales asumen nuevas*

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

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. (Albuquerque, 2004, pág. 160)

Existen, para Albuquerque, dos tipos de tensión que impulsan “desde abajo” las iniciativas de desarrollo económico local. Una tensión vinculada con el sistema democrático y las elecciones populares que obligan a la atención de las demandas de la ciudadanía relacionadas con los temas básicos del desarrollo productivo y el empleo en cada ámbito territorial. De otro lado, la tensión introducida por la situación de crisis y reestructuración económica en general, que empuja a los actores empresariales privados a incorporar elementos de modernización y procesos de adaptación ante las nuevas exigencias productivas y los mayores niveles de competitividad en los mercados, ambos procesos afectados desde arriba por los avances de la descentralización y reforma del Estado central en los diferentes países de la región. Los procesos de descentralización más avanzados, que incluyen la elección directa de todos los niveles de representación pública territorial, desde las alcaldías a las regiones, y que transfieren recursos y capacidades de decisión a los gobiernos subnacionales, constituyen bases mucho más consistentes para el impulso de las iniciativas de desarrollo económico local. Los principales objetivos de las iniciativas de desarrollo económico local en América según Albuquerque (2004, págs. 161-162)son los siguientes:

- Valorar los recursos endógenos de cada ámbito local, tratando de impulsar actividades de diversificación productiva y promoción de nuevas empresas locales.

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

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

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

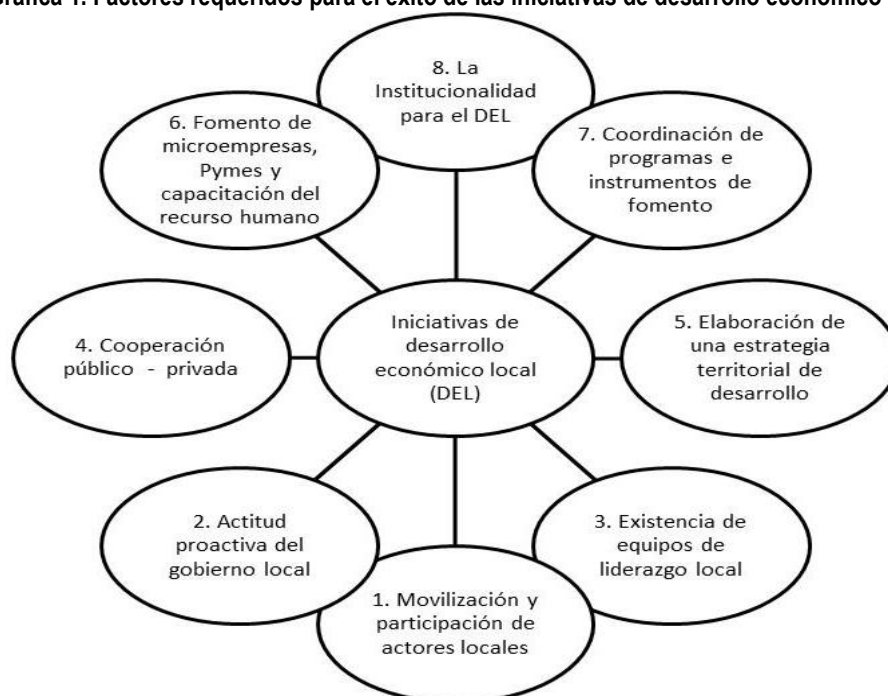
El grado de preparación y consolidación de las competencias estratégicas del municipio y su capacidad para reconocer la realidad económica, social y cultural del territorio, la capacidad de diálogo con la comunidad, la destreza para planificar acciones de fomento, la capacidad de coordinación y articulación de acciones de desarrollo con otros agentes económicos, sociales y políticos, así como la capacidad de propuesta y negociación con otras instancias de gobierno, constituyen igualmente elementos 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.

2.3.1 Entorno favorable para el desarrollo económico local

Albuquerque plantea un conjunto de elementos básicos que definen las iniciativas de desarrollo económico local, como pilares, la ausencia o debilidad de alguna o algunas de estas definen la fortaleza o

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

Gráfica 1. Factores requeridos para el éxito de las iniciativas de desarrollo económico local



Fuente: Alburquerque, 2004

3 METODOLOGÍA

3.1 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.

3.2 TIPO DE ESTUDIO

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

3.3 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 Calarcá. Para el desarrollo de la investigación se tuvieron en cuenta las categorías asociadas al desarrollo económico local y su incidencia en las condiciones de pobreza extrema. Fueron operacionalizadas tres categorías:

- La Política Pública Nacional para la reducción de la pobreza extrema implementada durante el período 1994-2014. Para el 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 Calarcá. Fueron analizados los Planes Nacionales de Desarrollo de cinco gobiernos correspondientes a los años 1994-2014.
- Desarrollo económico local en el municipio de Calarcá, 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

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

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 Extrema¹¹ en el municipio, la cual depende tanto de la política pública nacional como de la dinámica del desarrollo económico local. Esta variable se identificó y analizó a partir de información oficial cuantitativa y cualitativa disponible a nivel del departamento y del municipio para el período 1994-2014.

Ilustración 1. Relación entrecategorías



Fuente: Elaboración propia, 2015.

3.4 TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

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

3.4.1 Técnicas indirectas o no interactivas

¹¹La 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.

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

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.

3.4.2 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.

3.5 PROCEDIMIENTO

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

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.

3. RESULTADOS

Esta sección se desarrolla a través de tres secciones que describirán la articulación de las políticas públicas en los planes de desarrollo, analizará la pobreza, y las condiciones de favorabilidad para el desarrollo económico local de Calarcá.

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

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

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

3.1. ARTICULACIÓN DE LAS POLITICAS PÚBLICAS EN LOS PLANES DE DESARROLLO

3.1.1. Planes Nacionales de Desarrollo

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

La construcción de una sociedad más equitativa ha sido uno de los fundamentos de las políticas de desarrollo en Colombia. El desarrollo debe conducir no sólo a un crecimiento económico acelerado, sino también a una distribución más equitativa de sus beneficios. Las políticas y avances en el desarrollo social y la igualdad de oportunidades también retroalimentan el crecimiento económico y se traducen en una mayor productividad. Una población sana, educada, trabajando y en paz es una población más productiva y con mayor bienestar. (DNP 2012)

En Colombia, durante los últimos 20 años, han sido grandes los esfuerzos por generar políticas y estrategias que disminuyan los índices de pobreza y pobreza extrema en el país, planteados desde los planes de desarrollo de los gobiernos cada cuatro años y las iniciativas enfocadas al cumplimiento de los objetivos del milenio, donde la Superación de la Pobreza extrema es uno de ellos. A excepción de los dos periodos de gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, desde el Gobierno de Ernesto Samper, las prioridades se han visto más enfocadas a políticas sociales. En el gobierno de Samper se planteó una reforma agraria y programas de vivienda social urbana; programas como empleos, jóvenes y familias en acción iniciaron con el gobierno de Andrés Pastrana y hasta hoy se han ido fortaleciendo y finalmente, políticas de promoción social, red para la superación de la pobreza extrema (Juntos) y la Política de Generación de Ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o Desplazamiento fueron planteadas en el primer periodo del presidente Santos.

Si bien no se puede asegurar que todas estas políticas e iniciativas hayan mostrado los resultados esperados a la hora de ser planteadas, es posible decir que hay una continuidad en las políticas sociales dentro de los planes de desarrollo nacionales en esta temporalidad.

En términos de desarrollo económico, al finalizar la primera década del siglo XXI, la economía mundial mostró síntomas de recuperación, revelando a nivel general, tasas de crecimiento positivas, sin embargo en lo que va corrido de la década, el ritmo en el crecimiento ha presentado desmejora, en el año 2010 la economía mundial creció en promedio en 5,2%, mientras que en el 2011 fue tan sólo del 3,8%, y se espera que en el 2012 llegue al 3,3%. En todo caso los índices arrojaron resultados atípicos, pues por un lado las economías emergentes presentaron tasas de crecimiento muy por encima de lo esperado (7.3% en 2010, 6.2% en 2011 y 5.4% en 2012*) y por otro las economías desarrolladas bajaron sus niveles de crecimiento (3.2% en 2010, 1.6% en 2011 y 1.2% en 2012*). (DNP 2012)

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

El Desarrollo Económico de las Regiones, se ha planteado desde muchos enfoques a través de los planes de desarrollo de los gobernantes electos en los últimos 20 años, en el gobierno de Samper, los esfuerzos se enfocaron a desarrollos urbanos, capacitación del capital humano a nivel laboral y desarrollo de la microempresa y la agroindustria. Pastrana, le apostó al fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas, generando convenios con entidades financieras que brindaran beneficios correspondientes a créditos con condiciones especiales para la ampliación de capital de trabajo, adquisición de activos y capitalización empresarial, además del fortalecimiento de tecnologías y financiación de proyectos cuya finalidad era el mejoramiento de su productividad o la innovación y el desarrollo tecnológico (sin embargo solo hubo una convocatoria en el 2002). Por su parte Santos, ha apostado a un desarrollo económico más integral, contemplando desde su plan de gobierno líneas estratégicas donde se consolide el desarrollo regional, la caracterización del país por departamentos y lineamientos estratégicos para la formulación de políticas y estrategias regionales diferenciadas. Aunque en todos los planes se proponen estrategias que promuevan el desarrollo económico de las regiones, cada uno se enfoca en sectores diferentes, lo que hace que no haya continuidad en las políticas entre gobiernos y las iniciativas no tengan el impacto esperado al momento de su concepción.

3.1.2. Planes locales

Planes de Desarrollo Departamentales

Los planes de desarrollo departamentales en la temporalidad de los últimos 20 años, muestran planteamientos que apuntan a la superación de la pobreza y la pobreza extrema en el departamento del Quindío. Estrategias propuestas para esto son la diferenciación entre pobreza rural y urbana, ampliación de cobertura del SISBÉN, proyectos para mejorar condiciones de vida, brigadas masivas (INURBE, ICBF, SENA, Alcaldía, Gobernación) e integración de beneficios para la comunidad, y otros enfocados a las políticas que desde el orden nacional se dictan para el cumplimiento de los objetivos del milenio en lo competente a la superación de la pobreza extrema, estas apuntan a la integración de las poblaciones de SISBÉN 1 a los diferentes programas gubernamentales que permitan el acceso a mejor calidad de vida. Sin embargo el papel de la administración en la adopción y cumplimiento de las políticas para la superación de la pobreza planteadas a nivel nacional es más logístico.

En los planes de desarrollo planteados para el departamento del Quindío, es posible evidenciar algunos intentos de integración a las políticas planteadas en los planes nacionales, sin embargo estos en

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Calarcá- Quindío. Periodo 1994-2014.

general no son proponentes a la hora de orientar estrategias que aporten a la reducción de la pobreza y la pobreza extrema del departamento, están limitados a ejecutar los lineamientos que dicten los planes de desarrollo nacional como ejecutorios de la política.

Cabe mencionar que dentro de los planes articulados en los últimos 20 años se encuentran:

PLAN DE DESARROLLO NACIONAL	PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL	POLITICA ARTICULADA
Plan de Desarrollo Nacional Ernesto Samper 1994-1998 El Salto Social	Plan de Desarrollo Departamental para el Quindío Belén Sánchez Cáceres 1995-1997	Política Rural Vivienda social
Plan de Desarrollo Nacional Juan Manuel Santos Calderón 2011- 2014 Prosperidad para Todos: Más empleo, menos pobreza y más seguridad	Plan de Desarrollo Departamental para el Quindío Sandra Paola Hurtado 2012-2015 Gobierno firme por un Quindío más Humano	Política Pública para la superación de la pobreza, programa red Juntos. Cumplimiento objetivos del milenio

En términos de Desarrollo Económico, dentro de los planes de desarrollo se evidencia la evolución de las propuestas para lograr que el Quindío explote el potencial agrícola y turístico que posee.

Dicha evolución se refleja en el contenido de los planes donde las políticas de los primeros planes (1995-1997) plantea: competencia de las potencialidades como café, turismo, agroindustria en mercados existentes, privilegiar el desarrollo el turismo y encadenarlo con procesos sociales y de servicios, desarrollo de los microempresarios y artesanos; así mismo los planes posteriores plantean potenciar estos sectores incluyendo tecnología, competitividad, fomento de la sostenibilidad de actividades productivas a través de Mipymes, Famiempresas y otros en los procesos productivos que catapulten el departamento a nivel de país.

En cuanto a la articulación con los planes de desarrollo nacionales, algunos de los planes departamentales se han articulado de manera positiva, otros han enfocado más sus esfuerzos al desarrollo económico del departamento, lo que ha hecho que en las propuestas se vean reflejadas las intenciones de potencializar las ventajas que posee el departamento con respecto al resto del país y se puedan aprovechar de manera que generen un desarrollo económico para el mismo.

Planes de Desarrollo Municipales

En el municipio de Calarcá solo a partir del año 2008 empiezan a aparecer la formulación de políticas encaminadas a la superación de la pobreza extrema, dentro de estas políticas se encuentran la adopción de las políticas nacionales enfocadas al cumplimiento de los objetivos del milenio y solo en el plan de desarrollo

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

del periodo constitucional 2012-2015 aparece una política expresa llamada Atención a Población Vulnerable, la cual contiene subprogramas enfocados en ruptura de barreras, inclusión social de la población en condición de discapacidad, prevención, protección, atención y reparación integral a las víctimas de la violencia, superación de la pobreza extrema, equidad de género y conexión con la paz. En cuanto a la articulación con los planes departamentales y nacionales, solo los planes mencionados anteriormente referenciados muestran consecuencia con las políticas planteadas en el municipio en cuanto a la superación de la pobreza.

En términos de Desarrollo Económico, los planes de desarrollo han tenido continuidad en sus propuestas mostrando la intencionalidad de potencializar el municipio en los aspectos productivos, cada plan ha enfocado sus políticas a fomentar la productividad y competitividad del municipio por medio del procesamiento de los productos. Las políticas buscan incrementar la oferta de posibilidades laborales mediante convenios con los grupos asociativos para la prestación de algunos servicios, así mismo, el fomento de la cultura del emprendimiento orientado hacia el fortalecimiento de procesos de trabajo asociativo y en equipo, desarrollo del gusto por la innovación, el estímulo a la investigación, el aprendizaje permanente en torno a proyectos productivos con responsabilidad social.

Las políticas de desarrollo de los planes de gobierno durante los últimos 20 años, tanto a nivel nacional, departamental y municipal han buscado fortalecer e impulsar las ventajas productivas de cada región, así mismo los planes de desarrollo municipales han adoptado algunas de las políticas, articulándose a los planes de mayor jerarquía y buscando no perder el norte en cuanto a las necesidades de su municipio, sin embargo la falta de recursos y la categoría de Calarcá en particular han hecho que las iniciativas no sean impulsadas económicamente como se espera en los resultados.

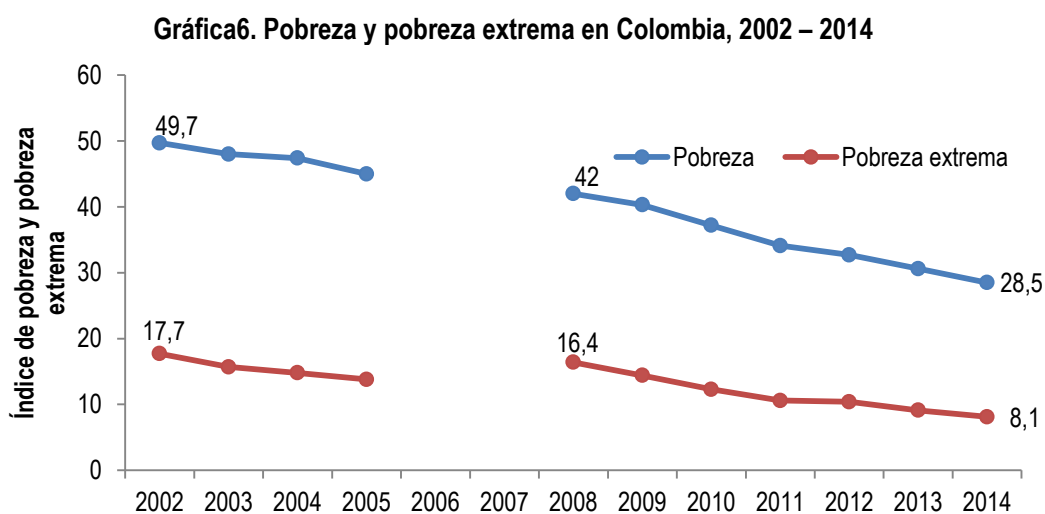
No obstante lo anterior, es importante hacer énfasis en que no todos los planes están articulados a los planes de mayor jerarquía, y aunque en la mayoría de los casos, las políticas estén planteadas y enfocadas al fomento de la economía local mediante iniciativas de asociatividad y unidades productivas, la realidad se aleja mucho de cumplir estos objetivos, debido a que hemos visto a lo largo de los últimos 20 años las “buenas intenciones de los gobernantes” en los planteamientos de sus planes, pero hoy por hoy el municipio se encuentra sumergido en una economía de pocas posibilidades, ocupando uno de los primeros lugares a nivel nacional de desempleo, donde el principal ingreso es el comercio de productos primarios y la agroindustria es solo una etiqueta que tiene el municipio pero en realidad éste no cuenta con la infraestructura para realizar este procesamiento de los productos primarios.

3.2. ANÁLISIS DE LA POBREZA

3.2.1. Dinámica y programas para la pobreza en Colombia

3.2.1.1. Tendencias en la reducción de la Pobreza

A nivel nacional, las estimaciones de pobreza monetaria realizadas por el Dane y el DNP, indican avances significativos en la disminución de la pobreza y pobreza extrema, como se aprecia en la gráfica siguiente, entre los años 2008 - 2014 el índice de pobreza se redujo en 13,5 puntos porcentuales, mientras que el índice de pobreza extrema lo hizo en 8,3 puntos porcentuales. Esto significa que alrededor de 4,9 millones de personas superaron la pobreza y cerca de 3,3 millones salieron de la pobreza extrema. Sin embargo, aún persiste un gran número de habitantes padeciendo estas problemáticas. En relación con la desigualdad, el coeficiente de Gini presenta en el período 1994-2013 una disminución, al pasar de 0,601 a 0,536. Sin embargo, el cambio se generó principalmente como consecuencia de cambios en la metodología para el análisis del ingreso.



