



**CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO DE MELGAR EN EL
DEPARTAMENTO DEL TOLIMA Y SU INCIDENCIA EN LA SUPERACIÓN DE
LA POBREZA A PARTIR DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL PERIODO 2012
– 2020**

**VALENTINA RICO RÍOS
CAMILO ANDRÉS SALAS BARRETO**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MANIZALES
FACULTAD DE ESTUDIOS SOCIALES Y EMPRESARIALES
MAESTRÍA DESARROLLO REGIONAL Y PLANIFICACIÓN DE TERRITORIO
MANIZALES
2024**

CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO DE MELGAR EN EL
DEPARTAMENTO DEL TOLIMA Y SU INCIDENCIA EN LA SUPERACIÓN DE LA
POBREZA A PARTIR DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL PERIODO 2012 – 2020

Autores

VALENTINA RICO RÍOS
CAMILO ANDRÉS SALAS BARRETO

Proyecto de grado presentado para optar por el título de Magister en Desarrollo Regional y
Planificación del Territorio

Tutor

DRA. MARÍA EUGENIA ARANGO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MANIZALES
FACULTAD DE ESTUDIOS SOCIALES Y EMPRESARIALES
MAESTRÍA DESARROLLO REGIONAL Y PLANIFICACIÓN DE TERRITORIO
MANIZALES

2024

RESUMEN

En las sociedades democráticas contemporáneas, la legitimidad política de un gobierno depende, principalmente, de su capacidad institucional para resolver demandas sociales. En el caso de esta investigación, el interés está puesto sobre la capacidad institucional del municipio de Melgar para implementar políticas públicas orientadas a la superación de la pobreza multidimensional durante el 2012 – 2020. Para cumplir con este objetivo, se desarrolló una metodología de tipo cualitativo para identificar cómo desde las políticas públicas se ha incidido (o no) en el comportamiento de los indicadores de superación de la pobreza multidimensional.

Entre los principales resultados de investigación se encontró que, desde inicios de siglo XXI, el municipio de Melgar renunció a la vocación agrícola productiva como matriz de desarrollo económico y adoptó el crecimiento basado en el turismo, el extractivismo y el comercio. Este salto en la estrategia de desarrollo económico no se tradujo en un mayor estímulo al empleo formal, sino, por el contrario, en un incremento del trabajo informal y en un aumento de las tasas de desempleo y desocupación municipal.

A pesar de que los Planes de Desarrollo realizaron un correcto análisis de los factores asociados con la pobreza multidimensional, no tuvieron la capacidad de ofrecer una propuesta que integrara la vocación turística del municipio con otras cadenas productivas. El contraste entre metas de resultado e indicadores de pobreza entre el 2012 – 2020 demostró que los Planes de Desarrollo analizados fallaron al momento de ofrecer alternativas viables y efectivas para la generación de ingresos en el municipio.

Palabras clave: Capacidad institucional, confianza, legitimidad, índice de pobreza multidimensional, políticas públicas, territorio, gobernabilidad.

ABSTRACT

In contemporary democratic societies, the political legitimacy of a government depends mainly on its institutional capacity to resolve social demands. In the case of this research, the interest is placed on the institutional capacity of the municipality of Melgar to implement public policies aimed at overcoming multidimensional poverty during 2012 - 2020. To meet this objective, a qualitative methodology was developed. to identify how public policies have influenced (or not) the behavior of the indicators of overcoming multidimensional poverty.

Among the main research results, it was found that, since the beginning of the 21st century, the municipality of Melgar renounced the productive agricultural vocation as a matrix of economic development and adopted growth based on tourism, extractivism and commerce. This leap in the economic development strategy did not translate into a greater stimulus to formal employment, but, on the contrary, an increase in informal work and an increase in unemployment and municipal unemployment rates.

Although the Development Plans carried out a correct analysis of the factors associated with multidimensional poverty, they did not have the capacity to offer a proposal that integrated the tourism vocation of the municipality with other productive chains. The contrast between outcome goals and poverty indicators between 2012 – 2020 demonstrated that the Development Plans analyzed failed to offer viable and effective alternatives for generating income in the municipality.

Keywords: Institutional capacity, trust, legitimacy, multidimensional poverty index, public policies, territory, governability.

CONTENIDO

1	PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA.....	9
2	PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	10
3	JUSTIFICACIÓN	15
4	OBJETIVOS.....	17
4.1	OBJETIVO GENERAL	17
4.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	17
5	ESTRATEGIA METODOLÓGICA	18
5.1	MATRIZ DE ANÁLISIS	19
6	MARCO TEÓRICO	21
6.1	POBREZA.....	21
6.2	POLÍTICAS PÚBLICAS	26
6.3	CAPACIDAD INSTITUCIONAL	28
7	MARCO DE REFERENCIA INTERNACIONAL	33
7.1	EUROPA.....	33
7.2	CHINA	34
7.3	AMÉRICA LATINA.....	37
7.4	COLOMBIA:	46
8	MARCO CONTEXTUAL	51
8.1	TOLIMA	51
8.2	IBAGUÉ:.....	52
8.3	MELGAR.....	52
9	DOCUMENTOS INSTITUCIONALES	54
9.1	OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO	54
9.2	OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE	59
9.3	MISIÓN DE SABIOS	61
9.4	PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL.....	63
9.5	PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL- MELGAR	65
9.6	PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	68
9.7	CONPES – ODS.....	70
9.8	PROGRAMAS DE SUPERACIÓN - TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS	73

10	ANÁLISIS SOCIOECONÓMICO DEL MUNICIPIO DE MELGAR – TOLIMA (2012 - 2020)	75
11	ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA, PLANES DE DESARROLLO E INDICADORES DE DESEMPEÑO INSTITUCIONAL EN PERSPECTIVA DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA, MELGAR 2012-2020	88
11.1	ANÁLISIS DEL PLAN DE DESARROLLO 2012 – 2015 “ <i>POR UN MELGAR CON JUSTICIA SOCIAL</i> ”.....	89
11.2	ANÁLISIS DEL PLAN DE DESARROLLO 2016 – 2019 “UN GOBIERNO AL SERVICIO DE LA GENTE”.....	98
11.3	ANÁLISIS DE DESEMPEÑO INSTITUCIONAL – MELGAR 2016 - 2020...	104
12	ANÁLISIS DE RESULTADOS FRENTE A LA RELACIÓN ENTRE CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA MUNICIPAL EN MELGAR DURANTE EL PERÍODO 2012 – 2020	108
12.1	RELACIÓN ENTRE CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA PLAN DE DESARROLLO 2012 – 2015 “ <i>POR UN MELGAR CON JUSTICIA SOCIAL</i> ”	108
12.2	RELACIÓN ENTRE CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA EN EL MARCO DEL PLAN DE DESARROLLO 2016 – 2019 “UN GOBIERNO AL SERVICIO DE LA GENTE”	115
13	CONCLUSIONES	126
14	BIBLIOGRAFÍA	131

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Matriz de análisis (índice de pobreza multidimensional, capacidad institucional y políticas públicas).....	20
Tabla 2. Estructura de la oferta laboral en el municipio de Melgar (2011-2014)	80
Tabla 3. Pobreza extrema en el municipio de Melgar. 2011-2014.....	81
Tabla 4. Personas en NBI por zonas - Melgar. Censo 2005 – 2011.....	82
Tabla 5. Indicadores NBI - Melgar. Censo 2005 – 2011.....	83
Tabla 6. Metas de resultado en materia de superación de la pobreza - Melgar 2012 – 2015	93
Tabla 7. Metas de resultado en desarrollo de la infraestructura - Melgar 2012 – 2015	95
Tabla 8. Metas de resultado en materia de competitividad económica - Melgar 2012 – 2015	97
Tabla 9. Metas y proyecciones de la dimensión social - Melgar 2016 – 2019.....	100
Tabla 10. Metas y proyecciones de la dimensión económica e infraestructura - Melgar 2016 – 2019	102
Tabla 11. Relación entre metas de resultado del Plan de Desarrollo “Por un Melgar con Justicia Social” e indicadores de pobreza Melgar 2012 - 2015.....	110
Tabla 12. Relación entre metas de resultado del Plan de Desarrollo “Un Gobierno al Servicio de la Gente” e indicadores de pobreza municipal Melgar 2016 – 2019.....	116
Tabla 13. Matriz de análisis de variables de estudio	121

LISTA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Relación entre categorías.....	19
Ilustración 2. Dimensiones de la pobreza multidimensional que se abordan en la investigación.....	60
Ilustración 3. Visión estratégica de Melgar 2025	91
Ilustración 4. Comparación de resultados de medición de desempeño institucional de Melgar 2016 – 2020.....	105
Ilustración 5. Comparación de indicadores Melgar 2016 - 2020	106
Ilustración 6. Tasa global de participación, ocupación y desempleo 2011 – 2014	114
Ilustración 7. Tasa de dependencia y trabajo informal en Melgar.....	119

1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA

Recientemente, ha aumentado la preocupación académica por evaluar el impacto de las políticas públicas y los planes de desarrollo. Para ello, se han construido múltiples ejes y criterios de planeación política e indicadores de evaluación para la pobreza, el desempleo, la informalidad y las condiciones de salud y vivienda (Rosas Huerta, 2008). No obstante, a pesar de dicho crecimiento investigativo, existen pocos trabajos que evalúen la capacidad institucional local o regional para afrontar los problemas asociados estrictamente con la pobreza.

Este proyecto de investigación analiza, precisamente, en qué medida las autoridades políticas del municipio de Melgar responden de manera efectiva (o no) ante problemáticas asociadas con la pobreza municipal. Para ello, se evalúa la capacidad institucional de las administraciones locales y los programas sociales contemplados en los planes de desarrollo 2012 – 2016 y 2016 – 2020. Puede decirse que el componente transversal o el hilo conductor que articula el problema de investigación, los objetivos investigativos, la metodología y los resultados está relacionado, pues, con el grado de eficiencia municipal (lo que en esta investigación ha sido conceptualizado como capacidad institucional) para superar los índices de pobreza municipal entre el periodo 2012 – 2020 teniendo como ejes de análisis los planes de desarrollo municipal.

En otras palabras, se pretende identificar el grado de eficiencia institucional a la hora de disminuir los índices de pobreza. Se utiliza, en ese sentido, el Índice de Pobreza Municipal como indicador de la evolución del desempeño institucional y como medidor del impacto de las políticas públicas sobre las condiciones socioeconómicas del municipio de Melgar entre el periodo 2012 – 2020.

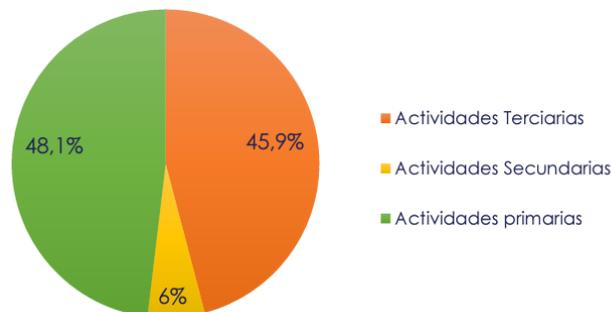
2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Tras los procesos de transformación económica de la década de 1990, las regiones del país sufrieron un impacto tanto en la regla fiscal como en su estructura económico-productiva. Con la puesta en marcha de las reformas neoliberales, buena parte de los municipios agrícolas de Colombia iniciaron un acelerado proceso de reconversión productiva, dando un salto de una economía con vocación agrícola-productiva a una economía de tipo comercial-financiera.

En el caso del municipio de Melgar, para inicios de los años 2000, “el sector agropecuario incidió en baja proporción sobre la economía del municipio, pero soportó el sostenimiento de la población rural” (Alcaldía Municipal de Melgar, 2004, pág. 33). De acuerdo con el diagnóstico de la alcaldía de Melgar 2004, el sector primario (agropecuario) dejó de ser el reglón principal de la economía, en su lugar, apareció el turismo (sector terciario) como la principal estrategia de desarrollo local y principal fuente de ingresos (Alcaldía Municipal de Melgar, 2004).

Sin embargo, el diagnóstico económico presentado en el Plan de Desarrollo 2020 - 2023 “Por Amor a Melgar” sugiere que las actividades primarias y terciarias componen el principal valor agregado del municipio. En la siguiente gráfica se reúne el valor agregado municipal por sectores:

Gráfica 1. Valor Agregado Municipal por sectores



Fuente: tomado de (Alcaldía de Melgar, 2020, pág. 107)

A pesar del sostenimiento de las actividades productivas primarias, las diferentes administraciones han hecho énfasis en el turismo como estrategia de desarrollo “gestando diferentes alianzas con el sector público y privado para el fortalecimiento del sector, el rescate de la identidad cultural y el posicionamiento de la imagen turística en general del municipio” (Alcaldía de Melgar, 2020, pág. 107). En la actualidad, el municipio es reconocido, a nivel nacional, por ser uno de los destinos turísticos más populares del centro del país.

La estructura económica del municipio tiene una gran particularidad [la] cual es la actividad turística, que lleva implícito el subsector de la construcción, cuyo desarrollo la ha convertido en la principal fuente ocupacional urbana. Estos factores o actividades son los principales componentes de la estructura económica, que se conjugan con otros aspectos no menos importantes como la actividad comercial y de servicios, el sector financiero, salud, educativo” (Alcaldía Municipal de Melgar, 2004, pág. 33).

Por otro lado, la economía petrolera y de extracción representa el segundo sector más significativo de la economía municipal. Según datos del Departamento Nacional de Planeación (2022), los recursos de gestión que le corresponden al municipio de Melgar por ser productor de petróleo durante el periodo 2012-2019 (a los cuales accede a través de los mecanismos del Sistema General de Regalías) fueron de \$72.303.172.485 con un promedio anual \$10.329.024.640,71.