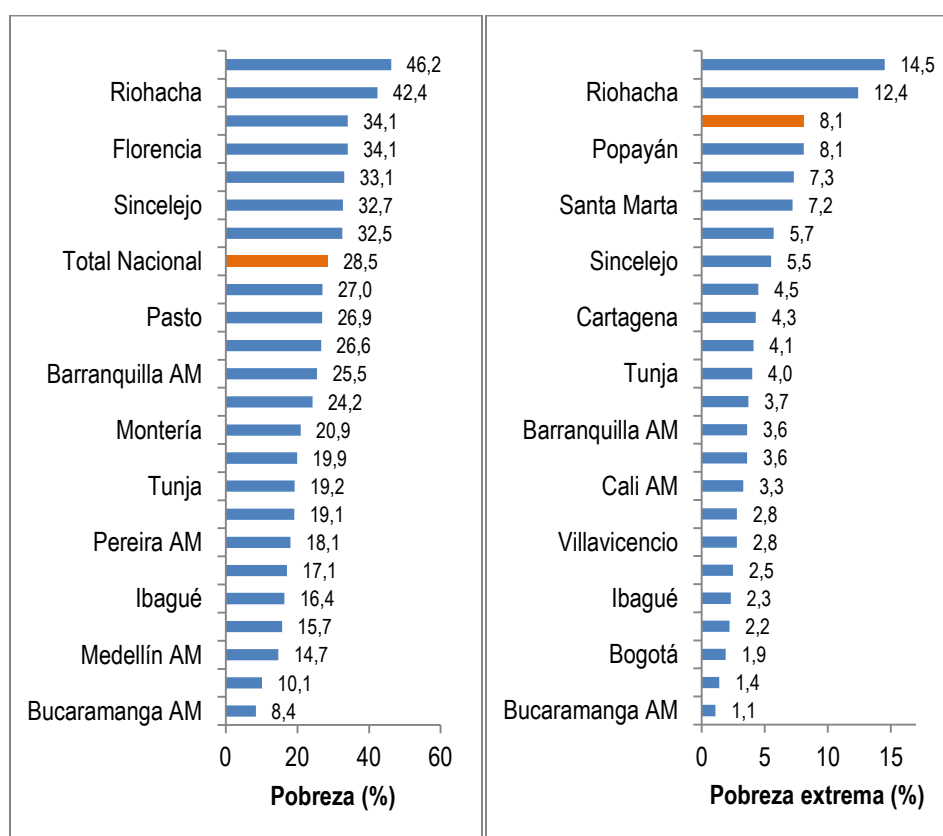
Fuente: Diseño propio con base en Dane – GEIH

De tal forma, para el año 2014, se considera un hogar en situación de pobreza si obtienen ingresos mensuales por debajo de \$824.364, es lo que se denomina línea de pobreza en Colombia. De igual manera, un hogar con ingresos inferiores de \$366.794 es considerado en situación de pobreza extrema. En consecuencia, el número de personas que viven bajo la línea de pobreza asciende a 13 millones 210 mil personas, lo que equivale al 28,5% de la población; y 3 millones 742 mil viven en situación de pobreza

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Calarcá- Quindío. Periodo 1994-2014.

extrema, es decir, 8,1% de la población. Los reportes oficiales indican que la problemática se acentúa más en las áreas rurales (41,4%) y en las regiones Pacífica y Caribe donde se dan las mayores incidencias. En el que se distinguen ciudades como Quibdó, Riohacha, Florencia, Santa Marta, Cúcuta, Sincelejo y Popayán por presentar índices de pobreza superiores al promedio nacional, mientras que las menores incidencias se registran en Bucaramanga, Bogotá y Manizales. Es de anotar, que si bien estas cifras han venido descendiendo en los últimos años, la pobreza continúa siendo uno de los principales retos que enfrentan los países en vías de desarrollo, en donde se enfocan grandes esfuerzos tanto del gobierno central como locales.

Gráfica 7. Incidencia de pobreza y pobreza extrema por ciudades, 2014



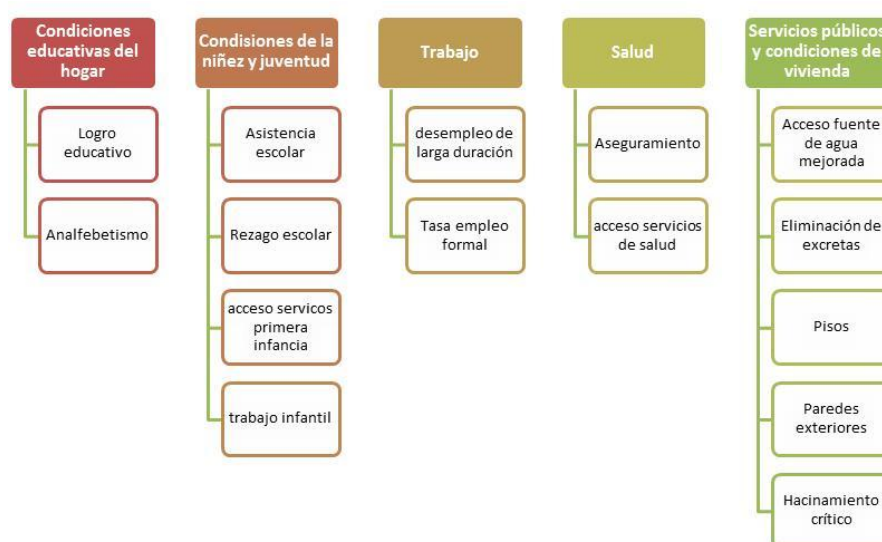
Fuente: Diseño propio con base en Dane – GEIH

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%).

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Calarcá- Quindío. Periodo 1994-2014.

Recientemente se está calculando para Colombia el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que intenta complementar las mediciones de pobreza por ingresos, así como superar las fallas de otros indicadores como el NBI e ICV (Angulo, 2011). El IPM establece cinco dimensiones (condiciones educativas del hogar; niñez y juventud; trabajo; salud; servicios públicos y condiciones de la vivienda) y un total de 15 variables asociadas a las dimensiones. Conforme a los cálculos hacia el año 2010 el IPM era de 30,4% y para el año 2014 bajó a 21,9%. Con esto el número de pobres en Colombia descendió de 13,72 millones de personas que padecían pobreza multidimensional a 11,33 millones de personas, donde el trabajo informal, bajo logro educativo, rezago escolar, aseguramiento en salud, el acceso a fuentes de agua mejorada y la inadecuada eliminación de excretas continúan con los índices más altos. Nuevamente, las regiones Pacífica y Caribe registran los índices más altos (34,6% en cada una de las regiones).

Gráfica 8. 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**

Ad portas de vencerse el plazo para evaluar el logro de los ODM, en Colombia, según reporte del diario El Espectador, del 5 marzo del 2014, y con base en la evaluación de la ONU frente a su gestión 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".

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Calarcá- Quindío. Periodo 1994-2014.

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

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

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

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

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

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

“Entre 2002 y 2012, Colombia redujo su tasa de pobreza moderada de 49,7 por ciento a 32,7 por ciento, y su tasa de incidencia de pobreza extrema, de 17,7 por ciento a 10,4 por ciento. La tasa de pobreza multidimensional [...] disminuyó de un 49 por ciento, en 2003, a 27 por ciento, en 2012. Esta rápida disminución de la pobreza se ha visto acompañada por un aumento en la

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

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 PDI¹² encaran enormes barreras. En 2010, su tasa de pobreza fue del 96,7 por ciento; su tasa de pobreza extrema fue del 66,4 por ciento, lo que significa que, en 2010, al menos una de cada cuatro personas que vivían en la pobreza extrema era una PDI” (pág. xix)

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

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

“Junto con una rápida reducción de la pobreza, el crecimiento económico ha traído prosperidad compartida. El Indicador de Prosperidad Compartida del Banco Mundial mide si el crecimiento económico se comparte con aquellos que son relativamente menos favorecidos [...] En Colombia, desde 2002 hasta 2012, la tasa de crecimiento anualizado del ingreso real per cápita de

¹² Personas Desplazadas Internamente

toda la población (3,4 por ciento). Si esto continúa en los próximos años, este patrón de crecimiento inclusivo puede conducir a la erradicación de la pobreza extrema en una década. Suponiendo que Colombia mantenga las tasas de crecimiento y reducción de la pobreza, observadas durante el período 2008 – 2013, la pobreza extrema estará en el año 2023 por debajo del 3%” (pág. xx) (Subrayado nuestro)

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

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Calarcá- Quindío. Periodo 1994-2014.

“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

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

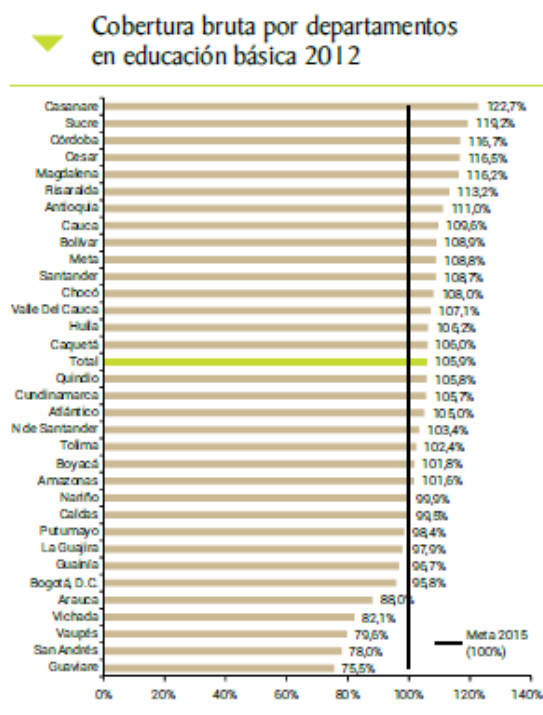
más deserción. Los gobiernos locales deberían concentrarse en la educación inicial; ampliar la oferta en las áreas rurales; otorgar más subsidios a los niños de familias más pobres; mejorar infraestructuras físicas; y reforzar los programas de analfabetismo.

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

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

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

Gráfica 9. 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 de la gestión de las dimensiones de la estrategia Unidos para cinco regiones del país, Orinoquía y Amazonía, Atlántico, Centro, Eje Cafetero y Pacífico, como se presenta en la tabla, muestra los mejores desempeños para la región Eje Cafetero, en la cual se ubica el municipio de Calarcá 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%.

Tabla 3. Porcentaje de Gestión Total por Región

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

Fuente: Fedesarrollo 2012

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 eje cafetero son los siguientes:

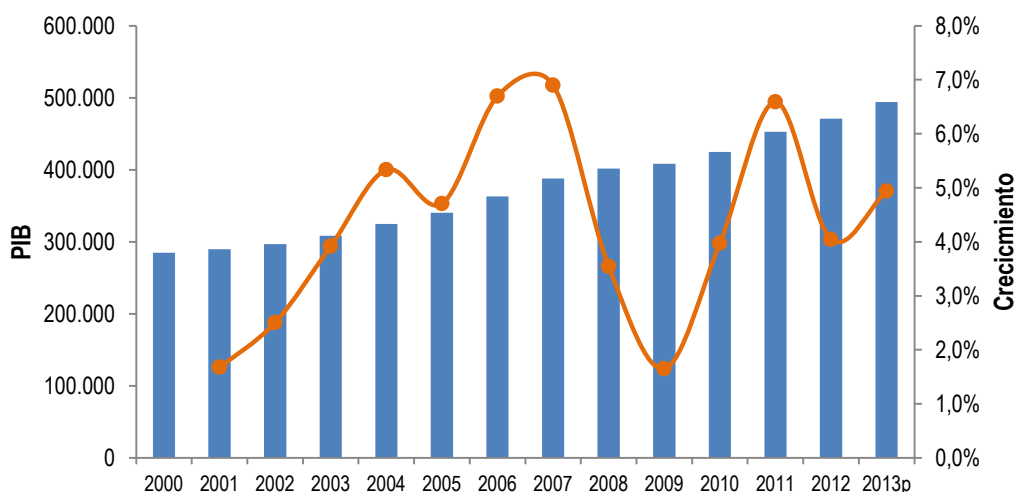
- **Región Eje Cafetero:** el porcentaje de gestión total de la región es el más alto de las 5 regiones estudiadas (24,2%). El mayor avance se presenta en salud con (43%), siendo Caldas el departamento con mayor porcentaje de gestión (48,1%) en esta dimensión. Caldas es el departamento con mayor gestión de logros en las distintas dimensiones y el de menor grado de gestión en la mayoría de dimensiones es Risaralda. Sin embargo, para todos los departamentos de la región se deben realizar esfuerzos en logros tales como identificación, educación, habitabilidad, justicia y bancarización que presentan bajos niveles de gestión. Recordar que en estas dimensiones el porcentaje de gestión de la región es de 16% en identificación, 12,5% en educación, 14,4% en habitabilidad, 12,6% en justicia y 10,6% en bancarización.

- **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, durante el periodo de análisis se muestran los diferentes ciclos por los que ha atravesado la

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Calarcá- Quindío. Periodo 1994-2014.

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 10. Producto Interno Bruto en Colombia, 2000 – 2013



Fuente: Elaboración propia con base en DANE – Cuentas departamentales

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

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

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

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)

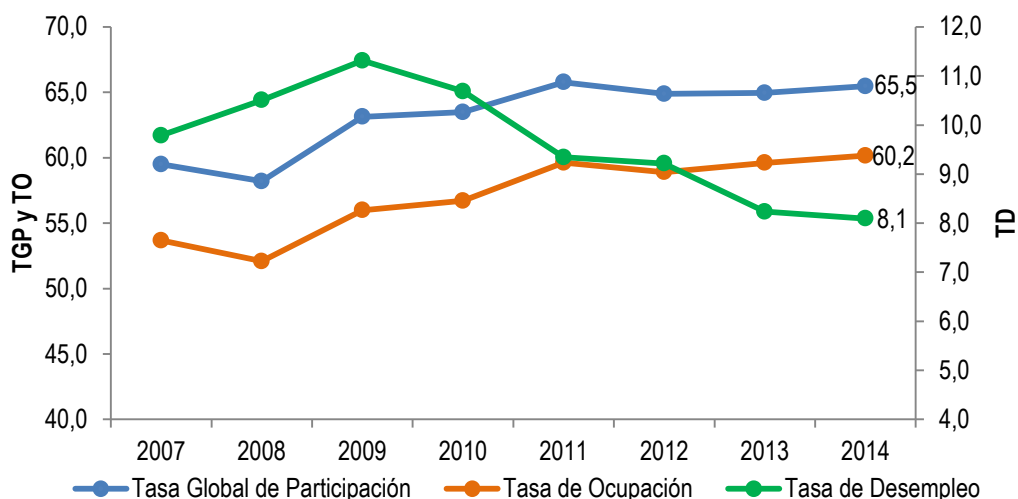
Por regiones y departamentos, se encuentra una concentración de la actividad económica en la ciudad de Bogotá, que aporta el 25,8% al PIB nacional, que por ser el Distrito capital, en ella se centraliza la administración del Estado y se ubican las principales, y más grandes, empresas del país. Le siguen 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%¹³. 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.

¹³ Dato a IV trimestre de 2014

Gráfica 11. Tasa global de participación, ocupación y desempleo en Colombia, 2007 – 2014*

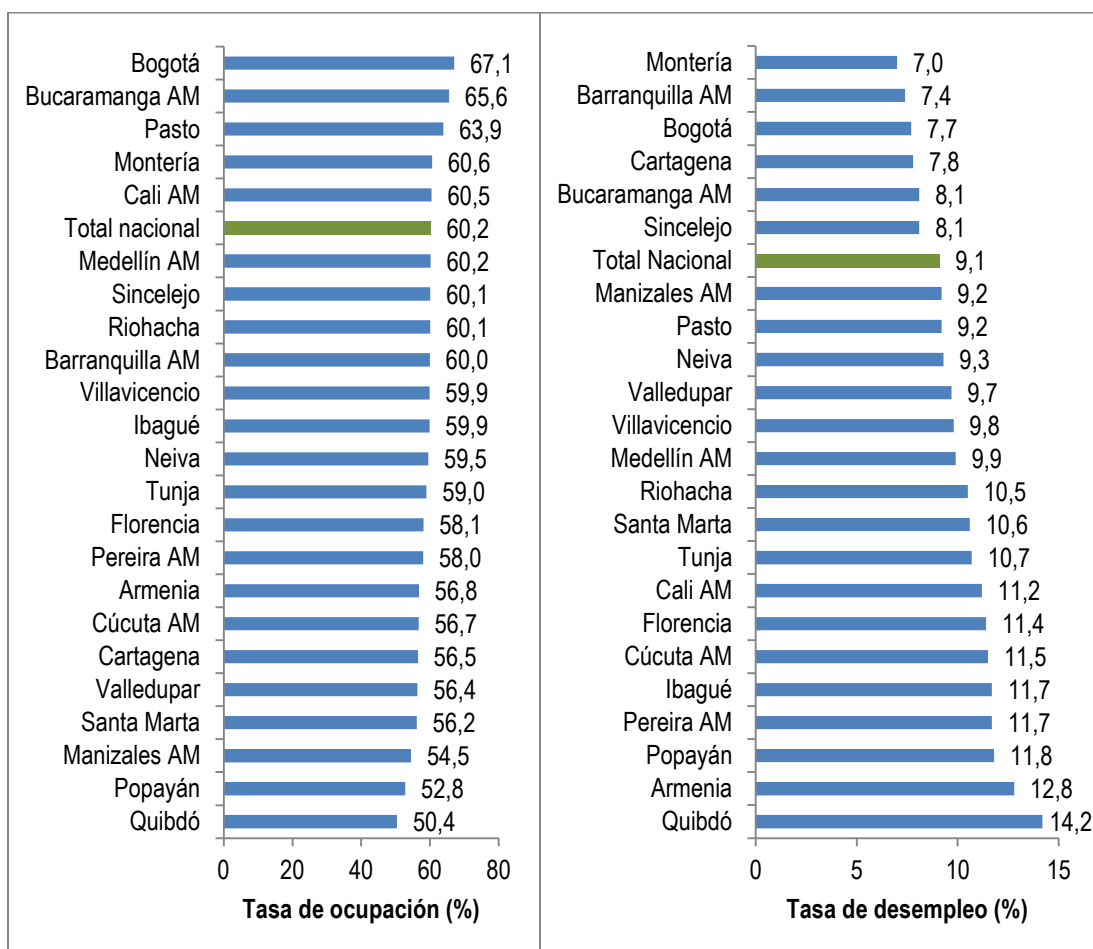


Fuente: Elaboración propia con base en DANE – GEIH *IV trimestre de cada año

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 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, Barraquilla, Bogotá, Cartagena, Bucaramanga y Sincelejo. Por tanto, Bucaramanga, Bogotá y Montería cuentan con los mejores indicadores del mercado laboral a nivel nacional, puestos que dichas ciudades registran las tasas más altas de ocupación, e igualmente, se encuentran entre las ciudades con menores tasas de desempleo.

Gráfica 12. Tasa de ocupación y desempleo según ciudades, IV trimestre 2014



Fuente: Elaboración propia con base en DANE – GEIH

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

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

- **Programa Familias en Acción - Más Familias en Acción.** Programa liderado por el gobierno nacional para dar continuidad y ampliación a la estrategia de subsidios condicionados como alternativa para atacar determinantes de la pobreza fortaleciendo y protegiendo el capital humano de los hogares por medio del

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

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

i. 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.

ii. 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.

ii. 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.

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

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

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

- **Programa Jóvenes en Acción**

Programa dirigido a jóvenes desempleados en los niveles 1 y 2 del Sisbén, entre los 18 y 25 años de edad en siete de las principales ciudades del país: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales y Cartagena. Su objeto es el de contribuir con el mejoramiento de los niveles y calidad del empleo

de los jóvenes beneficiados a través de acciones de formación para el trabajo, formación laboral para un oficio y práctica laboral en empresas formalmente constituidas.

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

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

- Programa Generación de Ingresos

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

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

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

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

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

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

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

Acción Social, el SENA, el Ministerio de Protección Social y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo lideran la ejecución de programas de GI; los programas de Acción Social incluyen casi todas las clases de actividades destinadas a la GI, las funciones más comunes reconocidas por las entidades son las de asesorar, educar o ejecutar programas, las entidades manifiestan la existencia de algún grado de

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

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:

i. **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.

ii. **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.

iii. **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.

La evaluación del programa se orientó a conocer la línea base del Piloto del Proyecto de Promoción de la Cultura de Ahorro en Familias en Pobreza y el análisis de los datos resultantes de la misma en relación con la pertinencia del programa en términos de promover el ahorro financiero, determinar si el ahorro es una

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

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

Como principales resultados y hallazgos se tienen: De acuerdo a la categorización socio-económica de los encuestados se obtuvo lo siguiente: los hogares en promedio cuentan con 5,23 personas, con jefes de edad promedio de 44,3 años, principalmente de Estrato 1 y a quienes se les ha realizado la encuesta Sisbén. Alrededor del 62% son propietarios de sus viviendas. Un 38,4% de los hogares realizaron alguna inversión en los últimos 12 meses por un valor promedio de \$410 mil pesos.

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

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

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

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

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

- **Programas (Políticas activas de mercado laboral): Trabajemos Unidos (TU), Ruta de Ingresos y Emprenderismo (RIE), Incentivo a la Capacitación para el Empleo (ICE) e Ingreso para la Prosperidad Social (IPS).**

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

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

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

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

La evaluación del programa se realiza a partir de 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.

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

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 Guardabosques¹⁴**

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.

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-

¹⁴ https://spi.dnp.gov.co/App_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/0050002510000.pdf

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

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

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

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

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

- **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 Alianzas Productivas**

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

El Incentivo Modular es el complemento de los recursos que los demás socios invierten para llevar a cabo la Alianza Productiva y su función es permitir el cierre financiero del negocio; el monto asignado del Incentivo Modular por alianza está limitado por unos toques 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.

3.2.2. Diagnóstico departamental y municipal

3.2.2.1. Contexto departamental

Localización, superficie y división territorial. El Departamento del Quindío se encuentra localizado en la zona centro occidente del país (flanco occidental de la Cordillera Central), con una extensión territorial de 1.845 km², coordenadas 4° 44' y 4° 04' latitud norte; y 75° 52' y 75° 24' longitud oeste. Cuenta con una densidad poblacional de 304.67 habitantes por km². El departamento está conformado por 12 municipios: Armenia, Circasia, Filandia, Salento, Calarcá, Córdoba, Pijao, Buenavista, Génova, La Tebaida, Montenegro y Quimbaya. (Alcaldía de Calarca , 2013)

Gráfico 13. División político administrativa del Quindío

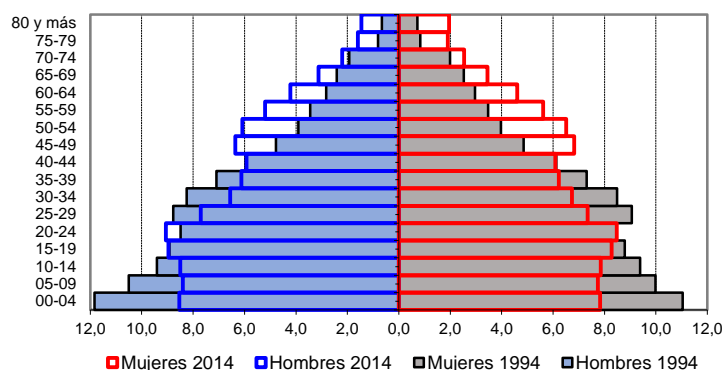


Fuente: Alcaldía del Quindío. Consultado 2015.

Demografía. El departamento tiene una población de 562.114 habitantes (proyecciones DANE, 2014), que representa el 1.2% del total nacional. El 50.9% son mujeres y el 49.1% hombres. La población ha crecido a una tasa del 1.3% anual durante el período 1994 – 2014, crecimiento similar al del país. En relación con el primer año, la población aumentó un 13.9%, lo que equivale a unos 9.000 habitantes más.

Este crecimiento se concentra en los grupos de población de mayor edad, como lo muestran los cambios estructurales en la pirámide de población. A comienzo del período la pirámide era progresiva, de base ancha, sugiriendo alta natalidad y alta mortalidad con un crecimiento relativamente rápido de la población. Para 2014 la pirámide toma una forma regresiva, que refleja la reducción en la natalidad y una tendencia al envejecimiento de la población. En efecto, la población menor de 50 años creció a una tasa inferior al 1% promedio anual (los menores de 14 años se redujeron al -1.1%) mientras que los mayores de 50 se incrementaron a una tasa promedio del 6.8% promedio anual. Además del envejecimiento natural, otros fenómenos como la alta emigración y la catástrofe ocurrida a comienzos del período han contribuido a la reducción de la población del departamento.

Gráfico 14. Pirámides Poblacionales del Quindío por Grupos de Edad y Sexo. (1994 y 2014)

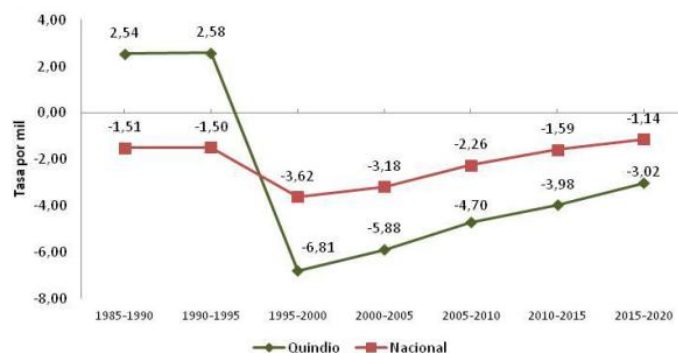


Fuente: Elaboración propia en base a proyecciones DANE 2005.

Según el censo de población de 2005 (DANE), el departamento tiene una tasa de migración del 18.5% (que equivale a 98.884 habitantes en ese año), una de las más altas del país. El gráfico siguiente, hace referencia a la diferencia entre el número de personas que entran y salen de Colombia y del Quindío durante el quinquenio (periodo equivalente a cinco años) por cada 1000 habitantes. Es decir, Colombia ha experimentado desde 1985 y seguirá haciéndolo hasta el año 2020 (según proyecciones DANE), un exceso de personas que abandonan el país, fenómeno que es conocido como emigración neta.

Durante los quinquenios 1985 - 1990 y 1990 - 1995 Quindío experimentó un exceso de personas que entraron al departamento (fenómeno que se conoce como inmigración neta), es decir, que para el primer quinquenio por cada 1000 habitantes entraron al departamento 2.54 personas, y para el segundo quinquenio mencionado anteriormente, entraron al departamento 2.58 personas cada 1000 habitantes. Sin embargo desde 1995 al 2000 el departamento sufrió un fenómeno contrario, un aumento significativo en la salida de sus habitantes, en donde por cada 1000 habitantes salieron del departamento 6.81 personas; esta emigración podría ser explicada en parte por el terremoto de 1999 que afectó en gran proporción al Quindío.

Grafico 15. Tasa de Migración Neta. Quindío. Quinquenios. 1985- 2020



Fuente: DANE, Proyecciones Nacionales y Departamentales de Población 2005 – 2020

Educación. Al observar la tasa de cobertura neta en el departamento entre los años 2002 y 2012, el nivel educativo que más garantiza el acceso a los niños con edades entre 7 y 11 años es la primaria para todos los años. Por otro lado, hay evidencia de una deficiencia en la cobertura del nivel medio en el Quindío, es decir, estudiantes con edades entre 15 y 17 años.

Gráfico 16. Tasa de cobertura neta. Quindío. (2002-2012)

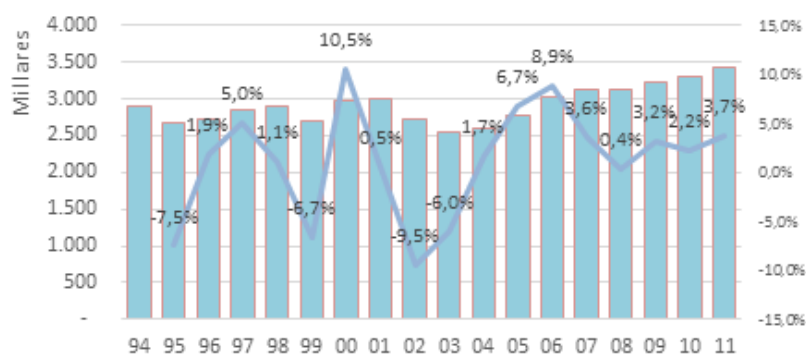
Año	Transición	Primaria	Secundaria	Media
2002	62,69%	91,66%	65,72%	34,35%
2003	53,51%	98,31%	69,42%	38,07%
2004	62,28%	102,72%	69,81%	39,46%
2005	68,87%	96,83%	69,56%	43,40%
2006	57,67%	93,18%	71,99%	47,24%
2007	66,57%	93,50%	72,46%	42,39%
2008	60,37%	88,62%	74,23%	41,05%
2009	65,17%	90,43%	78,41%	43,39%
2010	61,51%	86,43%	77,30%	45,30%
2011	64,45%	85,53%	80,32%	47,29%
2012	57,76%	83,48%	79,17%	46,59%

Fuente: Ministerio de Educación.2013

El departamento del Quindío desde el año 2002 al 2006, en base a datos registrados por el Ministerio de Educación en el año 2013, venía presentando un aumento en el número de matriculados, sin embargo, a partir del 2007 hasta el año 2012 el número de matriculados ha disminuido año a año un 2.6% en promedio.

Actividades Económicas y crecimiento. El Producto Interno Bruto (PIB) en el Quindío está alrededor de los 3.500 millones de pesos de 2005. Durante el período 1991 – 2011 ha crecido a una tasa baja, del 1.2% promedio anual, que apenas corresponde al ritmo de crecimiento de la población. En consecuencia el departamento viene perdiendo participación en el PIB Nacional.

Grafico 17. Producto Interno Bruto del Quindío 1994 - 2011. Valores constantes de 2005 y tasa de crecimiento



Fuente: Elaboración propia con base en Vallecilla, J. (2015)

La economía evidenció fuertes caídas y cambios entre 1994 y 2003, probablemente influida por efecto de la catástrofe de 1999. En parte por la misma razón, a partir de 2003 viene creciendo de manera sostenida a tasas superiores al 3%, guiada principalmente por un mayor dinamismo del sector de la construcción, que creció al 6% promedio anual. Después de la construcción, otros sectores que evidenciaron crecimientos importantes son comunicaciones (5.3% anual), hoteles y restaurantes (4.2%), alquiler de vivienda y servicios (3.2%) y pesca (14.4%). También la industria y el comercio han mostrado cierta dinámica, creciendo alrededor del 2.5% anual promedio. Como se aprecia, los sectores más dinámicos están asociados a la recuperación de la catástrofe provocada por el sismo, así como a la reconversión de la economía hacia actividades asociadas al turismo rural que se ha producido durante el período.

En la dinámica económica sectorial del departamento, resulta especialmente llamativo el estancamiento del sector agropecuario, que creció apenas a una tasa del 0.1% anual, dada la importancia que tradicionalmente ha tenido en la economía. Gran parte de este resultado puede deberse al efecto de la caficultura sobre el sector agropecuario, que se aprecia en la reducción de importantes áreas sembradas en café que han pasado al agroturismo o a ser sustituidas por otros cultivos.

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Calarcá- Quindío. Periodo 1994-2014.

La tablamuestra el peso de las actividades en la economía, se aprecia que el sector agropecuario viene perdiendo participación, pasando de ser el segundo sector a comienzos del período, con 13.5%, a ocupar el cuarto lugar, con 11%, hacia el año 2011. Las ramas con mayor peso en la economía son alquiler de vivienda y servicios inmobiliarios (14.2%), el gobierno (11.9%), construcción (11.8%) y comercio (10.8%). Por otra parte, han ganado participación vivienda, comercio, comunicaciones, hoteles y restaurantes, sector financiero y transporte.

Tabla 4. Participación porcentual de las ramas de actividad en el PIB del Quindío

Sector	1994	2000	2005	2011
Agropecuario	13,5%	11,5%	12,2%	11,0%
Alquiler de vivienda y servicios inmobiliarios	10,0%	13,0%	16,3%	14,2%
Comercio	9,2%	9,0%	10,7%	10,8%
Comunicaciones	2,4%	3,4%	4,0%	3,6%
Construcción	15,3%	16,0%	8,2%	11,8%
Energía eléctrica, gas, agua y alcantarillado	3,5%	3,2%	3,5%	3,4%
Gobierno	12,1%	12,9%	14,5%	11,9%
Hoteles y restaurantes	3,0%	3,3%	4,4%	4,8%
Impuestos netos de subsidios	9,3%	6,5%	3,9%	4,4%
Industria	4,5%	3,3%	3,3%	3,5%
Intermediación financiera, seguros y servicios empresas	5,6%	6,7%	6,2%	7,6%
Minería	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Pesca	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%
Servicios domésticos	0,4%	0,8%	0,9%	0,6%
Servicios sociales, comunales y personales	6,4%	6,2%	6,6%	6,8%
Transporte	4,8%	4,2%	5,4%	5,5%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia con base en Vallecilla, J. (2015)

Teniendo en cuenta el total de toneladas agrícolas producidas durante los años 2004 al 2008, en el gráfico a continuación se observa como del total producido en el departamento sobresalen tres productos principalmente, plátano, cítricos y café (en orden de importancia respectivamente), lo cual confirma la pérdida de importancia del cultivo del café en la producción agrícola Quindiana. En parte las políticas del gobierno para incentivar las PYMES, que han tenido gran acogida en el Quindío, han ayudado al importante aumento de la producción de plátano y cítricos.

Tabla 5. Distribución del total de toneladas agrícolas producidas en el Quindío. (2004- 2008)

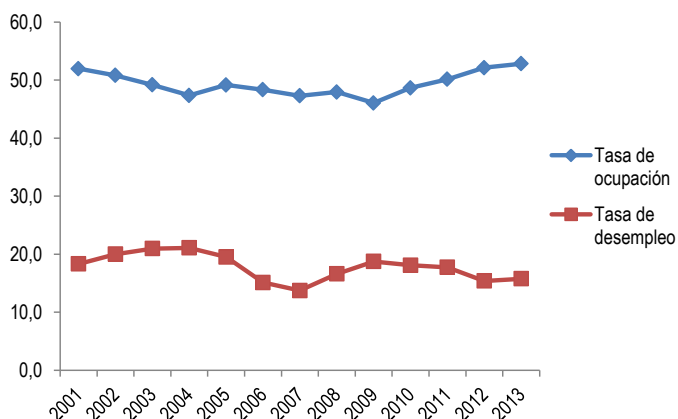
Cultivo	2004	2005	2006	2007	2008
Plátano	60.22%	61.79%	62.90%	61.19%	63.65%
Café	12.87%	12.38%	12.27%	11.71%	10.09%
Cítricos	13.88%	14.00%	14.89%	14.38%	13.98%
Yuca	3.52%	2.79%	1.24%	2.30%	1.58%
Frutales de clima frío	0.21%	0.36%	0.36%	0.40%	0.33%
Otros cultivos	9.31%	8.67%	8.35%	10.02%	10.35%
Total producción (toneladas)	526.819	527.287	525.185	546.193	496.503

Fuente: Elaboración propia en base a información de Alcaldía del Quindío (Secretaría de Desarrollo Económico, Rural y Ambiental)

El sub-sector pecuario se caracteriza por la producción de ganado bovino, porcinos, aves, peces, siendo el ganado bovino el más importante, representando el 86% de las cabezas de ganado, seguido del ganado porcino (11%) y el cuidado de aves (1%). Uno de los problemas que presenta el departamento en el sector pecuario es la presencia de mataderos ilegales.

Las tasas de desempleo y subempleo están entre las más altas del país. Para el periodo 2001- 2013 la oferta potencial de trabajo ha sido de 79.1% en promedio, superando el Nacional (77.3%). La Tasa Global de Participación indica que durante éstos doce años en promedio el 60.1% de la población inactiva ha decidido, por diversas razones, ofrecer su fuerza de trabajo. Esta situación presiona a que el mercado deba generar las condiciones para absorberlos. La tasa de ocupación alcanza el 49.4% en promedio durante este mismo periodo, lo que indica que el departamento no alcanzó absorber la fuerza laboral disponible, generando así una tasa de desempleo promedio de 17.8%.

Gráfico 18. Tasa de ocupación y desempleo en el departamento del Quindío



Fuente: Elaboración propia en base a proyecciones DANE 2005

El subempleo también presenta una de las tasas más elevadas en el país (33% en promedio para el periodo 2001-2013), siendo superado solo por los departamentos de Córdoba, Nariño, Huila, Cauca, Cundinamarca, Tolima y Valle del Cauca.

Infraestructura departamental. En términos generales la red vial departamental se encuentra en condiciones óptimas (59.5% según la caracterización del Plan de Desarrollo 2012-2015), lo que representan un entorno apropiado para el impulso y desarrollo de la economía. Sin embargo, es indispensable proyectar la pavimentación y rehabilitación de vías que están al servicio de la productividad y directamente relacionadas con el sector turístico.

Dada la preocupación por las malas condiciones de las vías terciarias y secundarias, lo que perjudica ampliamente a los sectores turísticos y agrícolas del departamento, desde la gobernación se han canalizado "... recursos por el orden de los 1.000 millones de pesos ante el sistema General de Regalías para el mejoramiento y mantenimiento de esta red vial departamental...". Las obras que se adelantan en varios municipios de esta zona cafetera consisten en la realización de re parcheo, instalación de señales verticales y demarcación de señalización horizontal. Mientras que por otro lado del Quindío se invirtió 1.700 millones de pesos para inicio de obras de mantenimiento y mejoramiento de vías terciarias, en la mayoría de los municipios y sus cabeceras más importantes y donde las actividades económicas y turísticas tengan mayor participación. De sus 12 municipios el 80% se estimó tendría acogida esta inversión.

Aspectos políticos-Institucionales. En la historia reciente del Quindío los juegos de azar y el narcotráfico han desempeñado un papel fundamental en los procesos de captura institucional. Además de Carlos Ledher, capturado durante la década de los ochenta en el departamento, quien utilizaba su Movimiento Latino Nacional. Carlos Oviedo Alfaro, también es otro de los personajes más controvertidos en el departamento durante la década del noventa.

Otro de los personajes, en esta ocasión del Partido Liberal, que se vio involucrado en entrega de dineros para financiar su campaña fue el chancero Emilio Valencia. En su elección a la Cámara de Representantes de 1998 existió una denuncia entablada ante la Corte Suprema de Justicia por John Jairo Ruiz, Director de Veeduría Ciudadana por el Voto Libre en el Quindío, en la que se señala que existió publicidad engañosa y contra la libertad del voto, en el pronunciamiento de la Corte, se observa que el denunciante no aportó las pruebas suficientes para inculpar sobre la irregularidad a Emilio Valencia. Por esta razón, la Sala Penal no encontró ninguna irregularidad en su campaña. Sin embargo, la utilización de la empresa Apuestas Ochoa, propiedad de Emilio Valencia, ha incidido de manera directa en la elección de los candidatos que ha promovido el Movimiento de Integración Liberal, incluso llegando a tener más poder decisorio que el mismo directorio del Partido Liberal en la designación de los candidatos a cuerpos colegiados.

Desde inicios en 1990 hasta la actualidad, la justicia no había encontrado ninguna irregularidad en la relación con los juegos de azar y la política departamental. El caso de Julio César López rompió la continuidad, pues se convirtió en la exacerbación del proceso de captura por parte de actores ilegales a funcionarios estatales, utilizando una de las instituciones que reglamenta parte de los juegos de azar en el departamento, como lo es la Lotería del Quindío.

El departamento del Quindío registró una transformación significativa en su esfera política durante el periodo 2002-2003, con la incursión de nuevas fuerzas legales emergentes. De la contundente injerencia del narcotráfico en la política departamental en la década de los ochenta, protagonizada por Carlos Lehder, la justicia no ha podido probar hasta el momento ninguna repetición de estos actos, a excepción de las probables relaciones entre el ex gobernador Julio Cesar López Espinoza y narcotraficantes del norte del Valle, no existe ningún otro político en el departamento investigado por este motivo. En el Quindío, el fenómeno del narcotráfico permeó sus instituciones durante la década de los ochenta. El caso de Carlos Lehder es el que genera mayor controversia en este periodo.

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

Entre el periodo de 1997 y 2007 emergen nuevas fuerzas políticas diferentes al bipartidismo además de cuotas políticas y burocráticas que han mantenido líderes en departamento para este periodo. Es importante para este contexto tener en cuenta las diferentes mutaciones que han tenido los partidos a lo largo de los periodos electorales, los hechos y características particulares que han generado dichos cambios en los mismos.