A pesar del fortalecimiento de estos dos grandes sectores, los índices de desarrollo municipal y los indicadores de pobreza multidimensional se mantienen en niveles preocupantes. Según cifras del DANE (2018), el total de pobreza multidimensional municipal fue de 19,7%. Es decir, mientras las distintas administraciones locales apostaron por un desarrollo centrado en la economía del turismo y la extracción, el problema de la pobreza municipal se mantiene vigente, ampliándose, cada vez más, el mercado informal asociado al comercio.

Según datos del mismo DANE (2018), la pobreza multidimensional en el municipio de Melgar alcanzó, para el año 2018, un 32.4% en centros poblados y rural disperso y en cabeceras obtuvo un 16.5 %. Esta cifra estuvo acompañada por un bajo desempeño de logro educativo en un 44,5% de los casos, una tasa de dependencia del 31,9% y un índice de trabajo informal que supera el 84%. Es decir, hay una estrecha relación entre la configuración de una economía de turismo y comercio y el aumento en las tasas de dependencia y trabajo informal en el municipio de Melgar.

Por otra parte, el acceso a servicios públicos domiciliarios es una de las mayores expresiones de desigualdad social en el municipio. Para el año 2018, el DANE reportó que una de las principales barreras de acceso a servicios públicos estaba relacionada con fuentes de agua mejorada. Solo en centros poblados y rurales dispersos, la barrera de acceso a fuentes de agua mejorada supera el 24% (DANE, 2018). Los constantes cambios en los operadores de servicios generan incertidumbre entre los distintos actores de la sociedad, pues se entrega a una misma prestadora el manejo de los sistemas de acueducto, alcantarillado y aseo. De modo tal que, si llegase a presentar una falla administrativa, colapsan simultáneamente varios de los servicios públicos.

Es importante aclarar que, en distintas oportunidades, la operadora fue intervenida y, posteriormente, retirada de la presentación de servicios. De algún modo, esto evidencia una falla, por parte de la administración municipal, a la hora de realizar seguimiento a la prestación estable y eficiente de servicios públicos domiciliarios. De hecho, la empresa creada por el Concejo Municipal (Hydros Melgar) presentó las mismas fallas en el servicio, dejando en evidencia la incapacidad institucional para garantizar la prestación de servicios públicos domiciliarios.

De igual forma, en el sector salud existen barreras en el acceso al servicio, sobre todo, en la atención y prevención de problemas relacionados con la salud mental. De acuerdo con cifras del DANE, el 1% total de la población tiene barreras de acceso a los servicios de salud y más del 21% se encuentra sin aseguramiento de salud (2018), lo cual configura un problema de vital importancia para la administración municipal. Según cifras proporcionadas en el Plan de Desarrollo 2020 – 2023 “Por Amor a Melgar”, el índice de déficit de vivienda cuantitativo es de 10.5% y cualitativo de 22%. Con relación al

departamento, el índice cuantitativo es de 10.6% y cualitativo de 20.5%. “ (Alcaldía de Melgar, 2020, pág. 137).

Junto con los acuerdos municipales orientados a resolver problemas de vivienda, se han creado estrategias para disminuir los efectos de la pobreza mediante transferencias monetarias condicionadas a familias y grupos poblacionales considerados en situación de vulnerabilidad. Dichos programas (cualitativamente distintos) fijan distintos objetivos: desde asegurar a las familias pobres un nivel de consumo básico, fortalecer el desarrollo humano de los usuarios, hasta facilitar el acceso a distintas prestaciones sociales por parte del gobierno.

En el caso de Melgar, las transferencias monetarias condicionadas están en estrecha relación con las medidas establecidas por el Departamento Nacional de Planeación. Entre las más importantes se encuentran: Familias en Acción, Jóvenes en Acción, De Cero a Siempre, Colombia Mayor y Red Juntos. A través de ellas se esperaba superar el nivel de necesidades básicas insatisfechas, crear programas de inclusión social, reducir los índices de hambre y erradicar la pobreza.

Teniendo en cuenta este contexto, es importante evaluar la capacidad institucional y el grado de efectividad de las políticas públicas promovidas por las administraciones locales orientadas a mitigar y contrarrestar el fenómeno de la pobreza municipal durante el periodo 2012-2020. Se entenderá, en ese sentido, por capacidad institucional el grado de eficiencia y efectividad mediante el cual las instituciones estatales resuelven problemas sociales y responden a demandas de sectores sociales y grupos poblacionales por otra parte, se entenderá por pobreza una falla en las capacidades humanas, es decir, no se restringe el concepto de pobreza a la incapacidad de generar ingresos (a su carácter monetario), sino que parte de la idea de que la pobreza tiene un impacto, también, a nivel de capacidades humanas y fallas en dimensiones del desarrollo humano.

Dicho diagnóstico permitirá, además de evaluar la efectividad de la gestión pública municipal y analizar el impacto real de las iniciativas político-institucionales, recomendar algunas líneas de intervención institucional. En línea con lo anterior se define la pregunta de investigación en los siguientes términos:

¿Cuál ha sido la capacidad institucional del municipio de Melgar para la superación de la pobreza multidimensional en el periodo 2012 – 2020, a partir de la articulación de las políticas públicas orientadas a la superación de la pobreza?

3 JUSTIFICACIÓN

Los estudios sobre capacidad institucional y grado de eficiencia de las políticas públicas han tenido un crecimiento considerable en el ámbito de la investigación académica. Recientes proyectos investigativos insisten en la necesidad de construir un grado de correspondencia entre la capacidad institucional y la gobernanza eficaz. Para Mazzucato (2021), es clave que las instituciones estatales encuentren una combinación acertada entre políticas públicas y competencias de coordinación política orientadas por misiones. Según esta perspectiva, es posible reorientar las decisiones estatales, administrativas e institucionales mediante un enfoque basado en misiones¹. Lo anterior hace que un “propósito fundamental” forme parte de la gobernanza y adopte una perspectiva amplia atravesada por las partes interesadas:

Implica cambiar la relación entre los sectores público y privado, y entre ellos y la sociedad civil, de modo que trabajen de manera simbiótica en pos de un objetivo común. La razón por la que hay que poner énfasis en repensar el Gobierno es sencilla: solo este tiene la capacidad de llevar a cabo una transformación a la escala necesaria. La relación entre los actores económicos y la sociedad civil es la muestra más profunda de cuáles son nuestros problemas (Mazzucato, 2021, pág. 202).

En términos generales, estas corrientes teóricas sugieren una línea de análisis e interpretación de las condiciones socioeconómicas a partir del concepto de capacidad institucional. Según Mazzucato, esta clave de análisis estudia el grado de efectividad de las políticas estatales y el grado de efectividad “para decidir dónde y cómo invertir, independientemente del ciclo económico” (Mazzucato, 2021, pág. 205). Es decir, la

¹ El enfoque de misiones consiste en un conjunto de orientaciones mediante las cuales un gobierno propone avanzar en procesos de reforma y transición. De acuerdo con Mazzucato, se trata de una estrategia a través de la cual se fortalece las capacidades del sector público por medio del aprovechamiento de nuevas herramientas y políticas orientadas a resultados.

capacidad institucional representa el grado de respuesta y resolución efectiva de problemas sociales.

Ahora bien, a pesar del impacto relativo de estas nuevas corrientes de investigación, existe un vacío a la hora de interpretar realidades socioeconómicas regionales. Es decir, los estudios sobre la capacidad institucional y el grado de efectividad de las políticas públicas orientadas a contrarrestar la pobreza se han realizado, generalmente, a nivel macro – institucional, analizando la capacidad de respuesta del Estado nación, con un gran vacío a nivel regional y local, y en tal sentido con poca reflexión conceptual, metodológica y de gestión asociada con la capacidad institucional en el ámbito de las administraciones locales y regionales para afrontar las condiciones de la pobreza multidimensional.

En ese sentido, este trabajo proporciona en primer lugar, una caracterización socioeconómica del municipio durante el periodo 2012-2020 y, en segundo lugar, brinda un análisis (fundamentalmente descriptivo) frente a la capacidad institucional del municipio de Melgar para superar los factores de pobreza multidimensional a partir de los Planes de Desarrollo Municipal. Cabe señalar, al respecto, que el análisis no se reducirá al Producto Interno Bruto per cápita, medida agregada que no expresa la distribución de la riqueza ni entre regiones, ni entre grupos poblacionales y, por lo tanto, con grandes limitaciones al valorar las condiciones de vida de las personas, al no considerar las múltiples dimensiones del desarrollo y sus respectivas privaciones y de manera especial en los municipios de menores categorías. Este punto se desarrollará más adelante en el marco contextual. Siguiendo a Saisana & Tarantola (2016), este trabajo de investigación acude al enfoque multidimensional de la pobreza para analizar el nivel de calidad de vida y bienestar humano, como respuesta a la capacidad institucional para superar la pobreza extrema desde las políticas públicas.

4 OBJETIVOS

4.1 OBJETIVO GENERAL

- Determinar la capacidad institucional del municipio de Melgar y su incidencia en la superación de la pobreza multidimensional a partir de las políticas públicas en el periodo 2012 – 2020.

4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Caracterizar el contexto socioeconómico del municipio de Melgar entre los años 2012 – 2020.
- Determinar cuáles han sido las principales iniciativas en política pública (Planes de Desarrollo Municipal) orientadas a la superación de la pobreza en Melgar durante el periodo 2012 – 2020.
- Establecer la relación entre capacidad institucional y superación de la pobreza multidimensional en el municipio de Melgar durante el periodo 2012 – 2020.

5 ESTRATEGIA METODOLÓGICA

El presente trabajo de investigación aborda desde un enfoque mixto, desde el cual, se aplica el principio de complementariedad planteado por Martínez (2009), que permitirá abordar diferentes fenómenos sociales, políticos, económicos e institucionales asociados con la pobreza, las políticas públicas y la capacidad institucional. El alcance de la investigación es de tipo descriptivo, la cual, en palabras de Bericat (1998), permite una fusión de los hallazgos para encontrar convergencias y divergencias alrededor de los ejes o categorías estructurales de la propuesta de investigación: pobreza multidimensional, políticas públicas y capacidad institucional.

En este punto es clave señalar que el uso de métodos cuantitativos o, mejor, de datos y unidades de información de carácter cuantitativo estará en función del análisis descriptivo, es decir, se presentarán gráficas y datos porcentuales, sin embargo, por el mismo carácter de la investigación se privilegiará la descripción cualitativa de los planes de desarrollo. El uso de métodos cuantitativos reforzará, más bien, el análisis descriptivo de las condiciones socio-económicas o, en otras palabras, la evolución en cuanto a la superación de los índices de pobreza multidimensional entre el periodo de estudio delimitado.

Es importante, además, considerar que el conocimiento de la realidad social contiene dimensiones objetivas y subjetivas. De tal modo que, si solo se examinan a través de métodos y herramientas cuantificables y medibles, la dimensión subjetiva queda ignorada y se pierde así uno de los ejes analíticos. Se considera, siguiendo a Ferreyra, Gallego & De Sarmiento (2015) que “la obtención de óptimos resultados en la investigación científica depende más del investigador mismo, de sus conocimientos, su profundidad y rigor en la búsqueda y análisis del método, de las técnicas empleadas o del objeto que se investiga” (pág. 138).

La investigación se apoyará de manera fundamental en información secundaria relacionada con los documentos teóricos de soporte, de política pública adoptados, y los respectivos instrumentos de gestión y planificación e informes de rendición de cuentas, los indicadores del índice de desempeño municipal, entre otras bases de datos oficiales, disponibles en el

municipio de Melgar para el periodo de análisis 2012- 2020 y que permitan lograr el propósito de la investigación a partir de un análisis crítico.

5.1 MATRIZ DE ANÁLISIS

Como se presenta en la ilustración No1 el análisis se realiza considerando los ejes estructurantes de la propuesta, permitiendo relacionar variables, datos y unidades de información con teorías y otros documentos de referencia o guía para el cierre de brechas de desigualdad social y pobreza. En cuanto al IPM se consideran las siguientes subvariables: salud, educación, infraestructura, vivienda y servicios públicos. Frente a la capacidad institucional, se abordará desde el índice de desempeño institucional y el grado de ejecución de políticas municipales orientadas a superar la pobreza multidimensional. Finalmente, en el marco de las políticas públicas se considera el tipo, alcance, población beneficiaria, articulación y armonización con otros instrumentos de gestión, actores y otras categorías emergentes que puedan contribuir a lograr los objetivos. La ilustración a continuación muestra la articulación de los ejes y los contextos territoriales que serán abordados y que serán ampliados en la matriz de análisis como instrumento único de organización y sistematización de la información relevante disponible.

Ilustración 1. Relación entre categorías



Fuente: Elaboración propia (2023)

Como se ha señalado en los anteriores apartados, el proyecto de investigación desarrolla una metodología cualitativa de tipo descriptiva, es decir, se concentra, fundamentalmente,

en la interpretación de datos y unidades de información de documentos de archivo y fuentes gubernamentales, sin detrimento de otras fuentes institucionales que permitirán identificar la capacidad institucional del municipio de Melgar para superar la pobreza multidimensional y en un escenario de gobernanza como el que se requiere para tan complejo propósito. Como ya se ha referido este es el único instrumento de sistematización de análisis; no se ha considerado el levantamiento de información primaria.

Tabla 1. Matriz de análisis (índice de pobreza multidimensional, capacidad institucional y políticas públicas)

Variables de estudio	Subvariables	Análisis del marco normativo e información estadística institucional (2012-2020)	Análisis de los resultados	Documentos de análisis
Pobreza multidimensional	Salud Educación Infraestructura Vivienda Servicios Públicos	Análisis de boletines e informes de pobreza multidimensional municipal de fuente censal 2012 – 2020 (DANE) Análisis multidimensional de la pobreza y la desigualdad social en Colombia (análisis estadístico 2012-2020) (DANE – Fedesarrollo)	Identificar, a través de un análisis cuantitativo y descriptivo, el comportamiento de la pobreza multidimensional entre el periodo 2012 – 2020 en el municipio de Melgar – Tolima.	Medida de pobreza multidimensional municipal – Censo Nacional de Población y Vivienda (DANE – 2018) Diagnóstico multidimensional de las desigualdades en Colombia. Análisis estadístico al servicio de las políticas públicas (2022)
Capacidad institucional	Mobilización de recursos Ejecución de recursos Gobierno y transparencia Componente de gestión Capacidad administrativa Desempeño fiscal Rango de índice integral	Identificación de estrategias institucionales de las distintas administraciones de la Alcaldía Municipal de Melgar para reducir la pobreza multidimensional entre el periodo 2012 – 2020 (Alcaldía Municipal de Melgar) Análisis del Índice de Capacidades Municipales y Departamentales durante el periodo 2016 – 2020 (Terridata) Análisis de la base de datos de Desempeño Integral municipal (2006-2017) (DANE) Análisis de la Nueva Medición del Desempeño Municipal (2016-2021) (DANE)	Identificar, mediante un análisis descriptivo, las principales estrategias y mecanismos empleados por la administración municipal entre el periodo 2012 – 2020 orientadas a mitigar y contrarrestar los efectos e índices de la pobreza multidimensional y evaluar su impacto e incidencia.	Capacidades municipales y departamentales 2016 – 2021 (Terridata) Base de datos de desempeño integral 2006 – 2017 (DANE) Medición Multidimensional del Desempeño Municipal (2016 – 2021)
Políticas públicas	Estrategias de desarrollo municipal	Identificación de las principales propuestas (actores y agentes), en materia de política pública, orientadas a la reducción y mitigación de los índices y efectos de la pobreza multidimensional en el municipio de Melgar, Tolima, durante el periodo 2012 – 2020. Análisis de los Planes de Desarrollo Municipal (Melgar) 2012 – 2015; 2016 – 2020; (Alcaldía Municipal de Melgar)	Identificar, mediante un análisis descriptivo, los principales actores y resultados de las iniciativas en materia de política pública orientadas a reducir y mitigar la pobreza multidimensional en el municipio de Melgar, Tolima, durante el periodo 2012 – 2020.	Plan de desarrollo “Por un Melgar con Justicia Social” 2012 – 2015 (Departamento Nacional de Planeación) Plan de Desarrollo Municipal “Un Gobierno al Servicio de la Gente” 2016 – 2019 (Departamento Nacional de Planeación)

Fuente: Elaboración propia (2023)

6 MARCO TEÓRICO

En este apartado se desarrolla la discusión teórico-conceptual frente a las tres categorías de análisis que darán soporte al trabajo de investigación: pobreza, política pública y capacidad institucional. Esto, con el objetivo de avanzar en la definición respecto al uso de categorías y la sintetización de buena parte de los debates contemporáneos frente a dichos conceptos.

6.1 POBREZA

Para Rowntree (1901), la pobreza es la cantidad de dinero necesaria, desde el punto de vista social, para satisfacer necesidades básicas sociales. En un sentido relativamente similar, la Organización de las Naciones Unidas define la pobreza como la falta de recursos para adquirir bienes y servicios básicos, es decir, es una condición caracterizada por la privación severa de necesidades humanas básicas: alimentos, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda y educación (Chinchilla, Parra, & Caceres, 2010).

Para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la pobreza “es la imposibilidad de las personas para vivir una vida tolerable” (1997, pág. 18). Esto significa que ser pobre va más allá de la falta de recursos para garantizar unos medios de vida sostenibles, convirtiéndose en un problema del resguardo de los derechos humanos. En un sentido similar, la Organización Internacional del Trabajo considera que un individuo o familia es pobre cuando sus ingresos o consumo está por debajo de un estándar mínimo (Chinchilla, Parra, & Caceres, 2010). Por tanto, es pobre quien no alcanza a tener un nivel mínimo de vida para poder desarrollar de manera digna y confortable.

Según Spicker (2009), la pobreza se refiere a un núcleo de necesidades básicas y no básicas que cambian en el tiempo y en el espacio. Considera, entre otras, la diversidad de condiciones materiales que se deben presentar para considerar a un individuo pobre, tales como la limitación de recursos, necesidades básicas insatisfechas y un patrón de privaciones continuas, en un marco de condiciones económicas que definen menor nivel de vida, desigualdad, posición económica y clase social asociadas con múltiples carencias o privaciones.

Desde otra perspectiva, López & Suárez entienden la pobreza en términos económicos se “analiza desde estándares mundiales, diferenciando a las personas de formas numéricas, al punto que el Banco Mundial le da el rango de pobre a quién no tiene el acceso a las monedas dominantes, siendo excluido” (2015, pág. 185). De ahí que la pobreza se relacione con la carencia de recursos y necesidades básicas insatisfechas. Este enfoque parte del ingreso recibidos por parte de una población determinada y de la carencia de los bienes necesarios para subsistencia. Según esta perspectiva, la falta de programas sociales, políticas públicas o las denominadas políticas asistenciales por parte del gobierno para crear “desarrollo” en los sectores más “vulnerables” ha permitido la creación de focos de pobreza al sólo dar beneficios en los procesos electorales.

Frente a estas definiciones se han establecido diferentes índices que sirven para medir y cuantificar la pobreza en las regiones y, de esta manera, construir estrategias para superar esta condición. Domínguez & Caraballo fijan dos clasificaciones, la objetiva y la subjetiva: “las primeras se construyen sobre los niveles de renta detectados en la sociedad, mientras que las segundas están basadas en la percepción que los propios hogares tienen de sus necesidades” (2006, pág. 34).

Las líneas de pobreza objetivas pueden ser, a su vez, absolutas y relativas. Los umbrales de pobreza absolutos son aquellos que no cambian con el nivel de vida de una sociedad, es decir, están basados en algunas necesidades básicas, sin estar relacionadas con el estándar de vida de la sociedad. Así, la pobreza medida a través de líneas absolutas podría erradicarse mediante el crecimiento económico. Por otra parte, la pobreza relativa está relacionadas con una privación relativa en la que los aumentos de la renta desplazan la línea de pobreza (Domínguez & Caraballo, 2006).

Por otra parte, la teoría de Sen considera que existe un núcleo absoluto de pobreza: las capacidades humanas. Mientras que hay un aspecto relativo de pobreza relacionado con la provisión de bienes e ingresos (Dos Santos, 2017), Sen (1985) manifiesta su preocupación por una visión relativista rígida, que considera que la pobreza simplemente no se puede eliminar, porque en toda sociedad habrá algunas personas que estarán mal, aunque tengan las condiciones mínimas necesarias para tener una vida modesta.

El autor no niega la relevancia de la discusión sobre las desigualdades, pero, para él, la pobreza como una expresión de la desigualdad es un malentendido. Por ejemplo, si en una sociedad específica, una fuerte caída de la prosperidad general trae problemas de hambruna y penuria, parece que hay un verdadero movimiento de intensificación de la pobreza. Si las diferencias entre el 20% o 10% más pobre y el resto de la sociedad siguen siendo las mismas, entonces esta situación de inanición no está relacionada con el aumento de la población: ¡pobreza en esa sociedad en absoluto! La pobreza, relativamente hablando, sigue siendo la misma (Sen, 1985).

Sen & Nussbaum (1993) aseguran que existe un núcleo absoluto en la definición de pobreza que involucra aspectos como el hecho de que las personas padecen hambre, desnutrición y enfermedades evitables, incluso en los países desarrollados. El punto es que la satisfacción absoluta de algunas necesidades puede depender de la posición relativa de una persona frente a otras. Al respecto Dos Santos (2017), considera que Sen toma el concepto de necesidades de Adam Smith no como un argumento a favor de un concepto relativo de pobreza, sino que, por el contrario, subraya el aspecto de que no solo las costumbres de una sociedad son importantes.

En ese sentido, Sen (1985) concluye que, al considerar una definición de pobreza, es importante tomar las capacidades como un componente absoluto, pero los bienes necesarios para que alguien funcione adecuadamente pueden tomarse como relativos. Al retomar a Smith, notó que la capacidad de evitar la vergüenza por la incapacidad de satisfacer las demandas de la sociedad era la razón por la que el hipotético trabajador inglés tenía que usar una camisa de lino y zapatos de cuero, mientras no lograba satisfacer sus necesidades básicas (Dos Santos, 2017).

Entonces, para el autor, no hay conflicto entre la perspectiva absoluta y relativa de la pobreza. Hay un componente absoluto: las capacidades. Estas, a su vez, están sujetas a la relatividad en términos de mercancías. Por tanto, el enfoque de capacidades es una teoría de cómo viven las personas y también cómo la pobreza y otros problemas relacionados con la ausencia de capacidades se pueden abordar desde la perspectiva del individuo, la sociedad y los gobiernos (Dos Santos, 2017).

Así pues, las capacidades básicas están relacionadas con la capacidad de satisfacer ciertos funcionamientos de vital importancia. Las personas que no pueden alcanzar este umbral pueden ser consideradas “escandalosamente desfavorecidas” (Sen & Nussbaum, 1993, pág. 40). Este concepto podría utilizarse como un nuevo enfoque para diagnosticar y medir la pobreza. Ahora bien, a diferencia de Nussbaum, Sen entiende que el papel de la democracia, entendida como el gobierno por discusión, define cuáles son las capacidades relevantes. Debido a este razonamiento, Sen no presenta una lista de capacidades que deban etiquetarse como básicas y, por lo tanto, deben usarse para definir quién es pobre. No obstante, es posible encontrar en algunas de sus obras un conjunto de ciertas capacidades consideradas por el autor como esenciales para el buen funcionamiento humano: moverse; satisfacer necesidades nutricionales propias y evitar la morbilidad y la mortalidad; estar en buena forma física; medios para vestirse y abrigarse; y participación en la vida social (Sen & Nussbaum, 1993).

Es posible concluir que Sen (1985) usa el término capacidades básicas para avanzar en su propia definición de pobreza, la cual se define a partir de dos dimensiones: una absoluta y otra relativa. En el caso de la dimensión absoluta, se refiere a la ausencia de capacidades básicas y el aspecto relativo está relacionado con el acceso a productos básicos, ingresos y recursos. La lista de capacidades, sin embargo, no es universal, varía de acuerdo con los funcionamientos y capacidades respectivas que se consideran valiosas para cada sociedad (Sen, 2000).

En conclusión, esta definición de pobreza puede considerarse importante porque no solo sirve como un concepto de trabajo, sino que también puede orientar la acción política. A diferencia de las nociones absolutas y relativas, la explicación de Sen tiene sus raíces en una filosofía, lo cual permite un análisis y reflexión en términos de justicia social, bienestar, agencia, entre otras, y, también, un análisis empírico de cómo las personas en realidad viven, lo cual es de gran relevancia para la construcción de políticas públicas orientadas a enfrentar el fenómeno de la pobreza aumentando el abanico de opciones (Dos Santos, 2017).

En el estudio sobre la relación entre la desigualdad de la renta y el crecimiento económico en Brasil 1995-2012, Simón Kuznets presenta las evidencias empíricas encontradas en

ambos coeficientes de desigualdad utilizados, proponiendo en su investigación que la relación entre la desigualdad de la renta y el desarrollo económico para Brasil en el periodo analizado, sigue el modelo de la U invertida tal como se evidencia en su investigación: “la desigualdad de la renta en Brasil aumenta en los primeros periodos del desarrollo económico, y en las etapas más avanzadas del crecimiento la desigualdad tiende a caer” (Andrade & Cabral, 2015, pág. 148).

En línea con lo anterior, para Bonfiglio (2019), “la medición de la pobreza debe incluir un conjunto de indicadores asociados tanto a funciones de bienestar como a funcionamientos básico en materia de derechos sociales y económicos fundamentales” (pág. 13). Es decir, un individuo se considerará como pobre si no dispone de bienestar económico, así como del goce de sus derechos sociales y fundamentales. El enfoque multidimensional de pobreza permite una adecuada identificación de grupos poblacionales en estado de privación de derechos; además, permite una mejor caracterización poblacional para la aplicación de política pública, así como eficiencia en la locación de recursos que se destinan para combatir este fenómeno social (León, 2017).

A su vez, Sánchez, Maturana & Manzano (2019) señalan que las formas de medición de Alkire y Foster incluye varias dimensiones y variables desde las cuales, es posible calcular las brechas a través de índices contruidos con diferentes grados de aversión a la pobreza extrema en los diferentes países. Al respecto, la medida multidimensional de pobreza de Alkire y Foster (2011) incorpora en los ejercicios realizados en Estados Unidos variables como ingreso, salud, servicio médico y escolaridad y para el caso de Indonesia considera gasto, salud, escolaridad, provisión de agua potable, saneamiento básico.

En el estudio de Battistón, Cruces, López, Lugo & Santos (2013) sobre pobreza multidimensional en América Latina las variables son ingreso, asistencia escolar de los niños, educación, agua, saneamiento, vivienda. Según González (2011), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) calculó un IPM para Colombia que incluye 5 dimensiones: educación, niñez y juventud, trabajo, salud, vivienda y servicios públicos, y 15 variables; un hogar con privaciones en al menos cinco variables, o un 33% de las privaciones, se considera en condición de pobreza multidimensional. Se destaca que cada variable tiene el mismo peso dentro del índice. Para la CEPAL, el IPM permite identificar si las personas

logran alcanzar umbrales de bienestar o calidad de vida, superando las mediciones que se realizan desde las encuestas aplicadas a hogares o los censos de población (CEPAL, 2013) superando la dimensión monetaria e incorporando dimensiones del bienestar de las poblaciones, validando que si bien, el ingreso es necesario, no es suficiente.

En síntesis, este trabajo de investigación parte del concepto de pobreza como privación de capacidades. Este enfoque considera, en primer lugar, que “las privaciones son intrínsecamente importantes (a diferencia de la renta baja, que solo es instrumentalmente importante)”; en segundo lugar, existen otros factores que inciden en la privación de capacidades “-y, por lo tanto, en la pobreza real- además de la falta de renta (la renta no es el único instrumento que genera capacidades”); en tercer lugar, el vínculo entre renta y capacidades “varía de unas comunidades a otras e incluso de unas familias a otras y de unos individuos a otros (la influencia de la renta en las capacidades es contingente y condicional” (Sen, 2000, págs. 114, 115).