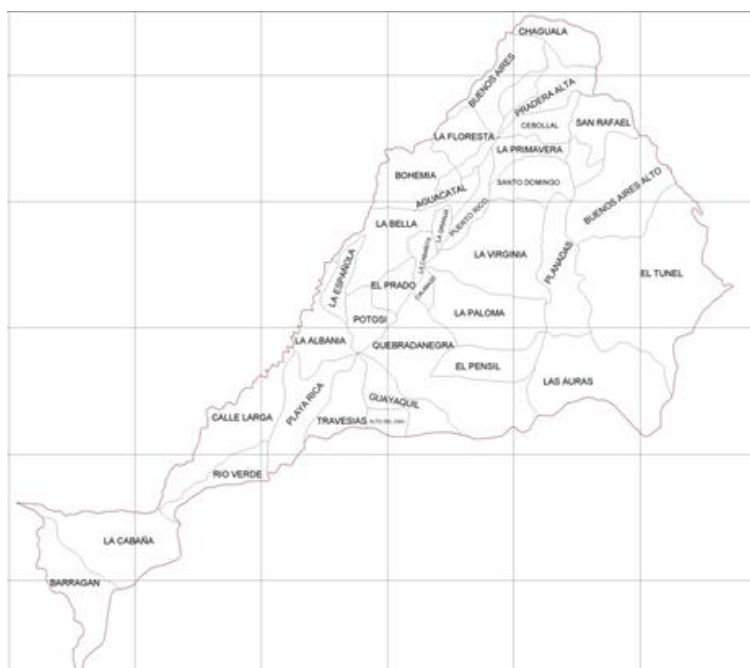
Al iniciar la década de los noventa, empiezan a evidenciarse por parte del liberalismo cuatro tendencias importantes encabezadas por políticos tradicionales de la región: Movimiento de Integración Liberal (MIL), el Nuevo Liberalismo, el Movimiento de Izquierda Liberal y el Oficialismo Liberal, las cuales hacen presencia a lo largo de toda la década del 90, y aun cuando siguen surgiendo nuevos políticos con representación y liderazgo en el Quindío se conserva hasta después de las elecciones locales de 1997.

El Partido Conservador llega a la década del noventa con dos líderes tradicionales en el departamento; sin embargo, no tenían la posibilidad de reorganizar el partido, pues perdía fuerza por la incapacidad de renovar sus líderes políticos y además, el Partido Liberal estaba copando nuevos territorios. Posterior a 1997, otro partido tradicional, ve perdida su fuerza política, la Alianza Nacional Popular (Anapo) genera alianzas temporales con el conservatismo para impulsar alcaldes y concejales en el municipio. Sin embargo, con los comicios de 1997 el liberalismo le arrebató a la Anapo la alcaldía de Armenia, municipio donde este partido había logrado mantenerse por dos periodos consecutivos. Posteriormente, aunque contó con la representación de dos diputados para el periodo de 1997- 2000, y entre 2000 y 2003, terminó haciendo alianzas con el Partido Conservador y finalmente, uniéndose a las filas de Cambio Radical.

3.2.2.2. Contexto municipal

Localización, superficie y división territorial. Calarcá está ubicado en la cordillera central de los Andes, integrado al departamento del Quindío en el centro de Colombia sobre los 4° 04' 56.57'' de latitud norte y 74° 04' 51.03'' de longitud oeste, con una altura en su cabecera urbana de 1573 m. s. n. m, una temperatura media de 20.3° C, y una distancia a la capital (Armenia) de 7 Km. Este municipio cuenta con un área total de 226.11 km², de los cuales 7.04 km² corresponden a suelo urbano, 199.37 km² a suelo rural, y 19.7 km² es suelo rural suburbano. La Unidad Agrícola Familiar (UAF) corresponde a 23.77 hectáreas. Su área rural se caracteriza por su abundancia de recursos naturales enmarcados en numerosos afluentes hídricos. (Alcaldía de Calarca , 2013)

Gráfico 19. División Político Administrativa de Calarcá

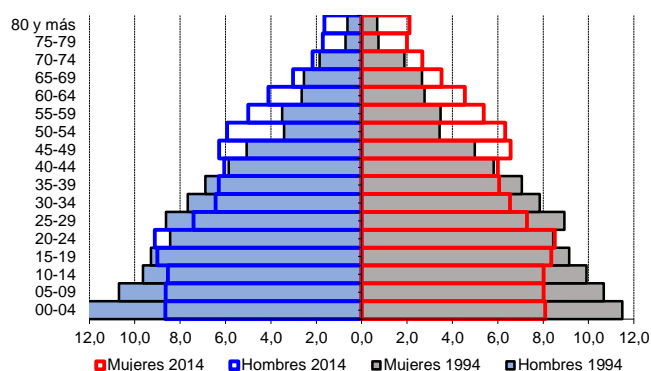


Fuente: Corporación Autónoma Regional del Quindío- CRQ. Consultado 2015

Demografía. Con una población de 77.201 habitantes calculada para el año 2014, y una extensión de 226.1 kilómetros cuadrados (año 2013), Calarcá es la segunda ciudad más poblada del departamento del Quindío, después de su capital (aporta el 14% de su población). Entre 1994 y 2014 la población se incrementó a un ritmo bajo, del 0.6% en promedio por año. (DANE, 2005)

La pirámide poblacional de Calarcá presenta el mismo cambio estructural que la departamental. A comienzo del período su forma progresiva muestra un componente importante de población joven. Para 2014 la pirámide hace evidente una tendencia al envejecimiento de la población. El grupo de población menor de edad (niños, niñas y adolescentes entre los 0 y 19 años) redujo su participación en ocho puntos porcentuales, pasando del 41% al 37%. La población entre 20 y 59 años pasó de representar 49.8% al 52.6%. La población mayor de 60 años aumentó su participación pasando de 8.6% al 13.7%.

Gráfico 20. Pirámide de población de Calarcá (1994 y 2014)



Fuente: Elaboración propia en base a proyecciones DANE 2005

Los grupos étnicos presentes en el municipio (Embera, Chami y Nasa) participan con el 0,2% de la población y el 1,4% es afrocolombiana.

Educación. Al observar la tasa de cobertura neta en el municipio entre los años 2005 y 2012, el nivel educativo que más garantiza el acceso a los niños con edades entre 7 y 11 años es la primaria. Por otro lado, hay evidencia de una deficiencia en la cobertura del nivel medio en Calarcá, es decir, estudiantes con edades entre 15 y 17 años.

Gráfico 21. Tasa de cobertura neta. Calarcá. (2005-2012)

Año	Transición	Primaria	Secundaria	Media
2005	70,94%	100,28%	72,11%	43,36%
2006	83,41%	103,30%	74,95%	43,91%
2007	69,36%	98,72%	74,59%	42,19%
2008	59,00%	91,20%	76,19%	39,83%
2009	68,26%	93,55%	80,76%	42,59%
2010	57,50%	88,88%	77,23%	47,46%
2011	68,36%	87,05%	80,87%	47,15%
2012	59,49%	83,79%	79,28%	46,13%

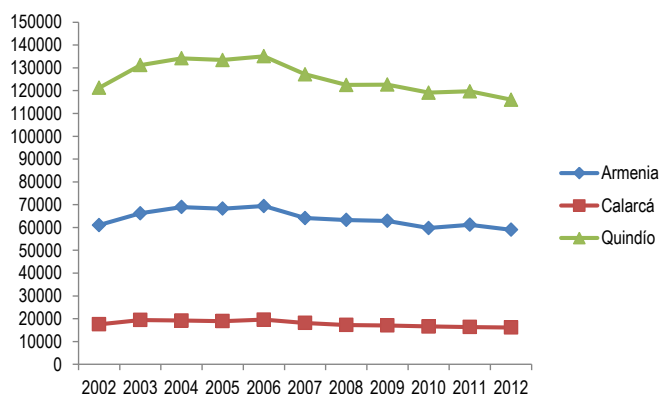
Fuente: Ministerio de Educación.2013

Hasta el año 2013, Calarcá contaba con un total de 20 establecimientos educativos, 14 en la zona urbana (10 entidades públicas y 4 privadas) y 6 en la zona rural (4 públicas y 2 privadas). El total de matrículas registradas en el municipio para el periodo 2002 - 2012 se mantuvo estable durante los once años de la serie, sin embargo, desde el 2006 se registró una disminución promedio de 3.2% anual. Las matrículas

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Calarcá- Quindío. Periodo 1994-2014.

registradas en Quindío y Armenia también vienen presentando disminuciones a partir de este mismo año, siendo del 2.5% y 2.6% en promedio respectivamente. En cuanto a la infraestructura educativa, durante el año 2013 se invirtieron 140 millones de pesos para el mejoramiento de instituciones educativas.

Gráfico 22. Total de matrículas. Quindío, Armenia y Calarcá. (2002- 2012)



Fuente: Elaboración propia en base a proyecciones DANE 2005

Actividad económica. De acuerdo con un trabajo realizado por Vallecilla, J. 2015, la única información disponible, el Producto Interno Bruto del municipio es de 455 mil millones de pesos de 2005 al año 2011. Como se observa en el cuadro siguiente, la economía del municipio depende principalmente de la construcción (16.5%), los servicios inmobiliarios (14.6%), el sector agropecuario (14.2%) y el comercio (9.1%), ramas que en conjunto representan más del 50%. En el período 2007 – 2011, para el cual se dispone de información, la mayoría de estos sectores, en particular el agropecuario y el comercio, ha venido reduciendo su participación en la economía, mientras que, como ocurre en el departamento, el sector de la construcción muestra la mayor dinámica.

Tabla 6. Participación porcentual de los sectores de actividad económica. Calarcá. 2007 – 2011

Sector	2007	2008	2009	2010	2011
Agropecuario	17,5%	17,8%	14,9%	14,0%	14,2%
Alquiler de vivienda y servicios inmobiliarios	15,1%	14,5%	14,8%	15,6%	14,6%
Comercio	11,2%	10,3%	10,2%	9,6%	9,1%
Comunicaciones	3,6%	3,6%	3,5%	3,8%	3,7%
Construcción	10,8%	9,7%	12,3%	11,1%	16,5%
Energía eléctrica, gas, agua y alcantarillado	3,5%	3,5%	3,3%	3,3%	3,1%
Gobierno	8,4%	8,6%	8,7%	9,1%	8,4%
Hoteles y restaurantes	4,9%	4,9%	4,9%	5,2%	5,0%
Impuestos netos de subsidios	3,3%	3,9%	4,2%	4,3%	4,0%
Industria	4,1%	6,3%	5,1%	5,0%	3,1%
Intermediación financiera, seguros y servicios empresas	5,7%	5,5%	6,1%	6,3%	6,1%
Minería	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Pesca	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%
Servicios domésticos	0,7%	0,6%	0,6%	0,5%	0,5%
Servicios sociales, comunales y personales	6,0%	5,7%	6,3%	7,0%	6,6%
Transporte	5,1%	5,0%	5,0%	5,1%	5,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: J. Vallecilla (2015)

Para 2013 había 1.416 establecimientos registrados en Cámara y Comercio en el municipio, concentrados en comercio; hoteles, restaurantes y cafeterías; servicios e industria. El 48.8% de los establecimientos correspondían al sector comercial, el 18.1% a hoteles, restaurantes y servicios, el 14.0% dirigidos al sector servicios y 9.3% al industrial. (Alcaldía de Calarcá , 2013)

Tabla 7. Establecimientos registrados en Cámara y Comercio en el municipio de Calarcá

Sector	2011	2012	2013
Agropecuario	27	18	23
Industrial	114	122	132
Construcción	9	11	28
Electricidad Gas	0	1	0
Comercio	689	696	691
Hoteles, restaurantes y cafeterías	215	234	257
Transporte	42	34	40
Comunicaciones	32	35	46
Servicios	140	210	199
Total	1.268	1.361	1.416

Fuente:Elaboración propia con base en datos de Cámara y Comercio de Calarcá. 2013.

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Calarcá- Quindío. Periodo 1994-2014.

El territorio agrícola del municipio representaba en el año 2013 un total de 14.177 Ha., de las cuales el 50.1% correspondían a cultivos permanentes, el 45.2% a cultivos de pastos, el 2.9% a áreas agrícolas heterogéneas y el 1.7% restante a cultivos anuales o transitorios. Las 7.105 Ha. De cultivos permanentes se distribuyen en el cultivo de café (4.580 Ha.), plátano (1.715 Ha.), cítricos (271 Ha.), banano (162 Ha.), piña (116 Ha.) y macadamiza (113 Ha.) (Alcaldía de Calarca , 2013).

Los suelos de uso agrícola del municipio también son explotados para la realización de actividades turísticas. Entre los sitios turísticos de Calarcá se destaca el Canotaje Trilly, Eco-parque Peñas Blancas, Alto del Castillo, Parque Recreacional alto del Rio, Los Chorros de san Rafael, Reserva Forestal de Navarco, Jardín Botánico del Quindío, Parque Temático Recuca, Centro Ecológico Pachamama, Museo Gráfico y Audiovisual y el Mariposario.

El sector pecuario se compone de 7.942 cabezas de bovino, 10.023 cabezas porcino, 30 colmenas de abejas y 412.360 aves. La piscicultura ha tomado fuerza durante los últimos años gracias a las fuentes hidrográficas con las que cuenta el municipio, y probablemente apoyada en el aumento del turismo, con estanques de trucha, tilapia roja y plateada, con una siembra de 415.800 ese mismo año.(Alcaldía de Calarca , 2013)

El índice de competitividad departamental para el año 2014, ubicó al Quindío en el décimo tercer puesto (entre 22), con un puntaje de 4.03 (puntaje que va de 0 a 10). Dentro de este índice se miden factores: condiciones básicas¹⁵, eficiencia¹⁶ y sofisticación e innovación¹⁷, obteniendo 5.34 (ubicándose en el décimo puesto), 3.81 puntos (ubicándose en el onceavo puesto), y 1.19 puntos (ubicándose en el vigésimo primer puesto), respectivamente. Al comparar este índice con los departamentos que también conforman el eje cafetero, Quindío en términos de competitividad se encuentra muy por debajo, ya que este índice fue calculado para Caldas de 5.77 puntos (ubicándose en el tercer puesto), y para Risaralda fue de 5.16 puntos (se ubicó en el puesto quinto). (Consejo privado de competitividad & Universidad del Rosario, 2014)

Infraestructura de vías. El municipio está localizado a 6 Km de Armenia, donde se encuentra el Aeropuerto Internacional El Edén. Cuenta con 4 accesos terrestres: Vía la Línea, Variante Chaguala, Vía Calarcá – Armenia y Vía Calarcá - La Paila. Calarcá tiene extensión de vías de primer, segundo y tercer

¹⁵ Mide pilares institucionales, de infraestructura, tamaño del mercado, educación básica y media, salud y medio ambiente.

¹⁶ Mide los pilares de educación superior y capacitación, y eficiencia de los mercados

¹⁷ Mide los pilares de sofisticación y diversificación, e innovación y dinámica empresarial dentro del departamento

orden, que comunica con todas las veredas y corregimientos del municipio. Tiene un total de 248.35 kilómetros en vías, de los cuales el 6% (4 tramos) son de primer orden, el 11% (1 tramo) de segundo orden, y un 83% (56 tramos) lo ocupan las vías terciarias. (Alcaldía de Calarca , 2013)

Tabla 8. Clases de vías del municipio de Calarcá

VÍAS	KMS
Primer orden	13.9
Segundo orden	26.8
Tercer orden	207.65
Total vías	248.35

Fuente: Plan Desarrollo Unidos por Calarcá 2012-2015

Uno de los proyectos viales más importantes que se desarrolla dentro del municipio es el Túnel de la Línea, considerado uno de los más importantes de Latinoamérica, con un presupuesto oficial para ejecución de obra de \$719.000 millones, que incluye la construcción del Túnel Principal y la ampliación a doble calzada del corredor Calarcá - Cajamarca. (Unidos por Calarcá, 2012-2015)

Aspectos políticos-Institucionales. Durante los últimos 20 años, debido a los movimientos políticos que han surgido en el departamento, nuevas fuerzas han ido poco a poco subiendo al poder y formándose nuevas alianzas entre los candidatos postulantes para el cargo de alcalde del municipio de Calarcá.

En las elecciones del 2004 solo hubo dos candidatos a la alcaldía del municipio, en estas elecciones se puede ver la fuerza que han ido perdiendo los partidos tradicionales y las alianzas a las que deben acudir para no perder su capacidad política. El partido liberal, representado en estas elecciones por el candidato Héctor Faber Castaño Giraldo obtuvo una votación del 36,6% contra 48.63% obtenido por Luz Marllie Alonso García, representante del partido Movimiento Huella Ciudadana y quien finalmente gano la contienda.

En las elecciones del 2007 el panorama fue muy diferente a las elecciones anteriores, para este periodo se inscribieron 7 partidos políticos, de los cuales el Movimiento MIRA que ha tomado fuerza en el municipio para el momento gano la contienda representado por Carlos Enrique López Murillo con un porcentaje de votación de 26,93%, el Partido Social de Unidad Nacional "U" representado por Juan Carlos Giraldo Romero muy cerca del anterior, obtuvo un 25,2%, Partido Colombia Democrático representado por Lufy Daniel Jaramillo Gutiérrez obtuvo 22,58%; siendo estos tres los más fuertes en la contienda. La pérdida de poder político que ha tenido el Partido Liberal Colombiano representado Carlos Augusto Rojas Pérez se ve reflejado con un porcentaje del 3,8%, así mismo, el Polo Democrático Alternativo representado por Carlos

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

Enrique Duque Vargas con un 3,12%, Movimiento Apertura Liberal representado por Hernán Tafur Hernández con 2,48%, Movimiento Nacional Afrocolombiano "AFRO" representado por Jhon Jairo Gaona Echeverri con 2,25% y finalmente, el Partido Convergencia Ciudadana representado por Rigoberto Mora con un porcentaje de 2,08%.

Aquí es posible evidenciar las nuevas tendencias políticas que han surgido en los últimos años en el Departamento y repercutido en el Municipio, un ejemplo de esto se puede observar en las derivaciones que ha tenido el partido Liberal tradicional, una de ellas ya se enfrenta a ellos mismos como lo es Apertura Liberal. (Datos tomados de la Registraduría Nacional del Estado Civil 2007).

Para las elecciones del 2011 aparecen dos movimientos políticos de los cuales no habíamos visto representación en las elecciones anteriores, los cuales son Cambio Radical representado por Lufy Daniel Jaramillo Gutiérrez y Alianzas por las Soluciones para Calarcá representado por Jamid Andrés Álzate Alzate, sin embargo no generaron mayor impacto en las elecciones debido a que sus porcentajes fueron 2,53% y 14,18% respectivamente. Los otros dos candidatos Juan Carlos Giraldo Romero en representación del partido Social de Unidad Nacional "U" y Mario Augusto Parra Parra en representación del Movimiento MIRA, ocuparon el primer y segundo lugar con porcentajes del 50,32% y 19,10% respectivamente, eligiéndose como alcalde al representante del partido de la "U" por mucha diferencia. (Datos tomados de la Registraduría Nacional del Estado Civil 2007)

En el último periodo, el alcalde electo Juan Carlos Giraldo Romero fue destituido con apenas 20 meses de ejercer el cargo, por un contrato realizado en el primer mes de su gobierno con una firma de seguridad, para la vigilancia de edificios públicos escolares. Dicha firma resultó ser una compañía fantasma, sin los permisos legales que, como era de esperarse y frente a la competencia en este gremio, fue demandado, con los resultados conocidos. De aquí en adelante se puede desprender una investigación de tipo penal, ante la Fiscalía, por un presunto detrimento patrimonial. Adicionalmente, el alcalde había sido suspendido por un año en su cargo, por los errores cometidos en el establecimiento de un par de cámaras en dos vías nacionales, sin los permisos de la autoridad nacional de tránsito, por medio de las cuales cobró gran cantidad de multas a los usuarios de estas carreteras, provocando una imagen desagradable a los turistas que vienen al Quindío. Adicionalmente, la propia Procuraduría le sinfringió una nueva destitución, en primera instancia, por los errores cometidos en la constitución de la empresa de economía mixta para cobrar las foto multas. Su antecesor, Carlos Enrique López Murillo, también fue destituido del cargo, tras incurrir en errores similares: contratación indebida. (Crónica del Quindío 2014).