6.2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas representan un conjunto de instrumentos que sirven para la identificación, atención y evaluación de un problema social. Se trata de una directriz que propone las autoridades políticas o actores sociales como una forma de proceder frente a un problema de interés público (Gómez, 2012). El principal objetivo es fomentar el crecimiento económico, social y medioambiental de la sociedad, reduciendo brechas de desigualdad a partir del mejoramiento de las condiciones de vida (Michalek & Zarnekow, 2012).

De acuerdo con Arévalo (2007)

Las políticas públicas son un conjunto de “decisiones formales”, caracterizadas por conductas o actuaciones consistentes y repetidas por parte de aquellos que resultan afectados por las mismas, es decir un conjunto de prácticas y normas (un programa de acción gubernamental) que emanan de uno o varios actores públicos (pág. 128)

Es decir, las políticas públicas son, desde esta perspectiva, decisiones a nivel institucional orientadas a la resolución de problemáticas sociales que requieren de intervención inmediata. A una conclusión relativamente similar llega Wilson (2018) para quien “las políticas públicas son acciones que ejecuta el gobierno en los diferentes ámbitos de su actividad y ante un determinado problema o reclamo de la sociedad” (pág. 33).

En ese sentido, Arroyave (2011) define las políticas públicas como instrumentos a través de los cuales el Estado, una vez identifica una necesidad económica, política, ambiental de interés general, implementa una serie de medidas reparadoras, haciendo participes a cada uno de los grupos o actores implicados. Al respecto, Gómez (2012), se refiere a cuatro mecanismos como se expresan las políticas públicas: desde los dispositivos jurídicos, desde los dispositivos administrativos, desde los dispositivos de control ideológicos y los mecanismos contractuales.

En primer lugar, los dispositivos jurídicos buscan proteger la legitimidad y blindar la plena concordancia entre las políticas públicas y el sistema jurídico. En segundo lugar, se encuentran los dispositivos administrativos como aquel “conjunto de mecanismos y procedimientos técnicos desarrollados para poner en marcha la directriz, que reduzcan la incertidumbre de los resultados y aseguren el éxito” (pág. 224). En tercer lugar, los dispositivos de control ideológico incluyen mecanismos educativos y de formación. Finalmente, los mecanismos contractuales permiten a las empresas privadas establecer acuerdos o tratados, incluso por fuera del Estado, situación que supone diferentes dificultades como la predilección de las utilidades económicas sobre los derechos de los ciudadanos.

En ese orden de ideas, los planes de desarrollo se convierten en la principal herramienta para el despliegue de políticas públicas, pues articulan esfuerzos colectivos para resolver problemáticas. Continuando con Gómez (2012), las políticas y sus estrategias deben soportarse adecuadamente en un plan y, más que duplicar planes, los responsables de la política pública pueden aprovechar y fortalecer los sistemas de planificación existentes. Los programas y proyectos deben dar cuenta de actividades, metas, recursos, competencias, responsabilidades, ámbitos de aplicación y sistemas de evaluación.

Por su parte, Arroyave (2011) asegura que el proceso de política pública comienza con la identificación de un problema, seguido por un estudio de factibilidad, esto con el objetivo de empoderar a las comunidades y vincularlos como actores y agentes de cambio. Luego, la política pública es incluida en la agenda administrativa con el fin de asignar recursos tanto financieros como técnicos. Finalmente, se implementa, evalúa y se realiza un seguimiento a la misma.

De igual forma, el autor señala que toda política pública tiene una dimensión espacial y otra temporal. La dimensión espacial quiere decir que es aplicable en un lugar específico, toda vez que responde a condiciones económicas, sociales, culturales y políticas histórico-concretas; la dimensión temporal tiene que ver con la aplicación en un momento determinado de la historia y, en tal sentido, permite ser comparada con la de otros momentos.

Para efectos de este trabajo de investigación, se partirá del concepto de políticas públicas como un proceso que “inicia cuando un gobierno detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema” (Arévalo, 2007, pág. 128).

6.3 CAPACIDAD INSTITUCIONAL

Desde la Ciencia Política, se puede afirmar que las instituciones, generalmente, se definen como reglas formales e informales y sus prácticas que se utilizan para convertir las preferencias ciudadanas en políticas públicas y planes de gobierno (Lijphart, 1984). Las Instituciones, a pesar de que puedan ser conceptualmente difusas, pueden ser entendidas como reglas del juego en una sociedad, o más formalmente, son estructuras creadas socialmente que dan forma a la interacción humana y a sus mecanismos de seguridad, bienestar y control (North, 1990).

Dentro de las instituciones informales se encuentran las sanciones, los tabúes, las costumbres, las tradiciones y los códigos de conducta, mientras que las reglas formales abarcan, entre otras, constituciones, leyes y derechos de propiedad. Sin embargo, desde un punto de vista multidisciplinar, las instituciones formales se entienden como aquellas

restricciones que permiten estructurar las políticas interviniendo en el plano económico y social. En decir, permiten crear un orden al reducir la incertidumbre en las relaciones sociales.

Las instituciones informales tienen múltiples características: no están creadas dentro de canales oficiales, son compartidas y conocidas socialmente, aunque sean difíciles de medir por su carácter informal (Güemes & Bonivento, 2014). Así pues, se encuentra, por un lado, la normatividad legal establecida por reglas formales como lo puede ser la constitución nacional; mientras que las informales son aquellas que se aplican en la práctica social, pero no están consignadas en un documento, sino que pertenecen al campo de lo social.

Ahora bien, para el caso de los gobiernos locales, la diferencia entre formalidad e informalidad es de vital importancia por dos razones: por un lado, el diseño institucional depende de los niveles superiores de gobiernos, reduciendo de manera significativa sus posibilidades de adaptabilidad al contexto específico de cada municipalidad e impulsando la búsqueda de mecanismos alternativos informales. Por el otro, los niveles locales de gobierno son espacios que mantienen vínculos cerrados, es decir, existen relativamente pocos actores y se mantienen relaciones sociales fuertemente arraigadas en la cultura (Prats, 2008), aspectos que hacen de la informalidad un elemento preponderante en los niveles locales (Güemes & Bonivento, 2014).

En esa misma línea, Martínez indica que “el contexto, las instituciones informales y la historia de las relaciones gobierno-sociedad determinarán las probabilidades de éxito de una combinación de mecanismos de participación y de gerencia que logren a la vez incrementar la eficiencia y profundizar la democracia” (Martínez, 2009, pág. 39).

Así entonces, Repetto define la capacidad institucional como “la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar en las políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social” (2007, pág. 41), perspectiva que no solo involucra la parte administrativa, sino la integración de la capacidad política como otra dimensión que mide la capacidad de los gobernantes para enfrentar demandas y exigencias de grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses de dichos sectores. Para este autor, la capacidad institucional va más allá del componente administrativo, sugiere, en ese

sentido, incorporar una aproximación que complemente la lógica y acción de los distintos actores políticos.

La articulación entre capacidades políticas y capacidades administrativas tiene en cuenta las diversas formas de participación política de la sociedad civil y las formas de negociación entre los actores sociales junto con la voluntad política de cada uno de ellos (Gilio, 2016). No existe, sin embargo, un consenso académicamente claro al respecto; por un lado, se evidencia una amplia concordancia entre autores que consideran que las funciones principales del Estado son el orden interno y el bienestar material a la ciudadanía, por otro lado, la protección de la soberanía territorial y la integralidad de sus ciudadanos tanto de ataques internos como externos (Tilly, 1990).

Factores como la transparencia administrativa y un sistema legal meritocrático constituyen elementos fundamentales para la legitimidad política de un gobierno y el fortalecimiento interno de la capacidad institucional (Mishler & Rose, 2001). Aspectos como las comunicaciones, la información y la movilidad facilitan el actuar de los gobiernos en la consecución de sus objetivos y en la aprobación de su gestión política.

Según Peters & Pierre (2005), la literatura sobre este tema varía en aspectos como la capacidad institucional y de legitimidad, demostrando como las opciones políticas están sujetas a los recursos institucionales, las estrategias y preferencias de los gobiernos. Desde diversas disciplinas como la economía y la sociología, se ha tratado de comprender la medida en que las instituciones se han formado en el tiempo y determinan aspectos culturales e históricos. Una de estas medidas la constituye el desempeño institucional, entendido como la percepción frente a la corrupción al interior de los Estados, además de incluir medidas de percepción que reflejan la legitimidad y confianza en el aparato institucional.

En este sentido, aquellos gobiernos con efectiva capacidad institucional son capaces de dar respuesta a problemas particulares de la población, han logrado entender las dinámicas entre el individuo y el estado para mejorar sus niveles de respuesta ante sus demandas (Lipset & Schneider, 1983). La capacidad institucional se nutre, en ese sentido, de voluntades individuales y colectivas y se relaciona con competencias y responsabilidades

asignadas, además del tamaño general de la tarea, de los recursos necesarios para realizarla y del contexto en el que se circunscribe la asignación (Franks, 1999).

Empero, la capacidad también está influenciada por otros factores. A nivel colectivo no es contradictorio para una institución tener personal capaz, pero aún no tener la capacidad para realizar sus funciones porque carece del número de personal suficiente o porque otros factores no permiten que la institución se desempeñe satisfactoriamente. Es decir, el término capacidad tiene que ver con la habilidad de una organización para realizar sus objetivos (Imbaruddin, 2003).

Se concibe, además, la capacidad como la habilidad para realizar funciones, resolver problemas, establecer y alcanzar objetivos (Fukuda-Parr, Lopes, & Malik, 2002) y representa aquella habilidad de los organismos institucionales para alcanzar fines para los que fueron asignados (Lazzeta, 2012), su habilidad para llevar a término tareas en forma eficiente, efectiva y sustentable (Grindle, 1997). “Para lograr este objetivo, se requiere de la existencia previa de características que permitan este logro, como, por ejemplo, recursos humanos, organizacionales, financieros y legales” (Gilio, 2016, pág. 231).

Varios autores, relacionan la capacidad institucional con la capacidad estatal y, particularmente, con la capacidad fiscal, sin embargo, en el caso de este proyecto de investigación, la capacidad estatal y, en particular, la capacidad fiscal es solo un apéndice de toda una vasta estructura de capacidad institucional. Weller y Ziegler (2008), argumentan que la capacidad institucional es la herramienta que hace posible la implementación de las políticas públicas. Por su parte, organismos multilaterales como el Banco Mundial definen la capacidad institucional bajo tres elementos esenciales: capacidad central para la unificación de políticas, efectiva provisión de servicios y capital humano dinámico (Banco Mundial, 1995). Cabe señalar, además, que la capacidad institucional requiere de consensos sociales amplios y de legitimidad social (Tewdwr & Phelps, 2000). Este trabajo de investigación partirá, en ese sentido, del concepto de capacidad institucional a partir de cuatro criterios básicos: 1. La capacidad como potencial para desarrollar y cumplir objetivos de gobierno o metas de resultado; 2. La capacidad como la acción concreta de los gobiernos y su desempeño institucional (capacidad efectiva); 3. La capacidad como productos y habilidades obtenidas (capacidad como resultado); 4.

Capacidad como mejoramiento de las orientaciones, directrices y desempeño institucional (capacidad como proceso) (Rosas, 2019).

7 MARCO DE REFERENCIA INTERNACIONAL

Las dinámicas y procesos en tiempos modernos, conocidos bajo el concepto de globalización, convierten las comunidades locales en unidades más complejas, diversas, dinámicas e interdependientes que en ningún otro momento histórico. Los avances en la ciencia, tecnología y la diversidad de transformaciones sociales están impactando de modo diverso en nuestra política y gestión pública, así como en regulación social, modos de gobernar y capacidad institucional.

Para este marco referencial se realiza una compilación que reúne experiencias internacionales relevantes en Europa, Latinoamérica, China y Colombia. Esto permite un análisis de diferentes escalas y contextos que sirven como punto comparativo y referencia para la presente investigación.

7.1 EUROPA

El estudio realizado por Peters & Pierre (2005) analiza la gobernabilidad y capacidad institucional a nivel internacional. En dicho trabajo se identifican los principales elementos que permiten explicar los cambios que se vienen produciendo en las formas de gobierno en los últimos años a fin de afrontar la complejidad, la pluralidad y la diversidad característica de las sociedades actuales, como el caso de España.

El texto presenta algunas diferencias entre la gobernanza y la nueva gestión pública, relacionando esta última con la fortaleza y capacidad estatal. Según el argumento de los autores, las naciones más fuertes no dependen de actores privados, entiéndase, por ende, que la capacidad institucional de dichos países se unió a una fuerte tradición legalista que garantiza la capacidad del Estado para poder lograr sus intenciones y objetivos.

Por ejemplo, la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros se han convertido en un sistema de gobierno multinivel cuyas características son poco comprendidas en los discursos políticos y las polémicas académicas (Peters & Pierre, 2005). En otras palabras, existe una conciencia poco realista de la dimensión y de las limitaciones tanto de la

capacidad institucional como de la legitimidad institucional de la forma de gobierno europea.

Sin embargo, mientras que esta perspectiva presenta diferentes niveles de gobierno, se evidencia que el gobierno a nivel europeo pudiera equipararse con la capacidad institucional y la legitimidad de los gobiernos centrales en los Estados nación federales, en donde no se puede comparar el sistema y capacidad institucional europeo con el del sistema parlamentario de Alemania, pues son muchos mayores del sistema del parlamento de Europa (Peters & Pierre, 2005).