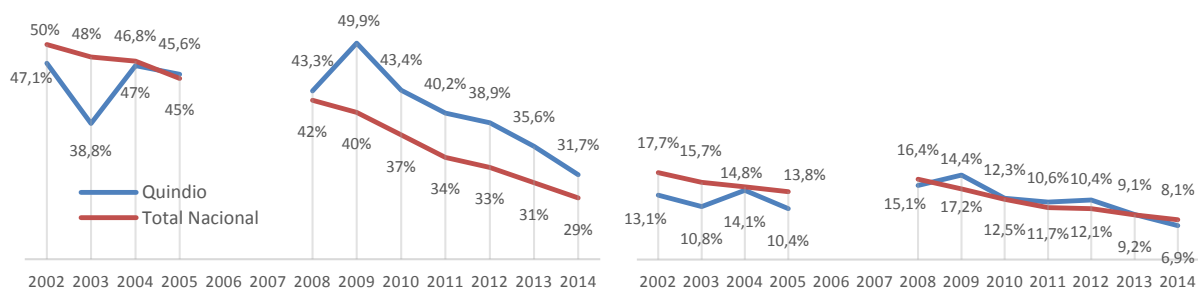
3.2.3. Pobreza y desigualdad en Quindío y Calarcá

Incidencia de la pobreza en el departamento del Quindío

De acuerdo con el DANE, los hogares del Quindío en el 2014 estaban compuestos en promedio por cuatro personas, con un ingreso promedio per cápita de \$497.848. El nivel de pobreza monetaria del departamento viene disminuyendo sostenidamente siguiendo la tendencia nacional. Como se muestra en el gráfico siguiente a la izquierda, la proporción de población en pobreza monetaria pasó del 47.1% en 2002 a 31.7% en 2014.

La pobreza extrema (gráfico de la derecha), también presenta una tendencia descendente, pasando desde 17.7% en 2002 a 6.9% en 2014. Sin embargo, contrario a la incidencia de la pobreza en general, la proporción de población en pobreza extrema en el departamento era inferior a la tasa del país a comienzos del período, pero a partir del 2008 la ha equiparado o incluso ha llegado a ser superior. El departamento todavía no alcanza a cumplir el Objetivo de Desarrollo del Milenio que fija una meta de reducción de 28.5% y 8.8% para la incidencia de pobreza y pobreza extrema respectivamente.

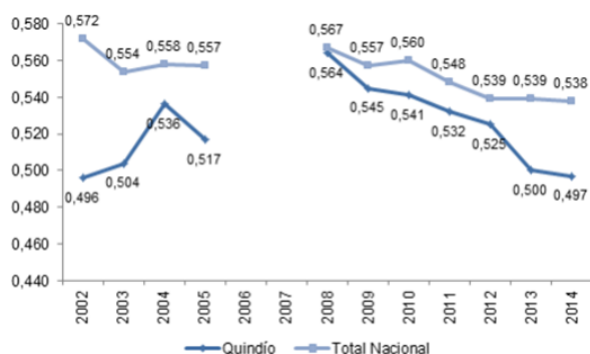
Gráfico 23. Incidencia de la pobreza monetaria. Quindío. Quinquenios 2002- 2014
Gráfico 3.A.Indicencia de pobreza monetaria **Gráfico 3.B.Incidencia de pobreza extrema**



Fuente: Elaboración propia en base a DANE. Censo 2005

Así mismo, aunque el departamento presenta también una tendencia a la reducción en la desigualdad en la distribución del ingreso (gráfica siguiente) aún se encuentra entre los de mayor desigualdad en Colombia, según lo evidencia el coeficiente de Gini. Entre los años 2002 y 2008 este coeficiente venía en aumento, presentándose el pico más alto registrado en el año 2008 ($G = 0.567$); sin embargo, a partir del 2009, ha disminuido hasta llegar a 0.497 en 2014. La reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso para el período es mucho más acentuada que el promedio nacional.

Grafico 24. Coeficiente de Gini. Quindío. 2002- 2014



Fuente: DANE, cálculos con base GEIH.

El IPM calculado con datos del Censo 2005, muestra que el 41.6% de la población se encuentra en situación de pobreza de acuerdo con sus carencias, presentando diferencias significativas entre la zona urbana (38.82%) y rural (59.84%), concluyendo que es en esta última zona donde mayor concentración de carencias hay en el departamento. El Índice refleja frente a los hogares del Quindío: i) el 63.7% contaba con bajo logro educativo, ii) el 14.5% eran analfabetas, iii) el 7.4% presentaba inasistencia escolar, iv) el 24.6% rezago escolar, v) el 12.7% de los hogares presentaba barreras de acceso a servicios para cuidado de la primera infancia, vi) en el 3.0% de los hogares había trabajo infantil, vii) en el 40.9% había alta tasa de dependencia económica, viii) el 88.7% del empleo del hogar era informal, ix) el 21.8% de los hogares no contaba con afiliación a salud, x) el 7.1% presentaba algún tipo de barrera de acceso a servicios de salud, xi) el 3.9% no tenía acceso a fuentes de agua mejorada, xii) el 2.0% de los hogares contaba con una inadecuada eliminación de excretas, xiii) el 1.2% contaba con pisos inadecuados en su hogar, xiv) el 4.7% con paredes inadecuadas, y xv) el 12.7% de los hogares en el departamento del Quindío vivían en hacinamiento.

Las condiciones de habitabilidad según el censo DANE 2005, muestra como el 13% de las viviendas en la zona urbana del departamento no cuentan con las necesidades habitacionales de los hogares cubiertas; en la zona rural este déficit alcanza el 29%.

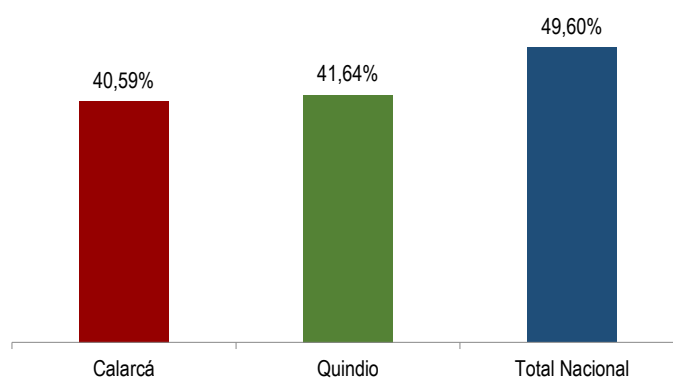
Incidencia de la pobreza en el municipio de Calarcá

Según el DANE, Calarcá es el segundo municipio del departamento con la más alta tasa de migración de población (11.6%), después de Armenia, con 66.5%. La Secretaria de Servicios Sociales y Salud, reporto una población desplazada de 3.441 personas, que conforman unas 750 familias; de ésta población 3.099 personas son de procedencia urbana (695 hogares aprox.) y 342 personas rural (55 hogares).

Según datos del DPS con corte a junio de 2015, el departamento del Quindío cuenta con 38.552 familias intervenidas en Programas de Asistencia Social, de las cuales 4.426 son familias beneficiadas del Municipio de Calarcá que equivalen a 26.089 personas intervenidas. Los Programas de mayor importancia dentro del municipio son Más Familias en Acción y Red Unidos.

El porcentaje de personas pobres por IPMes de 40.6% (2005), inferior al promedio del país (49.6%), presentando carencias en las condiciones educativas del hogar, de la niñez y juventud, trabajo, salud, servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda. El IPM revela la gran concentración de las carencias en la población de la zona rural; la proporción de población en condiciones de pobreza en la zona urbana es el 36.4%, mientras que en la zona rural alcanza el 53.9%

Gráfico 25. Índice de pobreza multidimensional- IPM. (2005)



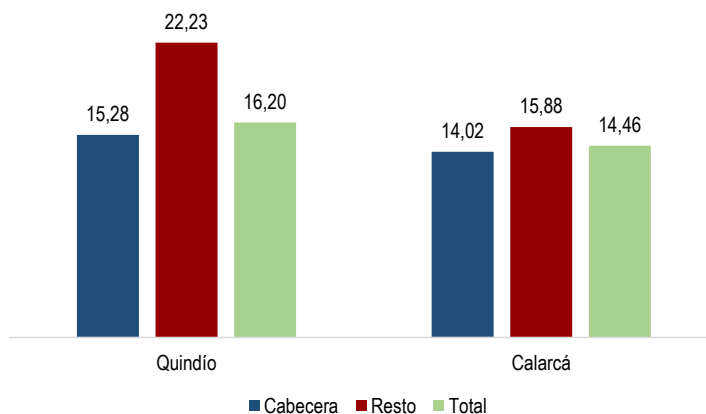
Fuente: Elaboración propia en base a proyecciones DANE 2005

En base al Censo 2005, la proporción de personas en Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en Calarcá para el año 2011 es del 14.5%. De acuerdo con este indicador, para ese año: i) el 1.4% de la población habitó una vivienda en condiciones inadecuadas, ii) el 2.9% vivió en hacinamiento crítico, iii) el

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

1.1% vivió en viviendas con servicios inadecuados, iv) el 9.2% tuvo alta dependencia económica y v) el 2.8% de los hogares tuvo niños entre 7 y 11 años no asistieron a un centro de educación formal. Para este mismo año la proporción de personas en condiciones de miseria alcanzó el 2.2%. (DANE, 2005). Tanto el IPM como el NBI reflejan condiciones de pobreza mucho más notorias para la población rural.

Gráfico 26. Proporción de personas en NBI. Total, resto y cabecera (a 31 de diciembre de 2011)



Fuente: Elaboración propia en base a proyecciones DANE 2005

Calarcá en comparación con los restantes once municipios que conforman el departamento del Quindío, presenta buenas condiciones de vivienda, altas coberturas de servicios públicos, y altos índices de asistencia escolar, ya que es el segundo municipio de la región que cuenta con el índice de NBI más bajo (14.5%). Armenia registró según proyecciones DANE para el año 2005, el índice más bajo de la región, argumentando que el 13.21% de su población presentó Necesidades Básicas Insatisfechas. Municipios como Génova, La Tebaida, Montenegro y Quimbaya presentan un elevado índice de NBI como se presenta en la tabla a continuación.

Tabla 9. Clasificación de Índice de NBI en los municipios del Quindío. Año 2011

Municipio	Personas en NBI					
	Cabecera		Resto		Total	
	Prop (%)	cve (%)	Prop (%)	cve (%)	Prop (%)	cve (%)
Armenia	13,04	4,51	19,46	12,01	13,21	4,36
Buenavista	10,83	-	30,3	7,52	22,45	6,05
Calarcá	14,02	8,78	15,88	14,25	14,46	7,48
Circasia	16,19	8,16	20,06	11,61	17,23	6,68
Córdoba	18	7	33,18	7,57	24,82	5,37
Finlandia	16,94	6,74	20,69	10,75	18,81	6,64
Génova	22,33	6,3	28,74	7,21	25,42	4,87
La tebaida	22,56	5,71	20,37	8,27	22,38	5,31
Montenegro	22,84	5,94	22,91	11,97	22,86	5,33
Pijao	18,16	8,93	31,44	9,65	23,86	6,7
Quimbaya	20,11	7,01	30,43	8,01	22,1	5,57
Salento	17	6,21	24,69	9,69	20,86	6,29

Fuente: Elaboración propia en base a proyecciones DANE 2005

Frente al tema de pobreza el municipio en el año 2014, invirtió \$11.957 millones de pesos en el Apoyo a la Estrategia Unidos para garantizar la superación de la pobreza extrema en el municipio, estas inversiones y estrategias en pro de erradicar la pobreza incluyen talleres en cultura del ahorro, programas de capacitación ocupacional, formación para la generación de empleo y generación de proyectos productivos buscando propiciar dinámicas de desarrollo económico y social.

De otro lado, según el índice de desarrollo endógeno (IENDOG) calculado en el año 2010 para todos los municipios del país, con el fin de establecer el estado de una serie de condiciones favorables al desarrollo endógeno a través de tres factores: calidad de vida¹⁸, densidad poblacional y financiera¹⁹ y crecimiento²⁰, Calarcá con un IENDOG de 32.07, se catalogó como un municipio “de más desarrollo”; se destaca como de un total de 603 municipios localizados en la zona Centro, sólo 111 se encuentran dentro de ésta tipología, incluido el municipio de Calarcá y dentro del departamento, Armenia, Buenavista, Calarcá y Circasia, comparten esta tipología. Los ocho restantes (Córdoba, Finlandia, Génova, La tebaida, Montenegro, Pijao, Quimbaya, Salento) son considerados municipios “de algunos desarrollos” (Plan Nacional de Desarrollo, 2010)

¹⁸ Contiene variables que miden el bienestar de los individuos en el territorio y que gracias a éste desarrollan sus capacidades y sus posibilidades de funcionar en la sociedad y contribuir así al desarrollo endógeno

¹⁹ Comprende las variables que miden la concentración de la población y de las actividades económico-financieras en el espacio geográfico que favorecen la competitividad

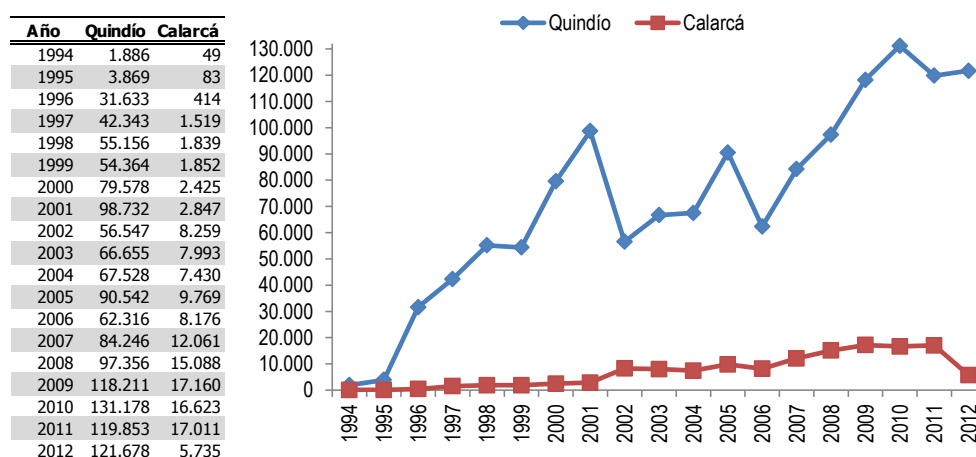
²⁰ Relaciona variables que determinan el crecimiento económico y que se relacionan con factores productivos de capital humano e institucional que favorecen la ampliación de las condiciones favorables al desarrollo endógeno

Dinámica del Gasto Social

El gasto social es aquel que se destina a reparar las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda y al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programado tanto en funcionamiento como en inversión. Desde el año de 1994 hasta el 2012, es notorio el aumento en el gasto de inversión a nivel departamental y municipal. Dentro de esta serie el mayor incremento se registró del año 1995 a 1996, pasando de \$3.869 millones de pesos a \$31.633 millones de pesos para el segundo año respectivamente (representando un aumento de 700% aproximadamente). En Calarcá, en el año 1995 el municipio contaba con \$83 millones de pesos en el presupuesto del gasto social, en 1996 este rubro era de \$414 millones de pesos (lo que representa un cambio entre años del 397% aproximadamente)

Adicionalmente, son dos los aspectos para destacar en el gasto social del departamento y el municipio en la serie de tiempo que se presenta en la gráfica a continuación, un año después del terremoto del año 2000, el departamento registró un aumento en el gasto de inversión del 46%, situación que presentó una tendencia similar en el municipio de Calarcá con un incremento del 31% en términos nominales. En segundo lugar, para el año 2012 se presentó una disminución nominal en el gasto social en el municipio que lo llevó a los niveles de comienzos de la década.

Gráfico 27. Gasto social en Quindío y Calarcá. Millones de pesos corrientes. (1994-2012)

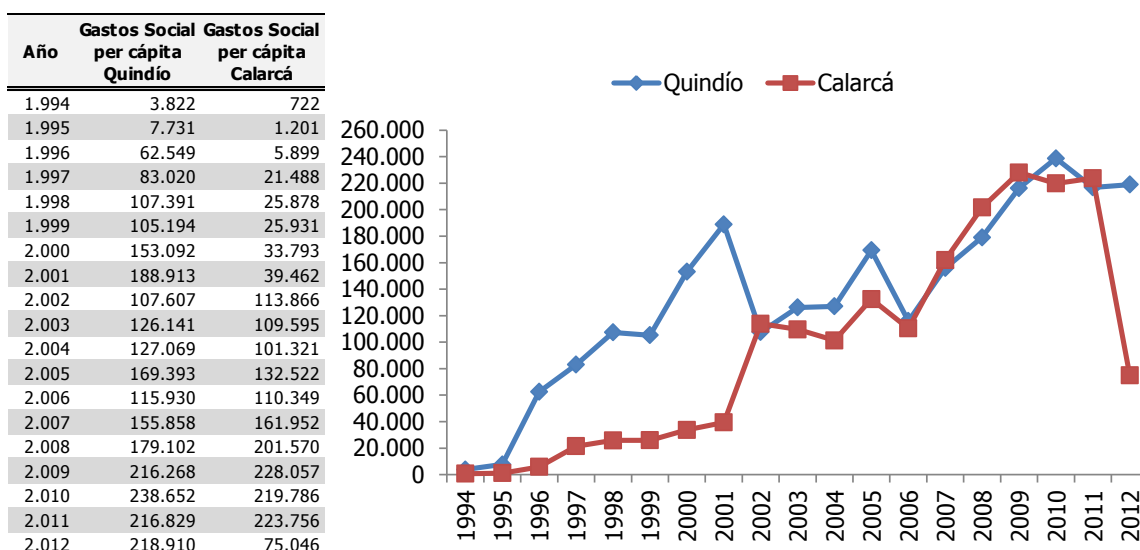


Fuente:Elaboración propia en base a información DNP. Ejecución presupuestal departamental y municipal.

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Calarcá- Quindío. Periodo 1994-2014.

Al observar el gasto social por habitantes como lo muestra la gráfica a continuación, es evidente un aumento progresivo desde el año 1994 al 2012 en el departamento y municipio. En Calarcá específicamente, el gasto social per cápita destinado a mejorar el bienestar general y satisfacer las necesidades de las personas ha pasado de ser de \$722 pesos (año 1994) a \$223.756 pesos (año 2011); sin embargo este gasto representó una caída del 66% del año 2011 al 2012.

Gráfico 28. Gasto social per cápita. Quindío y Calarcá. Pesos. Año 2015



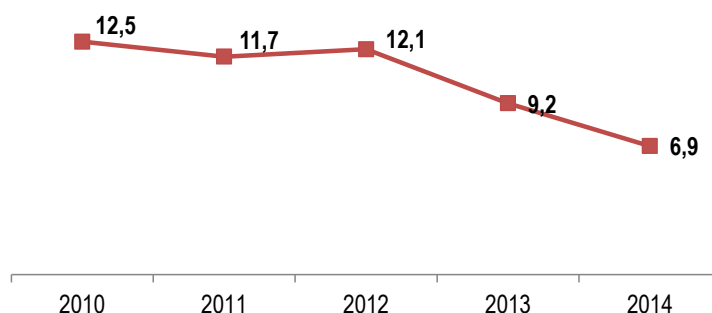
Fuente:Elaboración propia en base a información DNP (Ejecución presupuestal departamental y municipal) y proyecciones poblacionales

Diagnóstico de la pobreza extrema

En Colombia, la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE) interviene 1.016.148 familias para que superen su situación de pobreza extrema (PE). Desde el año 2011 hasta el 2015 358.777 familias han superado la PE en el país. (ANSPE, 2015). Según esta misma Agencia, en el departamento del Quindío en el año 2010 existían 67.580 personas en pobreza extrema, en el año 2014 el número de personas en esta misma condición disminuyó significativamente un 57.4% (38.824 personas en PE). En términos de proporción, el índice de pobreza extrema en Quindío en el año 2010 era del 12.5%, después del año 2012 (año de la creación de la ANSPE) ha venido disminuyendo, alcanzando en el 2014 un índice de PE de 6.9% en el departamento.

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Calarcá- Quindío. Periodo 1994-2014.

Gráfica 29. Índice de Pobreza Extrema en Quindío. (2010-2014)



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

Hasta septiembre de 2015, el Quindío reportaba 9.015 hogares acompañados por la ANSPE, de los cuales 8.364 (92.7% en promedio) son hogares que se encuentran en la cabecera municipal, 325 (3.6% en promedio) en el centro poblado, y 326 hogares (3.6% en promedio) se ubican en la zona rural dispersa. Es importante también anotar que, dentro del total de hogares en el departamento intervenidos se encuentran 5.142 con jefatura femenina y 2.547 hogares víctimas del desplazamiento. (ANSPE, 2015)

Respecto al número de personas, en el departamento en lo que va del 2015 son en total 41.510 personas acompañadas por la Agencia (el 47.3% son hombres y el restante 52.7% son mujeres), de las cuales 4.672 son personas que presentan al menos alguna deficiencia o discapacidad. Al observar también el número de personas acompañadas por ANSPE por grupos de edad en el Quindío, vemos que ésta cuenta en proporción con 33.7% de población adulta (entre los 29 y 59 años de edad), seguida de personas que se encuentran entre los 18 y 28 años (23.9%); por el contrario la población con menor acompañamiento en el departamento es la de primera infancia (entre 0 y 5 años) en un 3.4%. (ANSPE, 2015)

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

Grupos de edad (años)	Número de personas	%
Entre 0 - 5	1.413	3,4%
Entre 6 - 11	4.585	11,0%
Entre 12 - 17	6.487	15,6%
Entre 18 - 28	9.936	23,9%
Entre 29 - 59	13.972	33,7%
Mayores de 60	5.117	12,3%
Total	41.510	100,0%

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

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

La falta de un sistema de información en el municipio de Calarcá, no permite entre otras cosas, conocer los datos estadísticos de la población que se encuentra en condición de pobreza extrema, lo que se convierte en un factor limitante no sólo para conocer la verdadera situación de las personas que habitan en el territorio, sino también para la planeación de estrategias específicas que permitan erradicarla. A través de fuentes secundarias y proyecciones de datos que se realizan a nivel nacional, se puede tener una aproximación y acercamiento de las condiciones y necesidades de la población de Calarcá.

Según información del DANE para el año 2005 y como se hizo mención en la caracterización del municipio, el porcentaje de personas pobres por Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) es del 40.6%. Con base en los datos del Censo de ese mismo año, el Índice refleja que en los hogares de Calarcá: i) el 67.09% contaba con bajo logro educativo, ii) el 16.19% eran analfabetas, iii) el 7.22% presentaba inasistencia escolar, iv) el 26.61% rezago escolar, v) el 13.80% de los hogares presentaba barreras de acceso a servicios para cuidado de la primera infancia, vi) en el 3.29% de los hogares había trabajo infantil, vii) en el 39.44% había alta tasa de dependencia económica, viii) el 89.37% del empleo del hogar era informal, ix) el 16.11% de los hogares no contaba con afiliación a salud, x) el 4.53% presentaba algún tipo de barrera de acceso a servicios de salud, xi) el 4.85% no tenía acceso a fuentes de agua mejorada, xii) el 1.98% de los hogares contaba con una inadecuada eliminación de excretas, xiii) el 1.41% contaba con pisos inadecuados en su hogar, xiv) el 4.33% con paredes inadecuadas, y xv) el 12.09% de los hogares Calarqueños vivían en hacinamiento. El IPM revela también que la proporción de población en condiciones de pobreza en la zona urbana es el 36.4%, mientras que en la zona rural alcanza el 53.9%, lo que evidencia la gran concentración de las carencias en la población de la zona rural de Calarcá.

En base a proyecciones DANE del Censo 2005, la proporción de personas en Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en Calarcá para el año 2011 era del 14.5%. De acuerdo con el indicador, para ese año: i) el 1.4% de la población habitó una vivienda en condiciones inadecuadas, ii) el 2.9% vivió en hacinamiento crítico, iii) el 1.1% vivió en viviendas con servicios inadecuados, iv) el 9.2% tuvo alta dependencia económica y v) el 2.8% de los hogares tuvo niños entre 7 y 11 años no asistieron a un centro de educación formal. Para este mismo año la proporción de personas en condiciones de miseria alcanzó el 2.2%. (DANE, 2005). Tanto el IPM como el NBI en el municipio reflejan condiciones de pobreza mucho más notorias para la población rural.

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Calarcá- Quindío. Periodo 1994-2014.

Sin embargo, Calarcá en comparación con los restantes once municipios que conforman el departamento del Quindío, presenta buenas condiciones de vivienda, altas coberturas de servicios públicos, y altos índices de asistencia escolar (es el segundo municipio de la región que cuenta con el índice de NBI más bajo, el primero es Armenia). Según datos del DPS con corte a junio de 2015, el departamento del Quindío cuenta con 38.552 familias intervenidas en Programas de Asistencia Social (el 0.8% de las familias intervenidas a nivel Nacional); Calarcá por su parte contaba hasta la fecha con 4.426 familias beneficiadas (tan sólo el 0.1% de la intervención en el país). Los PAS de mayor intervención a nivel de hogares en el municipio son: Más Familias en Acción y Unidos. En cuanto al total de personas intervenidas, Quindío contaba hasta la fecha con 209.047 personas beneficias por PAS (el 0.9% de la intervención a nivel de personas en el país); en Calarcá eran 26.089 personas (0.1% del total de personas intervenidas en Colombia), siendo el Programa de Alimentación Escolar (PAE) el de mayor intervención seguido de Unidos y Más Familias en Acción); este último Programa comprende principalmente población SISBÉN (1.995 personas).

Programas de reducción de la pobreza extrema en Quindío y Calarcá

Los Programas de Asistencia Social (PAS) son iniciativas dirigidas en su mayoría por el Gobierno Nacional, destinadas a mejorar las condiciones de vida de la población. Este tipo de Programas está orientado principalmente al sector que se encuentra en pobreza extrema y tiene ciertas necesidades aún sin satisfacer. Según información del Departamento para la Prosperidad Social (DPS) a Junio de 2015, en Colombia existían 4.546.246 familias beneficiadas de los 41 PAS que ofrecía el Gobierno Nacional hasta la fecha (ver Anexo 1), de los cuales el 58.6% pertenecen a Más Familias en Acción²¹(siendo así el Programa de mayor intervención), seguido de Unidos²² (24.8%), Familias con bienestar²³ (3.1%) y el Programa de Post Erradicación (1.7%).

²¹Es un Programa de transferencias monetarias condicionadas del DPS que tiene como objetivo general “contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos, a la formación de capital humano y al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias pobres y vulnerables mediante un complemento al ingreso” (DPS, 2015). Focaliza a las familias con hijos menores de 18 años pobres y vulnerables según el puntaje del Sisbén III pertenecientes a la Red Unidos que se encuentran en condición de desplazamiento o sean población indígena

²² Tiene como objetivo mejorar el acceso y consumo de los alimentos de las familias objetivo del Sector de Inclusión Social y Reconciliación mediante la producción de alimentos para el autoconsumo, la promoción de hábitos alimentarios saludables y el uso de alimentos y productos locales para contribuir con la disminución del hambre y el mejoramiento de la seguridad alimentaria en el país

²³Tiene como objetivo apoyar a familias vulnerables en el desarrollo de sus capacidades, tanto individuales como colectivas, para el fortalecimiento de vínculos de cuidado, el ejercicio de derechos y la convivencia armónica, a través de interacciones de aprendizaje-educación, facilitación y terapéuticas, así como de gestiones para la activación o consolidación de redes, de manera que se logre una efectiva inclusión social

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Calarcá- Quindío. Periodo 1994-2014.

El Quindío por su parte, cuenta con el 0.8% (38.552) de las familias intervenidas a nivel Nacional de los 27 PAS (ver Anexo 2) que existen en el departamento, siendo el Programa de Más Familias en Acción (0.46%) y Unidos (0.22%) los de mayor intervención. A cohorte de Junio de 2015, en el municipio de Calarcá, son 4.426 las familias beneficiadas, representando tan sólo el 0.1% de la intervención en el país; del total de familias beneficiadas 2.417 se encuentran vinculadas al Programa de Más Familias en Acción (de las cuales 0.03% están registradas en el SISBÉN, 0.02% están en Unidos y 0.01% son desplazadas), y 1.133 familias se encuentran intervenidas a través del Programa Unidos.

Tabla 11. Intervención a familias de PAS en Colombia, Quindío y Calarcá. 2015

Programas de Asistencia social (PAS)	Intervención en Colombia	%	Intervención en Quindío	%	Intervención en Calarcá	%
Más Familias en Acción	2.665.854	58,6%	20.864	0,46%	2.417	0,05%
Sisbén	1.386.412	30,5%	9.454	0,21%	1.231	0,03%
Desplazados	586.289	13%	4.113	0,09%	487	0,01%
Red Unidos	565.127	12%	7.297	0,16%	699	0,02%
Índigenas	128.026	3%	0	0,00%	0	0,00%
Unidos	1.128.047	24,8%	9.912	0,22%	1.133	0,02%
ReSA	290.482	6,4%	3.406	0,07%	448	0,01%
Familias con bienestar	140.000	3,1%	3.953	0,09%	350	0,01%
Post- Erradicación	79.310	1,7%	0	0,00%	0	0,00%
Otros Programas	242.553	5,3%	417	0,01%	78	0,00%
Total	4.546.246	100%	38.552	0,8%	4.426	0,1%

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

Por otra parte, en Colombia son 23.810.327 las personas intervenidas por PAS, siendo en este caso Unidos el Programa con mayor intervención (20.5%) a este nivel, seguido de Más Familias en Acción (19.8%), Programa de alimentación escolar²⁴ – PAE- (17.4%) y Programa de atención humanitaria por desplazamiento (15.9%). Las personas beneficiadas por los PAS en Quindío representaron el 0.9% (209.047 personas) de la intervención nacional, siendo en este caso el Programa de Alimentación Escolar (PAE) el de mayor intervención (51.429 personas), seguido de Unidos y Más Familias en Acción. Calarcá cuenta tan sólo con el 0.1% (26.089 personas) de las personas intervenidas en el país, siendo PAE el que mayor número de personas beneficia en el municipio (7.956 personas), seguido de Unidos (4.589 personas) y Más Familias en Acción (4.021 personas); este último Programa comprende principalmente población SISBÉN (1.995 personas).

²⁴ Tiene como objetivo contribuir con el acceso y la permanencia escolar de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar, que están registrados en la matrícula oficial, fomentando estilos de vida saludables y mejorando su capacidad de aprendizaje, a través del suministro de un complemento

Tabla 12. Intervención a personas de los PAS en Colombia, Quindío y Calarcá. 2015

Programas de Asistencia social (PAS)	Intervención en Colombia	%	Intervención en Quindío	%	Intervención en Calarcá	%
Unidos	4.877.098	20,5%	43.560	0,18%	4.589	0,02%
Más Familias en Acción	4.714.248	19,8%	34.295	0,14%	4.021	0,02%
Sisbén	2.446.261	10,3%	15.529	0,07%	1.995	0,01%
Desplazados	1.006.736	4,2%	7.241	0,03%	860	0,00%
Red Unidos	1.011.130	4,2%	11.518	0,05%	1.166	0,00%
Índigenas	250.121	1,1%	7	0,00%	0	0,00%
Programa de Alimentación Escolar – PAE	4.135.340	17,4%	51.429	0,22%	7.956	0,03%
Programa de atención humanitaria por desplazamiento	3.776.162	15,9%	28.815	0,12%	3.534	0,01%
Otros	6.307.479	26,5%	50.948	0,21%	5.989	0,03%
Total	23.810.327	100%	209.047	0,9%	26.089	0,1%

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

Dentro de las familias y personas atendidas en el departamento de Quindío, la mayor intervención se concentra en su capital Armenia (36.1% de familias y 43.8% de personas intervenidas), seguido del municipio de Calarcá (11.5% de familias y 12.5% de personas intervenidas), Montenegro (12.7% de familias y 10.3% de personas intervenidas), y La tebaida (11.5% de familias y 9.7% de personas intervenidas); por el contrario Buenavista es el municipio con la menor intervención de PAS en el departamento (1.1% de familias y 1.1% de personas intervenidas).

Teniendo en cuenta las proyecciones DANE de población departamental y municipal y la intervención de los PAS, podemos decir que en lo corrido del año 2015 el 36.9% de la población del Quindío está atendida por los Programas del gobierno nacional, es decir, este cálculo representa la proporción de habitantes en condición de vulnerabilidad en el departamento. Para el caso de Calarcá, el 33.6% de sus habitantes se encuentran intervenidos a través de un PAS, es decir, ésta proporción de sus habitantes en lo que va corrido del año 2015 se encuentran en condiciones de pobreza o tienen alguna necesidad básica aún sin satisfacer, teniendo que ser atendida así por un programa del gobierno nacional.

El gráfico a continuación muestra los 19 Programas de Asistencia Social existentes en la cohorte de Junio de 2015 en el municipio de Calarcá, en los cuales como se dijo anteriormente son 4.426 familias y 26.089 personas intervenidas. A nivel de familia dentro del municipio los Programas de Mas Familias en Acción (54.6%) y Unidos (25.6%) son quienes presentan mayor intervención en el municipio; a nivel de personas, el Programa de Alimentación Escolar – PAE- tiene la mayor intervención en Calarcá (30.5%),

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Calarcá- Quindío. Periodo 1994-2014.

seguido de Unidos (17.6%), Más Familias en Acción (15.4%) y Atención Humanitaria por desplazamiento (13.5%).

Tabla 13. Programas de Asistencia Social que intervienen en Calarcá. 2015.

Programa de Asistencia Social (PAS)	Familias Intervenidas		Personas Intervenidas	
		%		%
Acompañamiento a vivienda gratuita	54	1,2%		
Generación de ingresos		0,0%	1.465	5,6%
Más familias en acción - desplazados	487	11,0%	860	3,3%
Más familias en acción - sisben	1.231	27,8%	1.995	7,6%
Más familias en acción - unidos	699	15,8%	1.166	4,5%
Programa de empleo de emergencia		0,0%	191	0,7%
Red de seguridad alimentaria- ReSA	448	10,1%		
Sostenibilidad estratégica		0,0%	226	0,9%
Unidos	1.133	25,6%	4.589	17,6%
Atención a víctimas de la violencia 2 smmlv	12	0,3%		0,0%
Reparación administrativa (l.418 - d. 1290)	12	0,3%		
Ayuda humanitaria por hechos diferentes desplazamiento		0,0%	21	0,1%
Atención humanitaria por desplazamiento			3.534	13,5%
Reparación e indemnización		0,0%	183	0,7%
Familias con bienestar	350	7,9%		
Generaciones con bienestar		0,0%	1.178	4,5%
Niños y niñas atendidos en hogares icbf que brindan atención, cuidado y nutrición sin el componente de educación inicial			1.577	6,0%
Niños y niñas atendidos en programas de atención integral		0,0%	1.148	4,4%
Programa de Alimentación Escolar- PAE			7.956	30,5%
Total	4.426	100%	26.089	100%

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

3.3. CONDICIONES DE FAVORABILIDAD PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

En la dimensión del *Desarrollo Económico Local (DEL)*, se analiza la información obtenida de las entrevistas semiestructuradas realizadas a quince actores institucionales representativos de los sectores privado, público y social (incluyendo la academia). Estas se analizan a través de siete categorías que aproximan los factores de éxito para el DEL, de acuerdo con la definición de Albuquerque: i) liderazgo político, ii) participación de actores, iii) financiamiento, iv) arquitectura institucional, v) infraestructura y equipamiento, vi) formación de recursos y vii) lucha contra la pobreza.

Los actores entrevistados son en su mayoría funcionarios de las diferentes dependencias de la Alcaldía del Municipio, quienes han acompañado procesos sociales y de iniciativas económicas dentro de las

estrategias planteadas en el Plan de desarrollo 2012-2015 (último periodo Administrativo). De este grupo de funcionarios hacen parte profesionales de la Secretaría de Planeación, Secretaría de Servicios Sociales y Salud, Subsecretaria de Desarrollo Productivo, Secretaria de Infraestructura y Secretaria de Hacienda.

Así mismo, fueron entrevistados representantes del sector financiero, que juegan un papel importante dentro del desarrollo de las iniciativas económicas. El sector acoge a los microempresarios y poblaciones vulnerables con tasas y beneficios especiales. Dentro de estas instituciones se encuentran el Banco Agrario y Bancoldex (este último en convenio con la Administración Municipal).

Con el fin de ampliar la perspectiva sectorial de visión de las iniciativas de desarrollo local, en el marco de la investigación se incluyeron también representantes del sector social con influencia en la administración, tales como el presidente del Concejo, uno de los candidatos al Concejo, el Coordinador del ASPEN para Calarcá. Entre los actores gremiales, se entrevistó a un representante del comité de cafeteros del municipio.

Como representante de la academia se escogieron personas del Grupo Investigativo de la Universidad del Quindío, y el personal encargado de gestionar la oferta educativa del Sena para el Municipio de Calarcá.

3.3.1 Liderazgo político

Según la percepción de diversos actores del municipio, Calarcá carece de una estrategia de Desarrollo Económico Local (DEL). Aunque hay un reconocimiento que el municipio se rige bajo un Plan de Desarrollo, se piensa que allí en términos de implementación de nuevos proyectos y de iniciativas que generen dinamismos locales, éstas son *“permanentes en las administraciones públicas en su discurso, mas no en sus acciones”* [Representante de organización local]. Dentro de la Secretaria de Planeación Municipal se encuentra la Subsecretaria de Desarrollo Productivo, en donde se operan las estrategias, proyectos, programas y subprogramas en busca de incentivar el desarrollo económico del municipio. Sin embargo en el desarrollo y continuidad de los mismos se expone como una limitación el hecho de estar supeditados a las decisiones de orden Nacional, las cuales muchas veces no están articuladas a las necesidades y expectativas de lo local, restringiendo la autonomía del municipio en la toma de decisiones.

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

La falta de estrategias claras de desarrollo económico local se refleja en la inexistencia de proyectos de impacto liderados por la Administración Municipal en los últimos años. Esto se justifica según la percepción de los actores locales por tres razones principalmente: i) falta de recursos, ii) problemas de gobernabilidad, y iii) falta de continuidad institucional. La problemática relacionada con la carencia de recursos es atribuida por los entrevistados a que el municipio está clasificado en quinta categoría, a pesar de que su número de habitantes lo ubicaría en la tercera categoría. Esto de igual manera es una limitación para el presupuesto para atender las necesidades y las problemáticas de la población. Según un representante del sector público, *“aunque no existen proyectos de impacto para el desarrollo económico local, la administración se enfoca en eventos, en dar herramientas, en cosas puntuales. No son inversiones de presupuesto sino más de acompañamiento y asesoría”*.

Al analizar los planes de desarrollo dentro del periodo 1994 al 2014 se evidencia una generalidad en cada uno de ellos, aunque el argumento de desarrollo económico local se enmarca como un tema clave dentro de los propósitos de los Planes, no es visible una estrategia clara para su alcance, afianzando así la idea de diferentes actores locales en cuanto a la falta de una estrategia DEL en Calarcá.

3.3.2 Participación de actores

Se percibe una baja participación de los actores locales para movilizar y formular iniciativas de desarrollo económico en el municipio. Sin embargo, se aprecia una mayor vinculación de instituciones y organizaciones nacionales como el Ministerio de Agricultura, Ministerio del Trabajo, FINAGRO y SENA en originar este tipo de iniciativas. El papel de la Administración Municipal está dado principalmente por el acompañamiento y el suministro de herramientas y materias primas para el desarrollo de las mismas. En cuanto a las acciones dirigidas específicamente a la población vulnerable se expresa que *“actores que promuevan en general iniciativas para el desarrollo local de municipio no hay, sin embargo dentro de la población vulnerable, las asociaciones de víctimas juegan un papel importante porque tienen una participación activa en las estrategias del plan de desarrollo en cuanto a la conformación de unidades productivas que los ayudan a salir de su condición de vulnerabilidad”*. [Actor social municipal]

Actualmente en el municipio no se percibe participación de equipos que promuevan las iniciativas DEL. Se expresa que esta intervención había sido notoria en administraciones pasadas, principalmente con el gremio cafetero, la Gobernación del Quindío y el Ministerio de Agricultura. En este punto, también se señala que hay diferentes actores de la sociedad civil, gremios, asociaciones, ONG y grupos de investigación, que

terminan teniendo mayor presencia y compromiso en el territorio, en comparación con las diversas administraciones públicas municipales. Esto retrasa la cooperación público - privadas para el desarrollo de iniciativas de desarrollo económico local. Esta cooperación durante la actual administración (2012-2015) sólo ha sido aplicada en grandes obras o megaproyectos viales (Autopistas de café, el paso de la cordillera central Túnel de La Línea, Variante Calarcá – La Paila) y proyectos energéticos, en donde el sector privado tiene una mayor tasa de retorno de la inversión.