El modelo se ajusta a una diversidad de acciones fundamentales entre los gobiernos locales, llevándolos a un vínculo dinámico entre cada una de las funciones de la política pública, negociaciones y toma de decisiones conjuntas y centralización como factor superior, donde lo anterior permite identificar la capacidad y la legitimidad institucionales, representan el vínculo imperante para el desarrollo de tales acciones de la política pública y el desarrollo de las naciones que integran la Unión Europea (Peters & Pierre, 2005).

Así entonces, la capacidad institucional se utiliza para evaluar las normas de decisión y los sistemas de incentivos de los modos de gobierno europeizados, determinando que los problemas serán resueltos a través de la europeización, mientras la legitimidad institucional, evalúa las funciones de gobierno europeizadas que están desempeñadas con eficacia a la vista de legitimar argumentos que son generalmente considerados pertinentes para la evaluación de las instituciones de gobierno a nivel nacional.

7.2 CHINA

Para el caso chino, Berggruen (2013) se refiere a un sistema político que impulsa la meritocracia como mecanismo de legitimidad y el cual ha aprovechado la globalización emergente como forma revitalizante de la gestión pública, capacidad institucional y gobernanza del siglo XXI. Presenta una perspectiva poco convencional acerca de lo que en realidad debería significar, independientemente de las engorrosas explicaciones de tipo

oriental y occidental, de tal forma que pueda generarse en el análisis y aportes algo mucho más definido y pragmático.

En ese sentido, se propone una especie de instituciones híbridas que combinan la responsabilidad con la maestría y la inclusividad junto a la meritocracia. Para Berggruen, se entrelazan las tradiciones confucianas con el sentido europeo de la historia y pragmatismo estadounidense, indicando mediante algunos ejemplos y casos concretos cómo abordar los desafíos cada vez más complejos a los que se enfrenta la a sociedad global. Si bien es cierto, se corrige de un modo u otro la llamada democracia disfuncional de políticas clásicas estadounidense, luego se adentra en los desafíos de la gestión pública y capacidad institucional a nivel global, mediante un seguimiento y acompañamiento de propuestas por parte de G20, al igual, que el análisis y propuestas frente a los problemas de gobernanza de la Unión Europea (Berggruen, 2013).

El mejoramiento de la calidad y capacidad institucional del Estado es un factor definitivo del éxito económico de China, el cual se ha venido desarrollando gracias al logro de objetivos económicos, así como la vinculación de otros factores respecto a las fuerzas de mercado, la promulgación de reformas políticas, sobre todo, en el campo económico e institucional, adquiriendo de manera procesal metas intermedias para sostener las tasas del crecimiento económico local e internacional.

En consecuencia, Valdíglesias (2019) señala un enfoque de desarrollo económico reciente en China y el mejoramiento de la calidad de las instituciones del Estado, son elementos resultantes de factores como el avance tecnológico, el desarrollo de la industria automotriz y la internacionalización de las empresas chinas, además de la integración de sus instituciones.

Sobre todo a través de estrategias políticas, China ha logrado fundamentar su quehacer institucional y político teniendo como objetivos nacionales la igualdad sin clases y dentro de un sistema comunista; trayendo consigo continuas reformas con el objeto de modernización, fortalecimiento de las capacidades institucionales, crecimiento económico,

incluyendo la promoción de la inversión extranjera, desarrollo tecnológico y la internacionalización de empresas chinas (Valdiglesias, 2019).

Por esta razón, la Política de Puertas Abiertas y las medidas de Xiaoping incluyen la congregación periódica de las instituciones políticas, por ejemplo, la Asamblea Nacional Popular China se reúne anualmente desde 1979. No obstante, la estructura del Partido Comunista de China mantiene el monopolio del poder y por lo tanto desde allí se toman determinaciones en aspectos como la política económica y social (Valdiglesias, 2019)

De tal forma que dicha organización institucional y la imperante capacidad institucional del gobierno chino condujo a su desarrollo no solo a nivel nacional, sino le llevó a traspasar fronteras. Para el año 2001, China se incorporó a la Organización Mundial del Comercio (OMC) permitiendo continuar con su exitosa integración a la economía global, vinculando de tal manera a la integración y crecimiento económico con estándares y normas de tipo internacional. En ese contexto, se empieza a evidenciar que la distribución del poder adquisitivo – la riqueza y el poder – se estén introduciendo de occidente a oriente, muy a pesar que el sistema de la globalización no ha creado un entorno en el que las naciones en vía de desarrollo estén dando alcance a sus contrapartes desarrolladas (Valdiglesias, 2019). Irremediablemente, este cambio estimulará una fuerte reacción por cada una de las economías industrializadas.

En últimas, la capacidad institucional y políticas de China en décadas recientes han ido evolucionando en reformas políticas moderadas y aplazamiento de la democratización con reformas económicas continuas y agresivas, enfocadas estas últimas en las tres metas intermedias mencionadas anteriormente. Por tanto, se deduce que, algunas reformas en la calidad del sistema político, evaluación y estructuración de la capacidad institucional, sin los cuales dichos logros económicos no hubieran sido posibles, es decir, muchas de las reformas dependen de la estabilidad política que ha caracterizado al país. Por ejemplo, la eficacia del gobierno ha proporcionado la legitimidad requerida para costear servicios públicos y capital humano. Del mismo modo, el imperio de la ley ha brindado las

condiciones básicas para el logro de proyectos privados y los contratos necesarios para desarrollar industrias incipientes (Valdiglesias, 2019).

7.3 AMÉRICA LATINA

En el caso de América Latina, se encontraron algunas investigaciones que tienen como propósito estudiar las estrategias estatales de la superación de la pobreza, por ejemplo, en el caso Brasil, Pitanga (2015) afirma que la reducción de la pobreza y el hambre evidencia como en los últimos once años ha habido un cambio substancial en la distribución de los recursos. Según informe de Naciones Unidas (2015), entre el año 2001 y 2012 el total de la pobreza en Brasil se redujo del 24.3% al 8.4% y la pobreza extrema del 14% al 3.5%. En este mismo periodo se constató un incremento del 20% en los ingresos de las personas más pobres de la población, correspondiente a tres veces más que el incremento en el mismo periodo en los ingresos de las personas más ricas.

De la misma forma, en dicho estudio se analiza el crecimiento en el nivel educativo de la población y la tasa de escolarización en niños entre los 6 y 14 años con una significativa disminución de la tasa de analfabetismo. Al respecto, señala Pitanga (2015) que las políticas públicas basadas en la transferencia directa de renta a familias que se encuentran debajo del nivel de pobreza han contribuido a tal resultado. Para acceder a esta ayuda económica, las familias deben tener niños entre los 6 y 15 años matriculados en escuelas y con asistencia escolar mínima del 85%; también, los infantes menores de 7 años y madres gestantes tengan acompañamiento médico.

Entiéndase, además, que muy a pesar de los buenos resultados de las políticas públicas de reducción de la pobreza y del hambre, sigue habiendo desigualdades educativas entre las regiones del país. Por un lado, señala Pitanga (2015), aunque el 50% de los municipios de la región sur y sudeste presenten un Índice de Desarrollo Humano en Educación (IDHM) entre medio y alto, en el 90% de los municipios de las regiones Norte/ Nordeste este índice es muy bajo y la zona centro-oeste del país presenta un IDHM entre medio y bajo.

De allí surge la necesidad imperiosa de la propuesta “Comunidades de Aprendizaje de la Autora”, que no tiene otro objetivo distinto que el de “promover el éxito educativo de todas las personas al basarse en actuaciones comprobadas científicamente cuyos resultados promueven la transformación educativa y la inclusión social; permitiendo la superación de la pobreza en Brasil” (Pitanga, 2015, pág. 337).

A continuación, otro análisis de la superación de la pobreza en Brasil el cual se centra en verificar la correlación existente entre la desigualdad de la renta y el crecimiento económico bajo la hipótesis de la U invertida de Kuznets en el periodo de 1995 a 2012. Para Araujo & Cabral (2015), la suposición de la U invertida (hipótesis de Kuznets) alude, a corto plazo, que hay una conexión positiva entre la desigualdad de la renta y el nivel de la renta per cápita.

A largo plazo, se percibe una relación de la U invertida: es decir, hay una inversión de esta relación. El uso de dos tipos de indicadores de la desigualdad de la renta (Gini y Theil), junto con la econometría de los datos de panel dinámico, son parte de la investigación con el objeto de analizar de manera práctica la correlación entre el crecimiento económico y la de desigualdad de la renta. Entre otros resultados, se concluye que la hipótesis de Kuznets es confirmada en los estados brasileños.

Para el autor, se da como consecuencia del proceso de industrialización y urbanización la migración rural, buscando mejores condiciones de vida de forma significativa. Con eso, al indagar sobre los dividendos de la renta de la población en su totalidad es necesario analizar el método de como la renta en la ciudad y en el campo es compartida, una vez que la desigualdad de la distribución y la renta per cápita media rural son menores que la urbana, principalmente como consecuencia de una pequeña productividad propia a las actividades de cada medio (Andrade & Cabral, 2015).

Es así que, al considerar la desigualdad, en la distribución del ahorro, hay un nivel más elevado en la distribución de las rentas personales y de los activos. El ahorro finaliza restringiéndose a los grupos más ricos de la sociedad, asumiendo como consecuencia, en

igualdad de condiciones, una concentración de equilibrio creciente de los rendimientos en las manos de los grupos de renta más elevados (Andrade & Cabral, 2015).

En el caso de México, uno de los instrumentos más representativos de la política social para el combate contra la pobreza es el “Programa Oportunidades. En este programa se examina la demanda, la generación de resultados positivos, las cifras de pobreza no han presentado una disminución constante. De tal suerte que la política social para el combate contra la pobreza presenta una serie de áreas de oportunidad que requieren ser atendidas a través de nueva metodología de inclusión social, que confronte de manera efectiva y eficaz la pobreza de los ciudadanos, obteniendo de suyo la reducción constante de las cifras. Por tanto, debe consolidarse una organización dinámica de la protección social de manera integral que abarque todos los ángulos y sectores de la pobreza, alcanzando aquellos segmentos en los que se reflejan sus consecuencias (Vargas & Eguiarte, 2017).

Para este caso, se incorporaron algunas nuevas acciones en el campo de la política productiva, cuyo objetivo último fue la superación del estado de carencia que caracteriza y ha caracterizado a millones de mexicanos. Según Vargas & Eguiarte (2017), la justificación de la creación de un sistema integral de protección social se explica por las deficiencias encontradas en la política social en México. La incorporación de un componente productivo en la política social contribuiría al acopio de un conjunto de elementos que permitan atacar el fenómeno de la pobreza atendiendo sus distintas dimensiones.

Es preciso entender como oportunidades reales aquellas que combinan la participación del Estado y de los beneficiarios para salir de la pobreza mediante acciones que fomenten el bienestar y que sean sostenidas a lo largo del tiempo. Un ejemplo de ello es el acceso al mercado laboral formal, explicado por la acumulación de capital humano, que permita la generación de ingresos autónomos y una menor dependencia a las transferencias sociales (Vargas & Eguiarte, 2017).

Ahora bien, con relación a la promoción del desarrollo y políticas públicas para el combate eficiente, por tanto, más efectivo, contra la pobreza, se presentan en acciones

correspondientes a la política social y a la política productiva. Para ello, se debe reconstruir el sistema integral para el combate contra la pobreza en México, con la participación de la política social y productiva que ocurre en tres etapas. Inicialmente, con la conformación de una serie de elementos que deberán de ser aplicados en ambas políticas para el correcto inicio de operaciones; siendo necesaria una revisión de programas existentes para detectar aquellos que no se adecúan a las condiciones actuales del país y que no impactan en las cifras de pobreza, junto a ello, la identificación de grupos poblacionales y de grados de prioridad (Vargas & Eguiarte, 2017).

Seguidamente, la etapa en donde aparecen las recomendaciones de las políticas sugeridas para el combate directo de la pobreza, las cuales deberán guardar un canal de intercomunicación que permita que sus acciones se complementen. El vínculo entre ambas políticas será útil para dar prioridad a los beneficiarios de programas que pertenezcan a programas propios de cada una de ellas. Para finalizar, en una tercera etapa indican los autores que: Es de vital importancia un sistema de monitoreo y evaluación de las respectivas acciones emprendidas. La vigilancia de las operaciones es requerida para corroborar que siguen bajo la línea de los objetivos y metas establecidas al inicio del desarrollo de cualquier programa. En últimas dichas acciones valorativas del impacto, permitirán conocer el efecto del sistema de protección social que, al evolucionar, requerirá de ajuste y rediseño de estrategias (Vargas & Eguiarte, 2017).

Finalmente, es necesario el mantenimiento de los programas sociales actuales, como los programas sociales de transferencias monetarias condicionadas, los cuales mediante la transferencia de renta podrán impactar de forma directa e inmediata a la población en situación de pobreza, teniendo en cuenta que estos programas son los que atienden en corto plazo a las poblaciones más vulnerables. Revisión y establecimiento de reglas de operación. Es necesaria la revisión detallada de las reglas de operación de los programas actuales, ya que existen cuestiones que frenan su adecuado desarrollo (Vargas & Eguiarte, 2017).

Es conveniente ahora señalar el estudio de las limitaciones del sistema fiscal mexicano en la reducción de la pobreza. Según Huesca & Llamas (2016), el sistema fiscal mexicano es

de tipo pro-pobre, pues evalúa la calidad de dicha característica a través de una estimación comparativa de la situación pre-fiscal y pos-fiscal en el ingreso de los individuos. En otras palabras, dicho análisis se aborda el impacto relacionado al dinero pagado en impuestos, y el de las transferencias monetarias recibidas al interior de cada hogar.

Por una parte, dicho estudio determinó que el sistema fiscal, en el año 2014, tuvo un impacto positivo en la población de muy bajos ingresos en México, afirmando que su resultado es de manera a favor de los pobres, tanto de manera absoluta como relativa. Siendo relevante la reducción de la pobreza en la población por debajo del umbral CONEVAL (Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Distrito Social-México) frente al MMIP (Método de Medición de la Pobreza), tanto en zonas rurales como urbanas (Huesca & Llama, 2016).