3.3.3 Financiamiento del Desarrollo Económico Local

El financiamiento del desarrollo económico en Calarcá aunque se refleja en el desarrollo de programas de pequeñas y medianas empresas, a juicio de los entrevistados no genera el dinamismo socioeconómico y el impacto esperado sobre el desarrollo del municipio. Los programas existentes están en su mayoría orientados a fortalecer las microempresas y las pymes rurales con el fin de incentivar la diversificación agrícola. Dichos programas se desarrollan desde la Subsecretaría de desarrollo productivo, hay una percepción por parte de quienes lo lideran que *“es poca la coordinación y nulo el acompañamiento por parte de la administración en la ejecución de estos programas”* [Actor sector público]

El fomento y apoyo de las Mipymes y Pymes en Calarcá se concentran principalmente en actividades de capacitación (charlas y talleres) en legislación laboral, contratación, elaboración de planes de negocio, portafolios de servicios y atención al cliente, con un acompañamiento del SENA primordialmente.

La oferta de microcréditos, especialmente con entidades privadas del sector financiero (BANCAMIA, Banco Mundial de la Mujer, COFIQUINDIO, BANAGRARIO) a través de un convenio firmado con Bancoldex, es también considerado por la Administración Municipal un aporte al financiamiento del desarrollo económico local para apoyar a los pequeños y medianos empresarios. Además esta ayuda a contrarrestar el crédito informal a través de la modalidad denominada “gota a gota”. Sin embargo, el acceso de los pequeños productores a la banca pública está limitado por las condiciones bancarias exigidas, las cuales no están adaptadas a las características de esta población, exigiendo el cumplimiento de los requisitos contemplados por las entidades financieras para deudores con capacidad de ofrecer garantías. No hay iniciativas adaptadas a la población vulnerable o de escasos recursos. Es así como, *“desde la óptica de lo público no hay entidades propias del municipio que financien estos programas, es directamente el ciudadano con las entidades bancarias”* [Actor público del municipio]

3.3.4 Arquitectura institucional para el DEL

Aunque en el municipio existe el Consejo Territorial de Planeación Municipal y la Secretaria de Planeación Municipal, quienes deberían liderar y nutrir el sistema de información territorial, la falta de *“la articulación de estas instancias, junto con otros actores e insumos alrededor de un sistema de información territorial no se ha dado de forma sostenida por la variación y cambio de funcionarios, instituciones y administraciones locales”* [Representante de organización local]. Muchos de los actores entrevistados en el Municipio aseguran que no existen redes de cooperación territorial y empresarial, y la que conocían con FENALCO y Cámara de comercio de Calarcá estaba limitada al sector comercial principalmente.

El Municipio ha financiado a través del sistema de regalías proyectos de infraestructura principalmente, tales como *“la rehabilitación de la Avenida Colon completa y con apoyo de la Gobernación se está haciendo la cancha de futbol sintética al lado del estadio”* [Actor público del municipio] a través de la coordinación de la Subsecretaria de Infraestructura.

El municipio de Calarcá por ser principalmente rural, cuenta con empresas cuya base de desarrollo gira alrededor de las potencialidades naturales y culturales del territorio, aunque según las personas entrevistadas no tienen el impacto esperado por sus habitantes e inversionistas. Entre los proyectos que se gestionan se encuentran los relacionados con proyectos productivos en turismo. En la promoción del sector, para la constitución de hoteles para el agroturismo y turismo ecológico, también se están gestionando recursos para utilizar las áreas de cesión que tiene el municipio dentro del “subprograma de agricultura urbana”, en los barrios donde exista el espacio y se experimente problemas de seguridad alimentaria. Sin embargo, todavía no se percibe un proyecto de gran importancia e impacto que atraiga la inversión del sector turístico al municipio.

3.3.5 Infraestructura y equipamiento

En el municipio se desarrolla actualmente un tramo de una de las obras de infraestructura de mayor importancia para el país como lo es el Túnel de la Línea, que por un lado ha contribuido a la generación de empleo, pero que por otro lado los entrevistados identifican impactos negativos como la contaminación, la inseguridad, aumento de la explotación sexual y daños viales a Calarcá. En los últimos cuatro años, las inversiones han orientado hacia el mejoramiento y rehabilitación de tramos viales, edificios públicos, instituciones educativas, centro de salud, coliseo y polideportivo, y a la Casa de la Cultura.

El mecanismo de concertación institucional para priorizar las obras de infraestructura se apoya en la participación de la comunidad, prevaleciendo las obras de mayor necesidad para ella. La operación de dicho mecanismo se realiza a través de *“oficios que hace llegar la comunidad con las necesidades que ellos tienen, se analiza cuales pueden generar mayor impacto en cuanto al beneficio, se realizan visitas y se verifica el grado de beneficio, después se hace un presupuesto, se socializa con el Alcalde, y si es algo que está dentro del Plan de Desarrollo se ejecuta”* [Actor público del municipio]. Dentro de la Administración Municipal hay concertación y participación entre las Secretarías involucradas en los proyectos, con el fin de asesorar el desarrollo de las obras y distribuir los recursos. Una mínima parte de la mano de obra empleada para el desarrollo de estas obras de infraestructura y equipamientos es población vulnerable del municipio, la cual es vinculada temporalmente por periodos de tres meses (generalmente) sin pagos de seguridad social y demás prestaciones sociales.

Según la información de los actores entrevistados, existen espacios para la comercialización de los productos locales, los cuales son dirigidos desde la Subsecretaría de desarrollo productivo. Estos espacios son ferias agropecuarias, agroindustriales, artesanales, manufactureras y gastronómicas que dan lugar a que las personas de la zona urbana y rural del municipio muestren a la comunidad sus productos transformados y sin transformar. En la plaza de mercado de Calarcá, también existe un espacio llamado "mercado justo", en donde los campesinos de la región venden sus productos sin ningún tipo de intermediarios.

3.3.6 Formación de recursos humanos

La cobertura en educación primaria y bachillerato está completa en el sector urbano y rural en el municipio según la información de los actores entrevistados. Calarcá cuenta con once colegios de ciclo completo, de los cuales cuatro son rurales y siete urbanos. La oferta educativa para población vulnerable, la

estrategia Unidos tiene prioridad para cupos educativos en el municipio, por esta razón los colegios deben respetar y dar cupos a esta población.

El SENA por su parte ofrece una oferta educativa orientada a formar a la población para procesos de empleabilidad, capacitaciones, formación técnica, y asesorías a proyectos productivos. Actualmente, los programas más importantes y de mayor acogida en la población, son aquellos dirigidos a formar para el empleo, y a generar y consolidar pequeñas y medianas empresas. La administración municipal acompaña y apoya este proceso proporcionando la logística, las inscripciones y el espacio para realizar las capacitaciones ofrecidas por El SENA.

En cuanto a los mecanismos para incluir a la población vulnerable en la oferta educativa, *“existe un contacto directo entre la Secretaria de Servicios Sociales y Salud que son quienes trabajan con la población vulnerable al igual que el SENA, donde de manera concertada con la población vulnerable se establecen los cursos que les interesan, se reúne la gente y se pasa la informacional al SENA para que ellos designen el instructor y den apertura a la formación”* [Actor público del municipio]. Sin embargo, en cuanto a un mecanismo de política específica en el municipio, algunos actores de Calarcá señalaron que *“no hay algún tipo de mecanismo de política a nivel de la ciudad para incluir a la población vulnerable”* [Actor social del municipio].

3.3.7 Lucha contra la Pobreza

Según la información suministrada por los actores entrevistados, el grueso de la población del municipio de Calarcá es estrato 0, 1, 2, y 3 perteneciente al SISBEN, es decir, aproximadamente el 80% de la población es pobre. Aunque se sabe que la pobreza en Calarcá tiene diferentes caras: desempleo (principalmente en jóvenes y mujeres), desnutrición, drogadicción, prostitución infantil, micro y narcotráfico, extorsiones por parte de bandas criminales, trata de blancas, alto índice de suicidios y homicidios, al igual que migraciones del campo a la ciudad, *“uno de los mayores problemas que presenta el municipio es la falta de información, específicamente no hay diagnósticos ni caracterizaciones establecidos para identificar el problema de la pobreza extrema en el municipio y las necesidades primordiales de la población”* [Actor público del municipio].

Las causas de la pobreza según los actores, están dadas principalmente por cinco razones: i) falta de generación de empleo ii) bajos ingresos, iii) falta de apoyo y liderazgo de la Administración municipal, iv) falencias de un modelo de planeación real para cubrir las necesidades que tienen los habitantes del

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

municipio, y v) falta de transición y de generación de nuevas alternativas que replacen el cultivo del café en pequeños productores. En el municipio hay *"muy poca inversión a la parte rural a pesar de ser un municipio rural. Tienen que haber más entes encargados de la formulación de proyectos y son los actores quienes deben incentivar esta generación de proyectos, porque para todo el mundo no va a haber trabajo.... y que la gente se asocie y formule esos proyectos"*. [Actor social del municipio].

Aunque hay presencia de Programas de Asistencia Social (Jóvenes en acción, Más familias en Acción y Red Unidos) que atienden a la población vulnerable del municipio, los actores locales los definen como *"altamente paternalistas"*, no ven en ellos incidencia suficiente para cambiar de forma sustancial los factores estructurales determinantes de la pobreza. Además encuentran que tienen problemas en la asignación y selección final de los beneficiarios. En el municipio no se evidencian políticas públicas concretas para superar la pobreza extrema, para los pocos actores que argumentan si haber presencia de ellas, aseguran que estas no tienen el impacto esperado, ya que *"sólo con capacitaciones y talleres no se supera la pobreza extrema, sumado a la falta de credibilidad de las personas que pertenecen o hacen parte de estas"*. [Actor social del municipio].

El proceso y la intervención de la pobreza extrema se ha hecho muy lento y no ha sido el mejor en el municipio, dados los inconvenientes administrativos locales. Los procesos discontinuos y elementos insuficientes para identificar las verdaderas necesidades de la población hacen que los pocos procesos dirigidos a superar la pobreza en el municipio no lleguen a buen término, sumado a que la administración de Calarcá, según los actores, *"no toman en serio la problemática que se está viviendo en el municipio, pues para atacar un problema tienen que pasar cosas extremas, como por ejemplo el incendio registrado en las últimas semanas en un barrio de Calarcá.....un incendio que se veía venir, y que las autoridades locales no quisieron atender con prioridad..."* [Actor público del municipio].

En Calarcá ha sido restringida también la posibilidad que la Academia participe en los procesos de superación de pobreza extrema en el municipio. No hay instancias de coordinación institucional que propicien un eje articulador entre la Academia y la administración municipal. Según el actor académico entrevistado, *"es mucho más difícil trabajar desde un municipio como Calarcá, ya que éste ha tenido cinco alcaldes desde el periodo 2012- 2015 lo que se traduce a una falta de gobernabilidad y continuidad de los programas y pensamientos de quienes dirigen el municipio"*.

En definitiva según las percepciones de los actores y la evidencia de campo, “en el municipio han sido prácticamente nulas las estrategias para superar la pobreza extrema, aunque se hagan programas y actividades para mejorar las condiciones generales de la población, no hay estrategias para superar específicamente la pobreza extrema en el municipio” [Actor social del municipio]. El Gobierno local justifica estos resultados por el hecho de no contar con los recursos suficientes para atacar las necesidades de la población, también por la falta de equipos que formulen programas o proyectos de importancia para poner fin a la problemática de pobreza en el municipio

3.4 Índice de percepción favorabilidad para el DEL

En esta sección se presenta el cálculo del **Índice de percepción de las condiciones de favorabilidad para el Desarrollo Económico Local (DEL) del municipio de Calarcá**. Este Índice es elaborado a partir de las percepciones de los quince (15) actores locales entrevistados sobre las temáticas pertinentes a los elementos que favorecen las políticas de desarrollo económico. Estas incluyen dimensiones del impacto que han tenido las políticas públicas que allí se han implementado para superar las condiciones de pobreza extrema de sus habitantes, abarcando las categorías de análisis: política pública, desarrollo económico local y pobreza extrema.

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

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

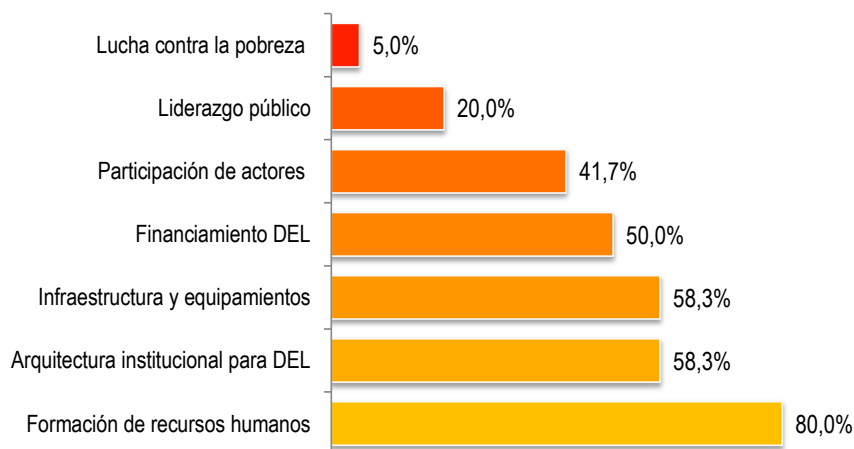
Tabla 14. Categorías de aproximación de factores requeridos para el éxito de las iniciativas

DEL	
LIDERAZGO PÚBLICO	
1.	Existencia de una estrategia DEL
2.	Liderazgo de la Administración Municipal en proyectos DEL
PARTICIPACIÓN DE ACTORES	
3.	Presencia de actores individuales que promueven propuestas DEL
4.	Presencia de equipos que promueven propuestas DEL
5.	Cooperación público - privada para impulsar las iniciativas
FINANCIAMIENTO DEL	
6.	Existencia de programas de fomento para las Microempresas y Pymes
7.	Coordinación entre los programas de fomento
8.	Existencia de organizaciones que financian el DEL
ARQUITECTURA INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL	
9.	Existencia de un Sistema de Información territorial
10.	Presencia de Redes de cooperación territorial y empresarial
11.	Financiamiento de proyectos por el sistema de regalías
12.	Empresas alrededor de las potencialidades naturales y culturales del territorio
INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTOS	
13.	Construcción reciente de obras de infraestructura
14.	Concertación institucional para priorizar las obras
15.	Construcción reciente de equipamientos
16.	Concertación institucional para priorizar los equipamientos
17.	Vinculación de la población vulnerable a las obras y equipamientos
18.	Existencia de espacios para la comercialización de productos locales
FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS	
19.	Existencia de oferta educativa
20.	Mecanismos de política para incluir a la población vulnerable en la oferta
POBREZA	
21.	Evidencia de manifestaciones de la pobreza en el municipio
22.	Existencia de indicadores para medir la pobreza
23.	Identificación de las causas de la pobreza en el municipio
24.	Funcionamiento de Políticas Públicas para la superación de la pobreza extrema
25.	Efectividad de las Políticas Públicas para la superación de la pobreza extrema

Fuente: Elaboración propia en base al trabajo de campo.

Como lo muestra el gráfico a continuación, según el Índice de percepción de las condiciones de favorabilidad para el Desarrollo Económico Local (DEL), la lucha contra la pobreza (5%) y el liderazgo público para alcanzar el desarrollo económico local (20%) son las dimensiones más desfavorables para el municipio de Calarcá, según la percepción de los actores. Por el contrario, la formación de recursos humanos (80%) que se traduce en oferta educativa y mecanismo de política a nivel de la ciudad para incluir a la población vulnerable en la oferta, es la dimensión que mayor favorabilidad presenta sobre los actores del municipio, seguida de la infraestructura y equipamientos (58.3%), y la arquitectura institucional para el DEL (58.3%).

Gráfica 30. Índice de percepción de las condiciones de favorabilidad para el DEL de Calarcá. 2015



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

Este índice de percepción permite reflejar en términos generales, la dinámica política, económica y social de Calarcá, identificando los factores decisivos para alcanzar el desarrollo económico local y disminuir la pobreza extrema en el municipio. Desde el orden Nacional, se ha visto la necesidad de plantear nuevos escenarios impulsados por la dinámica de la globalización, en donde se ha empezado a poner más importancia a las instancias locales (municipios), denotando así la importancia de alcanzar un desarrollo económico a este nivel, como una estrategia impulsadoracapaz de generar entornos territoriales innovadores, fomentar la creatividad productiva y empresarial local.

Calarcá en términos generales, carece de una estrategia de desarrollo económico local (DEL). Pese a haber un reconocimiento en términos de que el municipio se rige bajo un Plan de Desarrollo, éste en lugar de ser un instrumento para favorecer y reactivar la actividad economía del municipio, plantea discursos que no se reflejan en el desarrollo municipal, teniendo en cuenta que la funcionalidad de la política depende también de su aplicabilidad. Las políticas de desarrollo de los planes de gobierno durante los últimos veinte años tanto a nivel nacional como municipal, han buscado fortalecer e impulsar las ventajas productivas de la región, sin embargo la falta de recursos y de planeación de Calarcá ha hecho que las iniciativas no se desarrollen de la manera concebida.

La arquitectura institucional, es decir, la articulación entre los procesos y la organización debe ser la base para la consolidación de las iniciativas que promuevan el desarrollo económico local. Estas iniciativas a su vez, deben crearse eficiente y eficazmente, con el fin que incidan fuertemente en el crecimiento económico

de la región, porque así provocarán los mayores efectos positivos en el desarrollo social y así mismo en la reducción de la pobreza.

En la formulación de políticas públicas sociales a favor de superar la pobreza extrema, el municipio presenta una clara debilidad en la lucha en contra de la pobreza. Esta carencia está agravada desde el punto de vista de la política, por la falta de información que cuantifique las condiciones reales de la pobreza de la ciudad, la falta de estrategias formuladas en pro de la superación de la condición, y la falta de coordinación sectorial de las acciones disponibles actualmente para atender el problema.

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

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

4. CONCLUSIONES

Calarcá es un municipio con una ubicación espacial estratégica, rodeado de una afluencia de vías de gran importancia para el país, sin embargo en la dimensión económica y social esta ventaja no se refleja, como si lo hace el rezago en términos de desarrollo y crecimiento en el territorio. El municipio que cuenta con un reconocimiento por su tradición cafetera y diversidad de paisajes, vive internamente una falta de arquitectura institucional y liderazgo público que frenan cual iniciativa que incida en superar las condiciones de pobreza extrema en el municipio y promover un desarrollo económico local.

Aunque las políticas del gobierno en pro de superar las condiciones de pobreza extrema cubren todo el territorio nacional, pequeños municipios como Calarcá no cuentan con una arquitectura institucional sólida que gestione estrategias, proyectos y recursos a favor de mejorar las condiciones de la población y

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

erradicar un fenómeno de tan amplia magnitud como lo es la pobreza extrema. Calarcá es un municipio que ha sufrido del fenómeno que quizá más daño le puede causar a un territorio, y es la falta de administración, compromiso y liderazgo de sus gobernantes en los últimos 20 años, convirtiéndolo en un escenario de contiendas políticas, que más allá de buscar el bien común se ciñen por bienes particulares, lo que contribuye al deterioro institucional, a la falta de iniciativas que busquen brindar nuevas alternativas de crecimiento económico, a planes de desarrollo utópicos, y que a la permanencia de necesidades básicas sin satisfacer de su población. Durante el último periodo administrativo 2012-2015 Calarcá ha contado con cinco alcaldes, los cuales en su mayoría han sido destituidos por malos manejos administrativos, generando falta de continuidad en los procesos de iniciativas, y un deterioro administrativo que recae directamente sobre la población más vulnerable de la ciudad.