De lo anterior, se deriva que el MMIP es más exigente y refleja en mayor grado la realidad mexicana del costo de vida. Por otro lado, un segundo hallazgo de vital importancia en dicho estudio es que el efecto pro-pobre no es extensivo para toda la población en condición de pobreza; tomando en cuenta la medición de la pobreza con la metodología MMIP, se identifica que el sistema fiscal evidencia un efecto A pro-pobre para la población de zonas urbanas y rurales, cuyos ingresos son inferiores a 1,300 pesos por un lado; y por el otro, un efecto R-pro-pobre también para la población cuyos ingresos son inferiores a 1,230 peso en zonas rurales (Huesca & Llama, 2016).

Finalmente, estos resultados prueban que el sistema fiscal induce un efecto pro-pobre, este no incide lo suficiente para que los grupos más pobres de México dejen de serlo, y su huella optimista les reconoce reformar su situación dentro del grupo de pobres extremos, o alimentarios. En conclusión, se busca dejar claro en dicha investigación la importancia de utilizar métodos alternos para la medición de la pobreza, la evaluación de programas y que los organismos responsables incorporen la medición pro-pobre de forma oficial en la evaluación de la política social en el estado de México (Huesca & Llama, 2016).

Notablemente, el problema del desempleo en Argentina y el surgimiento de los planes de empleo y sostenimiento de ingresos en la agenda pública, lleva a plantearse un horizonte en su investigación a Freyre: “el análisis sobre este tipo de políticas públicas en relación con la dinámica de las políticas de ayuda social, con las formas de construcción de ciudadanía y de subjetividad, en la relación Estados sociedad civil en la realidad argentina” (2014, pág. 38).

Dicha investigación, desarrolla un análisis sobre la problemática del desempleo y el modo en que emergen en la agenda pública los planes de empleo y sostenimiento de ingresos, como mecanismos a partir de los cuales la institución estatal pretende dar una respuesta a dicha cuestión. A su vez se analiza dichas políticas, en procura de la superación de pobreza, junto a la constitución en estrategias de reproducción social de origen individual, consolidándose como un mecanismo de control social de la población (Freyre, 2014).

Para Freyre (2014), frente a las consecuencias de la crisis social, política y económica de diciembre de 2001, junto a la situación crítica del desempleo recrudece y ante la misma, desde el Estado se implementa el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJDH) que, a mediados de 2003, llega a 2.000.000 de beneficiarios, logrando modificar los índices de desocupación al considerar a los beneficiarios de políticas sociales como ocupados.

Además, Freyre (2014) asegura que, a principios de 2002, este plan de ayuda social se constituyó en un ingreso de subsistencia para muchas familias con el objetivo de paliar una situación de desempleo, que se integraba como una característica estructural de un determinado modelo de crecimiento económico dependiente, que había comenzado a ser hegemónico en la década de 1990. Este plan social se convirtió en un ejemplo paradigmático de la política de asistencia social, aunque sufrió algunas transformaciones en su implementación y características. Luego, se sumaron otros planes y programas sociales tanto a nivel nacional como en las provincias.

Al mismo tiempo, la toma de posición del actor estatal consistió en un intento de resolución por parte del Estado, a través de la intervención sobre la población mediante herramientas y

elementos de la política pública, concretamente desde el diseño y aplicación de la política social en un contexto de emergencia económica, política y social. Así, en los considerandos del decreto que determina el lanzamiento de planes de empleo, se observa la necesidad de universalizar urgentemente dicha política pública de empleo, con el fin de asegurar un mínimo mensual a todas las familias argentinas (Freyre, 2014).

Por último, la autora señala que, dentro del Planteamiento de la política social estudiada, se pueden encontrar indicios de un cambio en los modos de relación Estado-sociedad civil y en los modos de ejercicio de la ciudadanía, compartimos la hipótesis de que dichos cambios se desarrollan en el marco de una estabilidad y continuidad mayor dada por el macro contexto del sistema capitalista que en sus múltiples y numerosas transformaciones siempre ha tendido a reproducir la relación social de autoridad y las convenciones de las relaciones de producción, adecuándose a los cambios en la evolución de las fuerzas productivas (Freyre, 2014).

Cabe resaltar ahora que el caso de implementación de políticas y programas de superación de la pobreza en Chile desde la perspectiva del capital social. Arriagada (2005) sostiene que el fortalecimiento de políticas sectoriales que aseguren un nivel básico de servicio para toda la población: educación, salud, vivienda, seguridad social, trabajo y justicia. Algo semejante ocurre, con el componente de la política social, constituido por programas específicos dirigidos a situaciones de pobreza, precariedad, riesgo social y vulnerabilidad, se concentran las experiencias que aluden al enfoque del capital social.

Siendo este primer componente constituye el núcleo central de la política social, que absorbe la mayor parte de los recursos públicos destinados al ámbito social. Y el segundo componente, más reciente, flexible e innovador, es complementario al primero y supone que este presenta un buen funcionamiento. De tal suerte, como indica Arriagada (2005), es necesario comprender la política social en la interrelación de ambos componentes.

Integración social y mayor ciudadanía se logran combinando políticas universales básicas con políticas específicas que apoyen a las familias, organizaciones, servicios y comunidades, para que puedan aprovechar las oportunidades que la sociedad les ofrece.

Se puede incluir otro ejemplo de superación de la pobreza en Chile “El programa Chile Barrio”, el cual tiene como objetivo primordial el contribuir a un mejoramiento de la situación residencial, la calidad del hábitat y las oportunidades de inserción social y laboral de los habitantes de asentamientos habitacionales precarios. Por otra parte, se indica que la intervención del programa se inicia con la realización de un diagnóstico socio productivo, habitacional y de infraestructura realizado previamente con los habitantes, y validado con ellos. A partir de este se define un plan de acción compartido en que se involucra a los habitantes y las instituciones comprometidas con el programa (Arriagada, 2005).

Además, el programa Chile Barrio, asegura Arriagada (2005), que se contemplan cuatro líneas de acción: i) mejoramiento de la vivienda y del barrio; ii) habilitación social, fortalecimiento de las organizaciones, formulación y gestión de proyectos; iii) habilitación laboral y productiva; iv) regularización de los títulos de propiedad de los terrenos. Mediante estas líneas, el programa se propone expandir capacidades personales y productivas, organizacionales y de gestión. Simultáneamente, su objetivo es dejar capacidades instaladas en los municipios para que brinden ayuda a los habitantes de las nuevas villas, así como dejarlos conectados con redes de apoyo.

A saber, con la implementación del programa se esperan beneficios tanto individuales como colectivos; materiales (mejora de vivienda, infraestructura sanitaria, equipamiento comunitario, acceso a servicios) y no materiales; expansión de capacidades personales (confianza y seguridad en sí mismo, información y conocimiento); laborales (capacitación), organizacionales y de gestión (asociatividad, liderazgo, capacidad de gestión o cogestión con otros) (Arriagada, 2005).

En los estudios sobre resultados se advierte una heterogeneidad enorme, dependiendo de la historia y las características de los asentamientos; de las instituciones y personas a cargo del apoyo para el desarrollo del barrio; de la conjugación efectiva que se logra entre la línea de habilitación social y las otras del programa, especialmente la de vivienda; del involucramiento efectivo del municipio; y, muy importante, del lugar donde se instalan las

nuevas viviendas (radicación o erradicación) y con quienes se comparte este lugar (Arriagada, 2005).

Cabe considerar, por otra parte, cómo en los últimos años el crecimiento económico y el desarrollo de programas sociales han contribuido significativamente a la reducción de la pobreza en el Perú. En este proceso, el desarrollo de la infraestructura ha sido muy importante como determinante a largo plazo en la superación de la vulnerabilidad de los hogares.

Precisamente, la investigación de Aparicio, Jaramillo & San Román (2011) se aborda de manera detallada: el rol de la infraestructura en la reducción de la pobreza en los hogares del Perú, bajo una perspectiva dinámica de la pobreza y bajo un enfoque de activos. Para ello, se estiman modelos *logit* para recoger el impacto de los distintos tipos de infraestructura sobre la probabilidad de ser pobre en el Perú. Asimismo, se estiman modelos de panel estático (efectos fijos y aleatorios) para recoger el impacto de los distintos tipos de infraestructura sobre el gasto de los hogares peruanos.

El caso peruano, Torero, Escobal y Saavedra (1998) construyen un modelo econométrico para analizar los distintos determinantes de la pobreza en el Perú durante varios años (1985, 1991, 1994 y 1996) bajo un enfoque de activos. Estos autores encuentran impactos significativos de la infraestructura de agua potable, desagüe, electricidad y teléfono sobre la pobreza. Además, descubren que la tenencia de teléfono contribuía en mayor medida que las demás infraestructuras a reducir la pobreza en las zonas urbanas. Por el contrario, el acceso a desagüe contribuía en mayor medida que las demás infraestructuras en las zonas rurales y el acceso a telecomunicaciones resultó ser no significativo para explicar la pobreza en estas zonas.

Para Aparicio, Jaramillo & San Román (2011) señala que:

“La pobreza es heterogénea y dinámica y debe ser analizada como tal; la pobreza tiene determinantes de corto plazo (pobreza transitoria) y de largo plazo (pobreza

crónica). En este contexto de análisis, es importante reconocer cuál es el rol de la infraestructura en la reducción de la pobreza en el corto y en el largo plazo” (pág. 40)

Además, los distintos tipos de infraestructura que se toman en cuenta en este estudio (telefonía, electricidad, agua y desagüe) funcionan principalmente como activos físicos que permiten la generación de ingresos en el hogar. No obstante, bajo el enfoque utilizado, la infraestructura también puede desempeñar roles distintos a los de un capital físico. Por ello, el acceso a los distintos tipos de infraestructura puede contribuir a eliminar ciertas restricciones que tienen los hogares para generar ingresos a través de sus activos, puede incrementar la tasa a la cual se utilizan los activos, puede mejorar el capital humano de los hogares o puede permitir un ahorro en los costos que enfrentan los hogares (Aparicio, Jaramillo, & San Román, 2011).

En consecuencia:

“Los resultados encontrados en este estudio sugieren que el Estado peruano debe priorizar el gasto público destinado a proyectos que permitan el acceso a los distintos tipos de infraestructura en zonas pobres. Esto en la medida que el acceso a la infraestructura ha permitido reducir de manera significativa la pobreza en el Perú y a que es una importante herramienta para combatir el componente de largo plazo de la pobreza. En algunos casos, el acceso a infraestructura ha permitido la reducción de la pobreza en igual o mayor medida que la mejora en el capital humano de los hogares, lo cual destaca su importancia relativa respecto a otro tipo de políticas de combate a la pobreza” (Aparicio, Jaramillo, & San Román, 2011, pág. 43).

7.4 COLOMBIA:

En el caso de Colombia, según Tassara (2015), han existido avances relativos en la lucha contra la pobreza. Según este autor:

“En los últimos años Colombia ha logrado avances significativos en la lucha contra la pobreza, tanto en lo referente a la disminución del número de personas pobres, la estructuración de una institucionalidad y una legislación más orgánicas, y la formulación e implementación de políticas más efectivas” (Tassara, 2015, pág. 329)

Agrega, a propósito de los logros, que:

“Están relacionados también con otros factores, el programa Más Familias en Acción (MFA) liderado por el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), ha representado la punta de lanza de una acción estatal de gran envergadura. Baste decir que en el período 2010-2013 MFA alcanzó la cobertura de unos 2,65 millones de familias y un gasto anual de alrededor de 1,5 billones de pesos. Sin embargo, en Colombia las políticas públicas orientadas a la inclusión social se encuentran frente a unos desafíos que hay que encarar adecuadamente a todo nivel. Entre ellos, este texto aborda los siguientes: (1) Articulación entre PTC (*Programas de Transferencias Condicionadas*) y sistema de protección social, con énfasis en la formulación y gestión de las estrategias de egreso, por un lado, y de las condicionalidades, por el otro; (2) Ruralización de la lucha contra la pobreza; (3) Interconexión de los PTC con estrategias orientadas a la inclusión productiva, la generación de ingresos y la adquisición de habilidades blandas; (4) Atención a los adultos mayores y ampliación de la cobertura de pensiones no contributivas, sobre todo en las áreas rurales; y (5) Abordaje de los temas organizacionales y gerenciales representados por la coordinación interinstitucional, el enfoque intersectorial y los sistemas informativos. A continuación, se presenta un breve análisis para cada uno de ellos” (Tassara, 2015, pág. 330)

De esta manera, podría decirse que, en Colombia, MFA solo cuenta con unas reglas de salida, pero no con una estrategia de egreso, mientras que la Red Unidos tiene una estrategia de egreso que incorpora una batería de indicadores muy formalizados. Tanto es así que la estrategia “Promoción social y siguiente paso”, que se menciona en el Plan

Nacional de Desarrollo 2010-2014, hasta el momento no ha sido formulada, por lo menos en lo referente al cumplimiento de los objetivos de MFA (Tassara, 2015).

Añade que, al respecto, se puede avanzar en una hipótesis, según la cual,

“[La] diferencia entre el programa MFA y la estrategia Red Unidos se explica por las diferentes misiones de las dos. Mientras que el primero es parte integrante del sistema de protección social, la segunda es una estrategia de coordinación interinstitucional orientada a focalizar la atención de la institucionalidad pública hacia la facilitación del acceso preferente a la oferta pública y privada de bienes y servicios a los sectores más pobres de la población colombiana. Además, las metas de la Red Unidos fueron formuladas para el logro de un resultado concreto, o sea la graduación de 350.000 familias de la indigencia entre 2012 y 2014, en un plazo de tiempo relativamente corto” (Tassara, 2015, pág. 336).

En lo esencial, la reducción de la pobreza monetaria es más notoria en las ciudades mientras que en las áreas rurales disminuyó la pobreza multidimensional. Al mismo tiempo, entre 2011 y 2014, en las zonas rurales se observa una desaceleración en la reducción de la pobreza y la indigencia (DANE, 2016). Aunque la reducción de la pobreza monetaria y multidimensional se observa tanto en las ciudades como en el campo, los datos indican que la brecha rural/urbana en la incidencia de la pobreza monetaria ha aumentado, especialmente en lo referente a la indigencia. En 2002 la pobreza monetaria rural era 1,36 veces la urbana, mientras que en 2012 la pobreza rural fue 1,68 veces mayor a la urbana (Tassara, 2015).

En síntesis:

“La ruralización de la lucha contra la pobreza. Al respecto, más allá de los avances logrados en el rediseño de la estrategia global de MFA, es vital poner el área rural al centro de la agenda política, tanto a nivel nacional como local. Por ende, se hace ineludible la formulación de políticas integradas construidas con la participación de

todos los ministerios involucrados, sin limitarse únicamente a los del sector social” (Tassara, 2015, pág. 346)

Para lograrlo, hay que priorizar la conversión de regiones rurales y territorios de alta vulnerabilidad en áreas atractivas que permitan el desarrollo productivo, el arraigo y la posibilidad de llevar a cabo proyectos de vida (Tassara, 2015). Algo semejante ocurre con el sistema general de regalías en el departamento del Chocó, que cuenta con una de las grandes problemáticas a nivel nacional y es la mala distribución de los ingresos provenientes de las regalías. Frente a ello, Beltrán, Manzanares & Martínez (2018) indican que la gran debilidad institucional ha ocasionado que los ingresos favorezcan a un pequeño grupo, lo que deja por fuera a la mayoría de la población que sufre las condiciones de pobreza, esto provoca un aumento de la desigualdad en la región.

“Gracias a la reforma hecha en el 2012 del SGR, el departamento del Chocó, como algunos otros departamentos, incrementó su monto de regalías de manera significativa, esperando mejorar el nivel de sus proyectos, así como su tamaño. Para el 2011 se asignaron \$75.000.000.000 y en el 2012 un total de \$177.923.409.961, lo que explica un incremento del 137%. Para los años 2012 al 2015 el departamento obtuvo recursos por el monto de \$497.345.667.463, lo que significó el 4.3% del total nacional (\$11.472.249.266.099), los cuales fueron invertidos en proyectos de desarrollo territorial. Estos de recursos provenientes de regalías marcaron un cambio decisivo en las inversiones públicas en la historia reciente del Chocó, dado que jamás se había tenido ese flujo de dinero para este fin.” (Beltrán, Manzanares, & Martínez, 2018, pág. 22)

Los departamentos que percibían regalías, según Beltrán, Manzanares & Beltrán (2018), durante el año 2011 tenían un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) inferior al promedio nacional. A partir de esto, se puede inferir que esas asignaciones de recursos hacia los departamentos y municipios no estaban destinadas a mejorar y aumentar los indicadores de bienestar como analfabetismo, tasa de mortalidad infantil, salud, educación, necesidades básicas insatisfechas, entre otras. En consecuencia:

“El departamento del Chocó sigue enfrentando precarias condiciones de vida y niveles de pobreza muy altos que no han sido mitigados por los recursos provenientes de regalías. Esto deja en evidencia que el Nuevo S G R implementado en el 2012, cuyo objetivo era que la distribución de los recursos promoviera el desarrollo de las regiones y mejorara las condiciones de vida de sus habitantes, basado en cuatro principios: “equidad social y regional, el ahorro para el futuro, la competitividad regional y el buen gobierno” no fue lo suficientemente eficiente en el departamento durante el periodo estudiado. Este modelo de gestión pública es poco competente en el cumplimiento de proyectos de desarrollo en cuestiones de salubridad, infraestructura, vivienda y disminución de pobreza para el mejoramiento de la calidad de vida de la población del Chocó” (Beltrán, Manzanares, & Martínez, 2018, pág. 53)

8 MARCO CONTEXTUAL

8.1 TOLIMA

El departamento del Tolima se encuentra situado en el centro oeste del territorio nacional. Su geografía es principalmente montañosa en el que predominan las cordilleras, así como algunos nevados que hacen parte del Parque Nacional Natural de los Nevados. De igual manera, también se pueden encontrar zonas planas y valles que se caracterizan por ser calurosas. Su territorio está compuesto por 47 municipios y limita con Caldas, Quindío, Risaralda y Valle del Cauca.

Según la Gobernación del Tolima (2020), el río Magdalena atraviesa por todo su territorio y lleva otras cuencas a su vez como Gualí, Sabandija, Recio, Lagunillas, Opía, Anchique, Chenche y Atá. Su clima es semihúmedo por sus diversas precipitaciones anuales. La capital es Ibagué, que es un municipio lleno de cultura, folclore, danzas y música que brindan eventos y festividades que llenan a los tolimenses de orgullo.

Entre sus principales actividades económicas se puede mencionar la agricultura en la que se destacan productos como el café, el arroz, maíz, frutas y caña panelera. Debido a su influencia hídrica del río Magdalena, algunas poblaciones también han aprovechado este recurso para la pesca y la extracción de material de río.

En los últimos años, el departamento le ha apostado a la inversión en el sector del turismo, por esta razón es común que en los distintos municipios se haya desarrollado proyectos productivos relacionados con el agroturismo, turismo de aventura y ecoturismo.

De igual forma, algunas poblaciones han logrado explotar sus atractivos históricos y culturales con este mismo fin. Como es el caso de Mariquita con su Ruta Mutis y el Centro Histórico. Además, señala la Gobernación del Tolima (2020), la riqueza de la tierra, la abundancia del agua y la temperatura media de este hermoso municipio, lo han convertido en la capital frutera de Colombia. Este municipio tiene varios asentamientos españoles importantes que se encontraban debido a su proximidad al río Magdalena.

8.2 IBAGUÉ:

La Capital del departamento del Tolima, se encuentra localizada a 1285 metros sobre el nivel del mar con una temperatura media de 21°C. Cuenta con una temperatura cálida y templada propicia para el cultivo de diferentes productos, tanto en su parte montañosa, como en sus valles. Sus principales actividades económicas son las comerciales y de servicios, que se han sumado al auge del turismo. Sumado a lo anterior, Ibagué cuenta con fuerte tradición cultural debido a su denominación como capital musical de Colombia.

Por este motivo, es común que se realicen distintos eventos musicales y culturales como lo son el Festival Folclórico Colombiano, el Festival Nacional de Música Colombiana, el Concurso Nacional de Duetos Príncipes de la Canción, Festival de Música Sacra, Ibagué Ciudad Rock, entre otras actividades que congregan a los ibaguereños y visitantes entorno a estos espectáculos. Ibagué cuenta con 13 comunas urbanas y 17 corregimientos rurales. En su casco urbano se pueden encontrar centros comerciales, bibliotecas, el Museo de Arte del Tolima y cerca de 32 inmuebles que hacen parte del patrimonio arquitectónico de la ciudad.

Además, el municipio es paso obligado para los viajeros que se dirigen desde la capital del país hacia el centro y sur del territorio nacional por vía terrestre, lo que provoca un flujo económico importante. Por otra parte, el transporte aéreo se realiza a través del aeropuerto Perales. El tráfico comercial se prevé evolucione desde los 129.804 en 2018 hasta los 184.600 y 239.400 pasajeros en 2024 y 2029, representando una tasa de crecimiento media del 6% y 5,3% respectivamente. La previsión a largo plazo estima que la demanda de pasajeros aumente hasta los 269.600 pasajeros equivaliendo a una tasa de crecimiento del 3,1% para el 2049.

8.3 MELGAR

El municipio cuenta con una alta presencia de las fuerzas armadas. En su periferia se encuentra una de las bases militares más grandes del país, Tolemaida. Esta, aunque se encuentra políticamente en territorio de Nilo, toda su influencia se desarrolla en Melgar,

también cuenta con una base de la fuerza Aérea Colombia CACOM 4, así como con la estación de Policía municipal. Lo anterior evitó la presencia de grupos al margen de la Ley, como lo fue la guerrilla de las FARC. No obstante, en el oriente del Tolima existió el frente 25 el cual tuvo una alta presencia en los municipios de Icononzo, Cunday y Villarrica. Con la alta figura de la institucionalidad se generaron dinámicas muy particulares y es así como Melgar cuenta con una serie de clubes y centros vacacionales para las familias de los miembros de las fuerzas militares.

Lo anterior permite sustentar que Melgar ha contado con una alta presencia institucional, que a su vez ha servido como un factor de fortalecimiento en el municipio, no solo en el ámbito de la seguridad, sino en aspectos económicos y sociales que han determinado distintas dinámicas en el territorio. Es así como Melgar se ha constituido como un espacio propicio para las actividades vacacionales y de esparcimiento, esto debido a la gran cantidad de centros recreacionales que ofrecen planes y servicios enfocados en la diversión y el ocio. El turismo se ha convertido en la principal actividad económica en la que confluyen locales comerciales, hospedaje, restaurantes y transporte.

La estructura orgánica del municipio la encabeza la Alcaldía, seguido por la oficina jurídica y de control interno, luego se encuentran las secretarías tales como Hacienda, Infraestructura, Desarrollo Social, Tránsito, Salud, Contratación, Planeación y Gobierno.

9 DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

9.1 OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

Los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM):

“son parámetros que deben servir para medir los avances realizados en materia de desarrollo y derechos humanos, en particular, los derechos económicos, sociales y culturales, regidos por los valores fundamentales de libertad, igualdad, tolerancia, respeto de la naturaleza y responsabilidad común. Estos derechos, progresivos e indivisibles con los derechos civiles y políticos, son esenciales para potenciar su garantía” (Vargas L. , 2014, pág. 44)

Puesto que dichas metas del Milenio deben concluir con el logro de determinadas capacidades básicas que permitan a las personas liberarse del hambre, de ciertas enfermedades, del analfabetismo y otras restricciones, condiciones fundamentales para lograr la dignidad humana mínima, que constituyen derechos inalienables. Los pobres, además de tener necesidades, tienen también derechos, que dan lugar a obligaciones legales por parte de otros. La reducción de la pobreza no es posible sin un empoderamiento de los pobres que amplíe su libertad de opción y de acción para estructurar sus vidas, y el reconocimiento de la existencia de sus derechos es fundamental hacia ese empoderamiento (Vargas L. , 2014).

“En Colombia se han realizado diversos estudios sobre los ODM, los cuales se han centrado en establecer cuáles son las estrategias y los indicadores en nuestro país que nos permitan hacer un seguimiento del cumplimiento de tales Objetivos. Dentro de ellos vale la pena resaltar el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social del Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES Social No. 91 (2005), en el cual se establecen cuáles metas permitirán cumplir los ocho ODM en Colombia” (Vargas L. , 2014, pág. 45)

Es así que el DNP establece metas nacionales con respecto a las universales encaminadas a reducir la pobreza extrema: la meta universal es reducir a la mitad entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas con ingreso inferior a 1 dólar diario. En Colombia la meta nacional es reducir a 1,5% el porcentaje de personas con ingreso inferior a 1 dólar diario con Paridad de Poder Adquisitivo (PPA de 1993). Línea de base 1991: 2,8% (Vargas L. , 2014).

Otra de las metas más importantes es erradicar el hambre: la meta universal es reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre. En Colombia las metas nacionales son: reducir a 3% los niños menores de 5 años con desnutrición global (peso para la edad). Línea de base 1990: 10%. Reducir a 7,5% las personas que están por debajo del consumo de energía mínima alimentaria. Línea de base 1990: 17%” (Vargas L. , 2014)

A manera de conclusión, se puede decir que las políticas públicas y los planes de desarrollo implementados en Colombia durante los últimos periodos de gobierno:

“se observa que no se presenta un enlace directo con la consecución de los logros de los ODM sobre reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre, ya que ésta no aparece como un objetivo explícito en tal plan. Posteriormente, al analizar el PND 2006- 2010 “Estado comunitario: desarrollo para todos”, se encontró que hay una mejora sustancial en el tema de pobreza con respecto al PND anterior. Quizás debido a que en el PND 2002-2006 no se presentó el tema de la pobreza explícitamente, y a que ésta seguía siendo muy alta en el 2003. En dicho plan se presenta el tema de la pobreza como un objetivo general con proyecciones de metas anuales y con un plan de inversiones explícito sobre la reducción de la pobreza.” (Vargas L. , 2014, pág. 62).

Por consiguiente, Vargas (2014) resalta que el Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014 es diferente a las anteriores administraciones debido fundamentalmente al contexto histórico donde se pasa de ser una economía emergente a ser atractiva para la inversión y el turismo. Se pasa a integrar un grupo selecto de naciones los Civets, consideradas como las

economías con grandes expectativas de crecimiento para las próximas décadas. Al respecto, Vargas apunta:

“Se ha iniciado el proceso para ingresar a la OCDE. Situándonos en una posición interesante y atractiva a nivel mundial, que nos muestra como un país con grandes posibilidades para ofrecer al mundo, frente a grandes retos como el de consolidar la seguridad, disminuir la pobreza, que nos permite construir la prosperidad democrática. Bajo estos eventos que se vislumbran nos permite soñar en formar parte del selecto grupo de países desarrollados. Con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”, se establecen unas estrategias para lograr dicho objetivo: Colombia requiere incorporar unos ejes transversales que deben estar presentes en todas las esferas del quehacer nacional: Innovación: en las actividades productivas nuevas y existentes, en los procesos sociales de colaboración entre el sector público y el sector privado, en el diseño y el desarrollo institucional. Buen Gobierno: como principio rector entre el Gobierno y el ciudadano. Mayor y mejor posicionamiento internacional de Colombia: en los mercados internacionales, en las relaciones internacionales, y en la agenda multilateral del desarrollo y de la cooperación” (Vargas L. , 2014, pág. 65)

Con relación a los programas de Transferencia Monetaria Condicionada, Losada indica que son:

“una estrategia de reducción de la pobreza que comenzó a implementarse en Latinoamérica a mediados de los años 90, expandiéndose a casi todos los países de la región, en un marco de protección social, inicialmente en las áreas rurales para luego pasar a las zonas urbanas. En esa lógica, con la implementación de dichos programas, el concepto de pobreza dejó de percibirse solo desde lo monetario e incluyó dentro de sus análisis las carencias de capacidades y capital humano de los hogares a la hora de sobrellevar riesgos sociales” (Losada, 2020, pág. 49)

Además, los programas de transferencias monetarias condicionadas ingresaron a América Latina como una innovación, ya que hicieron una ruptura en el esquema tradicional que se tenía de seguro social, así como en la seguridad contributiva y, por otra parte, introdujeron la corresponsabilidad que debían tener los beneficiarios para el mejoramiento de niveles de acceso a salud, alimentación, educación y capital humano (Tassara, 2015).