Según actores del municipio, Calarcá cuenta con limitados recursos otorgados por el Estado para combatir la pobreza e invertir en nuevas iniciativas y estrategias que dinamicen el crecimiento y desarrollo local. A pesar de esto, el gasto destinado a inversión social ha aumentado notoriamente desde el año 1994 a la actualidad, lo que demuestra una intención del gobierno por mejorar las condiciones de la población vulnerable, pero también que municipios como Calarcá requieren además de mayor financiación, una redirección de su estructura administrativa.

La ubicación estratégica de Calarcá, ha llamado la atención de los proyectos de orden nacional en cuanto a infraestructura vial, ejemplo de ello ha sido la construcción de un tramo del Túnel de la línea en el municipio, convirtiéndose en uno de los proyectos viales de mayor importancia para el país. Este proyecto sin embargo, no ha traído los beneficios esperados al municipio, por el contrario ha traído grandes afectaciones ambientales como consecuencia de la contaminación de los recursos naturales y destrucción de sus bosques, causando daños irreversibles en la estructura ambiental y afectaciones en la salubridad de la población del municipio.

Si bien es cierto que Calarcá durante muchos años hizo parte de una cultura cafetera próspera y de gran auge, hoy en día la crisis alrededor del cultivo de café, ha hecho que muy pocas familias productoras aun subsistan de esta actividad, pero ese orgullo de reconocimiento de la cultura quindiana cafetera a nivel nacional e internacional, se ha retrasado la búsqueda de nuevas alternativas económicas que dinamicen el desarrollo económico local. Aunque desde el plan de desarrollo del último periodo administrativo del municipio (2012-2015) se plantearon alternativas para diversificar los cultivos y promover el procesamiento de los productos primarios, ha sido lento el cambio y el impacto esperado.

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

Aunque Calarcá es un municipio receptor de población vulnerable víctima de la violencia debido a su posición geográfica dentro del centro del país, el municipio genera pocas oportunidades laborales logrando ocupar los primeros lugares en el índice de desempleo e informalidad de Colombia. Aunque las políticas de desarrollo de los planes de gobierno durante los últimos 20 años han buscado fortalecer e impulsar las ventajas productivas de la región el impacto no ha sido el esperado, ya que la falta de asociatividad es un problema latente en la región, no sólo por parte de las empresas sino también por la falta de coordinación entre los actores más influyentes dentro de la ciudad, retrasando los esfuerzos que vayan en favor del desarrollo local.

En el municipio de Calarcá, solo a partir del año 2008 empiezan a ser formulados, en los planes de desarrollo, políticas encaminadas a incidir en la superación de la pobreza extrema, dentro de las cuales se plantean estrategias y programas que vayan a favor del cumplimiento de este objetivo. Es así como en Calarcá empieza a haber presencia de los Programas de Asistencia Social (PAS) ofrecidos por el gobierno nacional, que si bien contribuyen a disminuir los altos índices de pobreza de la región no logran su erradicación total, ya que como justifican los actores entrevistados, estas *“políticas se vuelven asistencialistas”* y no logran quebrar radicalmente el vínculo de las personas vulnerables con el fenómeno. La falta de un sistema de información estadística dentro de Calarcá limita también conocer el verdadero contexto en términos de pobreza extrema, necesidad por satisfacer y población por atender, ya que sólo conociendo el entorno del municipio se podrán implementar estrategias efectivas y eficaces que puedan darle fin a condiciones de vulnerabilidad extrema de su población.

El estudio que es de tipo correlacional, permitió conocer que la incidencia de las políticas públicas para superar la pobreza extrema en los últimos veinte años están limitadas por las condiciones de Calarcá en términos de: i) debilidad en la arquitectura institucional municipal, ii) debilidad en las condiciones de gobernabilidad, iii) falta de continuidad en las políticas y estrategias de reducción de la pobreza extrema; iv) escasa asociatividad entre el gobierno y el sector empresarial, v) limitación presupuestal que restringe el financiamiento de iniciativas, vi) baja diversificación de la actividad económica, y una vii) limitada información para el desarrollo que origina falencias en el modelo de planeación y formulación de políticas. Es así como, el proceso y la intervención de la pobreza extrema se ha hecho muy lenta y no ha tenido el impacto y la incidencia esperada en el municipio, retrasando también el desarrollo económico local, situación que se ve reflejada en los bajos niveles de competitividad, altos niveles de desempleo, y condiciones de vulnerabilidad extrema de su población aún sin erradicar.

5. RECOMENDACIONES

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

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

Actualmente se desarrolla una iniciativa liderada por la Universidad del Quindío, enfocada en el desarrollo productivo de pequeños productores del municipio de Calarcá. Dicha iniciativa consiste en el acompañamiento y la tecnificación de los procesos agrícolas, a través de: i) capacitación en el procesamiento del producto cultivado en la finca, con el fin de que este tome un valor agregado y sea aprovechado y genere ganancias al productor; ii) financiamiento de la institución en montajes físicos en la finca para el procesamiento del producto, iii) capacitación en conceptos y técnicas básicas de contabilidad, y iv) acompañamiento en el proceso de comercialización. Si bien esta iniciativa ha tenido resultados positivos en los beneficiados del proyecto, los recursos para su financiamiento no son suficientes para cubrir a más pequeños productores, que son en su mayoría los que habitan en el municipio. Por esta razón se propone a la administración municipal a través de esta investigación, que realice alianzas con la Universidad del Quindío con el fin de jalonar más recursos y financiación de este proyecto que ha tenido éxito desde la comunidad beneficiaria, así como también que lidere programas de cadenas productivas, que estén orientadas a la asociatividad de los productores para que sean estos los encargados de producir, procesar y comercializar los productos cultivados. La coordinación y la alianza del sector público y académico en este caso, impulsaría esta iniciativa a través de: i) mayor acompañamiento técnico, ii) mayor posibilidad de financiación, iii) mayores

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

beneficiarios del proyecto, iv) posible expansión de escenarios municipales y departamentales para aumentar la comercialización de los productos.

Si bien es cierto que Calarcá ha sido afectado por proyecto de infraestructura de orden nacional, también es cierto que el municipio no ha sabido ver las ventajas de su ubicación estratégica, y las alternativas económicas que desde allí se pueden desprender. Por esta razón se hace necesario generar iniciativas que potencialicen la situación, como por ejemplo, actividades dedicadas a servicios automotrices del transporte de carga que allí se moviliza por la construcción del Túnel de la Línea, servicios de hospedaje y alimentación, y adecuación de las reservas naturales con las que cuenta Calarcá para hacerlas un atractivo turístico, administradas desde el orden municipio y no desde un privado.

Dado que la población en condición de vulnerabilidad requiere de atención y beneficios preferenciales en el municipio, es esencial crear en la administración de Calarcá la necesidad de conocer la realidad de su territorio a través de un sistema de información, que plasme de manera verídica la condición de su territorio y población que allí habita, con el fin de generar estrategias efectivas y oportunas que erradiquen la pobreza de acuerdo al entorno del municipio y las características de la población.

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

En definitiva, Calarcá cuenta con todo el potencial social, económico y cultural para convertirse en un municipio dinamizador de su economía local, lo que necesita con carácter urgente es un liderazgo público dispuesto a administrar desde los ideales y necesidades de la población y no desde los personales, con cooperación y coordinación de diferentes actores políticos, sociales, institucionales y de la academia, recordando que la asociatividad es un medio para dar respuesta al desarrollo económico local y de esta manera pensar así, en superar condiciones de pobreza extrema de la población.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albuquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización. *Revista de la CEPAL*(82), 157-171.
- Alcaldía de Calarcá . (2013). *Calarcá. Estadístico 2013*. Calarcá, Quindío.
- Almond und Pye. In : ZAPF, W. 1. (1970). *Die vergleichende Analyse der Staaten- und Nationenbildung : Modelle und Methoden*. .Köln-Berlín.
- Altimir, O. (1979). La Dimensión de la pobreza en América Latina. *Cuadernos de la Cepal*(25), 95.
- Angulo, R. (2011). *Propuesta de un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-OPHI) para Colombia*. Bogotá: DNP.
- ANSPE. (septiembre de 2015). *La Agencia Nacional para La Superación de La Pobreza Extrema*. Recuperado el 30 de 10 de 2015
- Arocena, J. (1995). El Desarrollo Local. Un Desafío Contemporáneo. *Nueva Sociedad*, 19-55.
- Banco de la República. (2008). *Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República*. Bogotá: Banrepública.
- Banco Mundial. (2013).
- Banco Mundial. (2014). *Notas Políticas de Colombia: hacia la paz sostenible, la erradicación de la pobreza y la prosperidad compartida*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (17 de Agosto de 2015). *Banco Mundial*. Obtenido de [www.bancomundial.org: http://datos.bancomundial.org/tema/pobreza](http://datos.bancomundial.org/tema/pobreza)
- Barrientos, A. (2010). Protecting Capabilities, Eradicating Extreme Poverty: Chile Solidario and the Future of Social Protection. *Journal of Human Development and Capabilities*, 11(4), 579-597.
- Barrientos, A. (Mayo-Junio de 2012). Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas ¿Hacia una protección social fragmentada? *Nueva Sociedad*(239), 65-78.
- Baur, N. (2008). Markt. En N. Baur, K. Hermann, M. Löw, & M. Schroer, *Handbuch Soziologie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft.
- 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.
- Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

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

- Centro de Innovación Social (CIS). (2013). *Estrategia nacional de innovación social para la superación de la pobreza extrema*. Bogotá: Agencia nacional para la superación de la pobreza extrema - ANSPE.
- CEPAL. (1994). *Panorama Social de América Latina, 1994*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2006). Programas sociales. En CEPAL, *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (págs. 149-180). Montevideo: CEPAL.
- CEPAL. (2012). *Cambio Estructural para la Igualdad: Una visión integrada de desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2012). *Cambio Estructural para la Igualdad: Una visión integrada de desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2014). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL-OIT. (2015). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Protección social universal en mercados laborales con informalidad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chica, R. (2007). *Latinoamérica frente a la globalización: Una estrategia alternativa de desarrollo*. Manizales: Universidad Autónoma de Manizales.
- Consejo privado de competitividad & Universidad del Rosario. (2014). *Índice departamental de competitividad*. Bogotá, Colombia.
- Consejo Privado de Competitividad. (2008). *Adónde queremos llegar: Visión 2032 y principales estrategias*. Bogotá: CPC.
- Consejo Privado de Competitividad. (2015). *Informe Nacional de Competitividad 2014 – 2015*. Bogotá: CPC.
- Croissant, A., & Thiery, P. (2000). Von Defekten und anderen Demokratien. En *WeltTrends Zeitschrift für internationale Politik und vergleichende Studien*.
- DANE. (2005). *Departamento Nacional de Planeación*. Recuperado el 06 de 2015
- Dane. (2014). *Poberza monetaria y multidimensional en Colombia, 2014. Boletín Técnico*. Bogotá: Dane.
- Di Pietro, P. (s.f). *Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local*. FLACSO.
- Diario El Espectador. (5 de Marzo de 2014). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Colombia avanza en cumplimiento de Objetivos de Desarrollo del Milenio. págs. <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/colombia-avanza-cumplimiento-de-objetivos-de-desarrollo-articulo-478959>.
- DNP. (2005). Conpes 91. *Metas y estrategias para el logro de los objetivos del desarrollo del milenio, 2015*. Bogotá.
- DNP. (2006). Documento Conpes 3619. *lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento*. Bogotá.

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Calarcá- Quindío. Periodo 1994-2014.

- DNP. (2008). *Evaluación de Políticas Públicas. Programa Familias en Acción. Impactos en el Capital Humano Y Evaluación Beneficio Costo del Programa*. Bogota.
- DNP. (2008). *Evaluación de Políticas Públicas: Programa Familias en Acción. Impacto del Capital Humano y Evaluación Beneficio Costo del Programa*. Evaluación , Bogota.
- DNP. (2014). *Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2015). *Documento Conpes 3400. metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia*. Bogotá.
- Fedesarrollo. (2012). *Mediciones de pobreza en Colombia y seguimiento a la gestión de los logros de las familias de la Red Unidos*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Gasparini, L., Cicowiez, M., & Sosa, W. (2014). *Pobreza y Desigualdad en America Latina: Conceptos, Herramientas y Aplicaciones*. La Plata, Argentina: CEDLAS.
- Gobierno firme por un Quindío más humano. (2012-2015). *Alcaldía del Quindío. Plan de Desarrollo*. Sandra Paola Hurtado Palacio. Recuperado el 2015, de http://www.quindio.gov.co/home/docs/items/item_100/PLAN%20DE%20DESARROLLO%202012-2015%20FINAL.pdf
- 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.
- Kant, I. (1784). En Stollberg-Rilingeer, *Was ist Aufklärung? Reclams 2010*. Stuttgart: Universal-Bibliothek.
- Manfred Max Neef, E. A. (1996). *Desarrollo a Escala Humana. Una opción para el futuro*. Medellín: Cepaur Fundación Dag Hammarskjöld. Proyecto 20 Editores. .
- Moreno, L. (2007). *Lucha contra la pobreza en America Latina. ?Selectividad y Univrsalidad?* Consejo Superios de Investigaciones Cientificas.
- Naciones Unidas. (2015). *Cumbre de las Naciones Unidas sobre el desarrollo Sostenible*. Recuperado el 2015, de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>
- ONU. (2000). *Declaración del Milenio*. ONU.

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

- ONU. (11 de Julio de 2011). Informe anual del Secretario General. *Acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: opciones de crecimiento sostenido e inclusivo y cuestiones relativas a la promoción de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo con posterioridad a 2015.*
- Plan Nacional de Desarrollo. (2010). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.* Recuperado el Octubre de 2015, de Anexo II-1. Nota técnica IENDOG.
- PMA. (Enero de 2015). *Progama Mundial de Alimentos (PMA).* Obtenido de <http://es.wfp.org>: <http://es.wfp.org/hambre/el-hambre>
- PNUD. (1997). *Informe de Desarrollo Humano.*New York: PNUD.
- PNUD. (2014a). *Informe sobre Desarrollo Humano: Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia.* Nueva York: PNUD.
- PNUD. (2014b). *Objetivos de Desarrollo del Milenio Colombia.*Bogotá: Pnud.
- Entwicklung und Zusammenarbeit*(7/8), 219-223.
- Silva, I. (abril de 2005). Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina. *Revista de la Cepal*(85), 81-100.
- Tourine, A. (2000). *Crítica de la Modernidad* (Sexta reimpresión. Primera impresión en francés 1992 ed.). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Tronto, J. (1996). Politics of Care: Fürsorge und Wohlfahrt. . *Transit Europäische Revue* 12 Winter 1996. *Die Zukunft des Wohlfahrtsstaats. Hrsg. am Institut für die Wissenschaften vom Menschen (IWM) in Wien. Verlag Neue Kritik. Fra,* 142-153.
- Unidos por Calarcá. (2012-2015). *Alcaldía de Calarcá. Plan de Desarrollo. Juan Carlos Giraldo Romero.* Recuperado el 2015, de http://www.calarca-quindio.gov.co/apc-aa-files/64626665666230376261633436636633/ACUERDO_FINAL_PDM_008_DEL_26_DE_MAYO.pdf
- 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

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Calarcá- Quindío. Periodo 1994-2014.

- CONPES 106 DE 2006 “RED DE PROTECCIÓN SOCIAL CONTRA LA EXTREMA POBREZA
- CONPES 3400 DE 2005: “METAS Y PRIORIZACIÓN DE RECURSOS PRESUPUESTALES PARA ATENDER A LA POBLACIÓN DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA EN COLOMBIA”
- CONPES 106 DE 2006 “RED DE PROTECCIÓN SOCIAL CONTRA LA EXTREMA POBREZA
- CONPES 3424 de 2006. “LA BANCA DE LAS OPORTUNIDADES. UNA POLÍTICA PARA PROMOVER EL ACCESO AL CRÉDITO Y A LOS DEMÁS SERVICIOS FINANCIEROS BUSCANDO EQUIDAD SOCIAL”.
- CONPES 3616 de 2009: LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA DE GENERACIÓN DE INGRESOS PARA LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA EXTREMA Y/O DESPLAZAMIENTO.
- CONPES 3616 de 2009: LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA DE GENERACIÓN DE INGRESOS PARA LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA EXTREMA Y/O DESPLAZAMIENTO.
- CONPES 3674 DE 2010. “LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO (SFCH)”.
- CONPES SOCIAL 140 DE 2011

OTROS DOCUMENTOS CONSULTADOS

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
- DECRETO NO. 4160 DEL 03 DE NOVIEMBRE DE 2011
- VISIÓN COLOMBIA II CENTENARIO 2019
- VISION COLOMBIA 2032
- AGENDA DE PRODUCTIVIDAD DE COLOMBIA. 2012 - 2014

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

- LEY 1532 DE 2012
- PLANES DE DESARROLLO NACIONALES, DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES PARA EL PERIODO.

PAGINAS WEB CONSULTADAS

<http://www.urnadecristal.gov.co/>

<http://www.compite.com.co/>

<http://wsp.presidencia.gov.co/>

<http://www.bancomundial.org/>

<http://www.dane.gov.co/>

<http://www.ilo.org/>

<http://www.cepal.org/>

<http://www.wto.org>

Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en Calarcá- Quindío. Periodo 1994-2014.

ANEXOS

ANEXO 1. INTERVENCIÓN DE PAS A NIVEL DE FAMILIAS Y PERSONAS EN COLOMBIA. 2015

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

ANEXO 2. INTERVENCIÓN DE PAS A NIVEL DE FAMILIAS Y PERSONAS EN QUINDÍO. 2015

Programa de Asistencia Social (PAS)	Familias Intervenidas	%	Personas Intervenidas	%
Acompañamiento a vivienda gratuita	315	0,8%		
Generación de ingresos	0	0,0%	11.153	5,3%
Ingreso para la prosperidad social			369	0,2%
Jóvenes en acción	0	0,0%	2.863	1,4%
Legión del afecto			600	0,3%
Más familias en acción - desplazados	4.113	10,7%	7.241	3,5%
Más familias en acción - indígenas			7	0,0%
Más familias en acción - sisben	9.454	24,5%	15.529	7,4%
Más familias en acción - unidos	7.297	18,9%	11.518	5,5%
Música para la reconciliación	0	0,0%	229	0,1%
Produciendo por mi futuro				
Empleo de emergencia	0	0,0%	825	0,4%
Empleo temporal			300	0,1%
Red de seguridad alimentaria - ReSA	3.406	8,8%	0	0,0%
Sostenibilidad estratégica			248	0,1%
Unidos	9.912	25,7%	43.560	20,8%
Atención a víctimas de la violencia 2 smmlv	14	0,0%		
Reparación administrativa (l.418 - d. 1290)	88	0,2%	0	0,0%
Ayuda humanitaria por hechos diferentes desplazamiento			170	0,1%
Atención humanitaria por desplazamiento	0	0,0%	28.815	13,8%
Reparación e indemnización			2.427	1,2%
Protección de tierras y bienes patrimoniales	0	0,0%	1	0,0%
Familias con bienestar	3.953	10,3%		
Generaciones con bienestar	0	0,0%	14.087	6,7%
Niños y niñas atendidos en hogares icbf que brindan atención, cuidado y nutrición sin el componente de educación inicial			11.147	5,3%
Niños y niñas atendidos en programas de atención integral	0	0,0%	6.529	3,1%
Programa de Alimentación Escolar- PAE			51.429	24,6%
Total	38.552	100%	209.047	100%

ANEXO 4A. REGISTRO ANALÍTICO ESPECIALIZADO (RAE)

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

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

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

ANEXO 5A. REGISTRO ANALÍTICO ESPECIALIZADO (RAE)

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

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

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

ANEXO 6A. REGISTRO ANALÍTICO ESPECIALIZADO (RAE)

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

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

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

ANEXO 7. CONSENTIMIENTO APROBADO

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

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

Ciudad y fecha: _____

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

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

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

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

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

Firma _____

Documento de identidad _____ No. _____ de _____

Huella Índice derecho: HUELLA

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