Estos fueron concebidos con el objetivo de “transformar y detener la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante el desarrollo de las capacidades humanas en las familias más vulnerables”, (Cecchini & Martínez, 2011, pág. 5) con la creación de estímulos para que los hogares tuvieran acceso a educación, salud, nutrición y mejoraran, de esa forma, su calidad de vida.

Por otra parte, en Colombia se ha adaptado diversidad de normas y legislaciones que han contribuido al establecimiento de soluciones a la realidad social de nuestro país, a continuación, enumeramos algunas con el objeto de comprender su alcance y su finalidad:

1. Educación Ley 715 de 2001: Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad. Los municipios menores de 100 mil habitantes deben certificarse para poder asumir estas funciones.
2. Salud Ley 715 de 2001: Asegurar la población pobre al régimen subsidiado, identificar y financiar y cofinanciar el aseguramiento, y promover la afiliación al régimen contributivo. Formular y ejecutar el Plan de atención básica municipal (acciones de salud pública).
3. Bienestar y población vulnerable Ley 715 de 2001: Podrán establecer programas de apoyo integral a grupos de población vulnerable, como la población infantil, ancianos, desplazados o madres cabeza de hogar. Corresponde a los distritos y municipios garantizar el servicio de restaurante para los estudiantes de su jurisdicción.
4. Cultura: Ley 397 de 1997 Ley 715 de 2001: Fomentar el acceso, la innovación, la creación y la producción artística y cultural en el municipio. Apoyar y fortalecer los

procesos de información, investigación, comunicación y formación y las expresiones multiculturales del municipio. Apoyar la construcción, dotación, sostenimiento y mantenimiento de la infraestructura cultural del municipio y su apropiación creativa por parte de las comunidades; y proteger el patrimonio cultural en sus distintas expresiones y su adecuada incorporación al crecimiento económico y a los procesos de construcción ciudadana. Apoyar el desarrollo de las redes de información cultural y bienes, servicios e instituciones culturales (museos, bibliotecas, archivos, bandas, orquestas, etc.), así como otras iniciativas de organización del sector cultural.

5. Servicios públicos Ley 142 de 1994 Ley 715 de 2001: Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio. Realizar directamente o a través de terceros en materia de servicios públicos además de las competencias establecidas en otras normas vigentes la construcción, ampliación rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos.

6. Infraestructura de transporte Ley 105 de 1993 Ley 715 de 2001: Construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas que sean propiedad del municipio, las instalaciones portuarias, fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, en la medida que sean de su propiedad o cuando éstos le sean transferidos directa o indirectamente. Planear e identificar prioridades de infraestructura de transporte en su jurisdicción y desarrollar alternativas viables.

7. Ley 160 de 1994 Promover, participar y/o financiar proyectos de desarrollo del área rural. Prestar, directa o indirectamente el servicio de asistencia técnica agropecuaria Orden público, seguridad y justicia.

8. Ley 715 de 2001 Los municipios en coordinación con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) podrán apoyar la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad. Los municipios podrán financiar las inspecciones de policía para la atención de las contravenciones y demás actividades de policía de competencia municipal.

9.2 OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

En 2015 la ONU, en un esfuerzo por resolver los problemas más urgentes del mundo, creó los Objetivos de Desarrollo Sostenible que están enfocados en movilizar políticas con el fin de erradicar la pobreza, luchar contra el cambio climático y buscar un mundo más equitativo.

En ese orden de ideas, se estableció la Agenda 2030 en la cual los países pueden:

“trabajar bajo sus diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo, respetando sus políticas y prioridades nacionales. Sus objetivos y metas son el resultado de más de dos años de un intenso proceso de consultas públicas y de interacción con la sociedad, especialmente de los más pobres y vulnerables. Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus 169 Metas son de carácter integrado e indivisible, de alcance mundial y de aplicación universal. Cada país o gobierno decide la forma de incorporar la Agenda 2030 en sus procesos de planificación, políticas y estrategias nacionales” (FAO, 2019, pág. 1).

Según Chavarro, Vélez, Tovar, Montenegro, Hernández & Olaya (2017) estos objetivos han tenido una buena acogida por los países firmantes y también cuenta con el respaldo de instituciones como la ONU y la Organización para la Cooperación Económica para el Desarrollo – OCDE. “Estas organizaciones han logrado convocar a distintos países a lo largo del tiempo y alrededor de programas conjuntos de cooperación y de propósitos” (Chavarro, y otros, 2017, pág. 6)

De esta manera, los Objetivos de Desarrollo Sostenible se pueden resumir en:

1. Fin de la pobreza: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo
2. Hambre cero: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible
3. Salud y bienestar: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades
4. Educación de calidad: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos
5. Igualdad de género: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas
6. Agua limpia y saneamiento: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos
7. Trabajo decente y crecimiento económico: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos
8. Industria, innovación e infraestructura: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación” (Chavarro, y otros, 2017, pág. 11).

Ilustración 2. Dimensiones de la pobreza multidimensional que se abordan en la investigación



Fuente: elaboración propia

9.3 MISIÓN DE SABIOS

Para el año 1993, se instaló la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo, también conocida como Misión de Sabios. Esta iniciativa buscaba reunir a expertos en diferentes áreas con el fin de recopilar sus ideas y estrategias enfocadas en el desarrollo de procesos que fueran de beneficio para el país, sobre todo en sectores donde no había recibido recursos por parte del Estado.

Se trata, sin lugar a dudas, de una rica y valiosa reflexión sobre temas esenciales para nuestro desarrollo, realizada por un selecto grupo de colombianos que, con sus trayectorias y su decidido compromiso con Colombia, han demostrado que nuestra gente tiene la capacidad y la tenacidad para participar y enriquecer la cultura y la ciencia universales. Tenemos la certeza de que es preciso dirigir gran parte de nuestros recursos hacia el mejoramiento de nuestro talento humano y hacia la creación de condiciones propicias para fomentar una actitud más positiva hacia el conocimiento, el aprendizaje y la innovación permanentes. Según la iniciativa gubernamental:

“La educación, la ciencia y la tecnología tendrán el apoyo decidido de este gobierno y se convertirán en los próximos años en los vehículos que habrán de conducirnos hacia la formación de individuos libres y creativos, hacia una mayor democratización de nuestra sociedad, un crecimiento equitativo y una mayor competitividad de nuestra economía” (Nueva Crónica Quindío, 2019)

En esta primera etapa, participaron personajes de la vida intelectual y científica de Colombia tales como Gabriel García Márquez, premio Nobel de Literatura; Rodolfo Llinás, profesor y médico neurofisiólogo; Ángela Restrepo Moreno, microbióloga, científica, investigadora y docente; entre otras destacadas personalidades reconocidas por su trayectoria y experiencia.

Entre las recomendaciones que se propusieron para ese momento Gabriel García Márquez relata

“La Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo no ha pretendido una respuesta, pero ha querido diseñar una carta de navegación que tal vez ayude a encontrarla. Creemos que las condiciones están dadas como nunca para el cambio social, y que la educación será su órgano maestro. Una educación desde la cuna hasta la tumba, inconforme y reflexiva, que nos inspire un nuevo modo de pensar y nos incite a descubrir quiénes somos en una sociedad que se quiera más a sí misma. Que aproveche al máximo nuestra creatividad inagotable y conciba una ética --y tal vez una estética-- para nuestro afán desaforado y legítimo de superación personal”
(García Márquez, 2014)

De igual manera, el texto recalca la importancia de la inversión en educación como una forma de cumplir con el desarrollo sostenible del país. Entre las metas para ese momento se señala la erradicación del analfabetismo, así como la alfabetización en herramientas digitales y el diseño de mecanismos de evaluación que correspondan a normas nacionales e internacionales.

La Misión de Sabios se retomó nuevamente en 2019, con el objetivo de aportar a la construcción e implementación de la política pública de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación y a las estrategias que debe construir Colombia a largo plazo, para responder a los desafíos productivos y sociales de manera escalable, replicable y sostenible (Ministerio de Educación , 2019).

Esta nueva convocatoria dividió sus intereses en 8 focos temáticos: 1. Tecnologías convergentes – Industrias 4.0; 2. Industrias culturales y creativas; 3. Energía sostenible 4. Biotecnología, medio ambiente y bioeconomía; 5. Océanos y recursos hidrobiológicos; 6. Ciencias sociales y Desarrollo Humano con Equidad; 7. Ciencias de la vida y de la salud; 8. Ciencias básicas y del espacio (Ministerio de Educación , 2019).

Así pues, este tipo de estrategias gestionadas desde el Estado buscan generar una participación de expertos con el fin de localizar las debilidades y potencialidades en

distintas áreas que resultan fundamentales para el momento que se vive y los nuevos avances en ciencia y tecnología.

Para 2019 la Misión de Sabios propuso el fortalecimiento del sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación-SNCTI. De igual manera le da una gran relevancia a la inversión en educación:

“La educación ha mostrado ser un factor crítico para el desarrollo humano y la transformación efectiva de las sociedades, y lo será aún más en el contexto del cambio tecnológico acelerado. Una educación transformadora demanda pedagogías nuevas. Hay que avanzar rápidamente en la universalización del acceso y la calidad de la educación, la nutrición, la salud, el afecto y demás componentes de atención integral a todas las niñas y niños en el rango de edades de 0 a 5 años y en la 3 diversificación y universalización de la educación secundaria” (Misión Internacional de Sabios, 2019)

El informe concluye “con los esfuerzos alineados de todos los actores y la implementación de las propuestas enunciadas, Colombia consolidará una investigación básica vigorosa, asociada a una dinámica empresarial innovadora y una sociedad más equitativa y sostenible” (Misión Internacional de Sabios, 2019, pág. 26).

9.4 PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL

Para el periodo comprendido entre 2016-2019, el Plan de Desarrollo del Tolima contó con cinco ejes que se refieren como incluyente, productivo, territorio en paz y seguro, sostenible y buen gobierno. Bajo el lema de “Soluciones que transforman” se construyeron las propuestas para el departamento. Según el documento, la visión 2030 concibe:

“Tolima territorio incluyente, en paz, seguro, productivo y sostenible soporte de una sociedad plena en bienestar especialmente en la niñez, la adolescencia y la juventud.
PARÁGRAFO 2. Soluciones que transforman, propone como Misión: Con buen gobierno, información abierta y participación democrática en el Tolima se vive con

confianza y en paz. PARÁGRAFO 3. Principios que soportan la Misión y la Visión:1) Vivir felices y en Paz familiar, social y escolar: Es desarmar y transformar actitudes, palabras y comportamientos inadecuados por respeto y amabilidad para crecer y convivir en ambientes pacíficos y sabia comprensión de la diferencia. 2) Pasión por lo que se hace: Es enamorarse del valor de lo público para trabajar incansablemente por el interés colectivo; la misión del servidor público es contribuir a la felicidad y prosperidad de la gente.3) La comunicación, el diálogo y el consenso para tejer, armonizar y articular sociedad: Gobierno, comunidad, academia y gremios (Gobernación del Tolima, 2016, pág. 68).

De igual forma, se propusieron los siguientes ejes de trabajo:

“Tolima estructura el cumplimiento de la visión 2016 – 2030 en 5 ejes con sus respectivas políticas:1) Eje Tolima Territorio incluyente. Política 1: Proveer oportunidades y bienestar para los Tolimenses.2) Eje Tolima Territorio productivo. Política 2: Tolima compite, emprende, innova y se interconecta territorialmente.3) Eje Tolima Territorio en paz y seguro. Política 3: Un territorio de convivencia, participación y justicia social.4) Eje Tolima Territorio sostenible. Política 4: Ser responsables en la protección del ambiente, el uso de nuestros recursos y el manejo del cambio climático. 5) Tolima territorio con Buen Gobierno. Política 5: Gobernabilidad con eficacia y eficiencia para una gestión pública moderna” (Gobernación del Tolima, 2016, pág. 69)

En cuanto a las metas trazadas para la superación de la pobreza y la búsqueda de una sociedad más equitativa el Plan de Desarrollo 2016-2019 sostenía las estrategias dirigidas a el fortalecimiento de la infraestructura, el talento humano, la sociedad y los procesos de innovación.

“La nación presenta avances significativos de desarrollo y crecimiento que impactan positivamente en nuestra región, pero que debemos potencializar para darle valor agregado a lo regional. Lo que implica que tenemos oportunidades para cerrar la

brecha que nos separa de la construcción de un territorio competitivo con equidad social. De esta manera se cifran esperanzas en nuestra localización geográfica, en los recursos naturales renovables y no renovables, en la laboriosidad y emprendimiento de nuestras gentes” (Gobernación del Tolima, 2016, pág. 122)

El Plan de Desarrollo Departamental para la vigencia 2020-2023 “El Tolima nos une” se divide en varios pilares que buscan, a través de estrategias y procesos gestionados desde la Gobernación del Tolima, cumplir objetivos que brinden mejores oportunidades para los tolimenses. Entre los pilares se encuentran equidad, competitividad, gobernabilidad y sostenibilidad.

Respecto a la pobreza, el documento contiene algunos datos de interés sobre esta situación en el Tolima. A nivel municipal, los mayores registros de Pobreza multidimensional se reportan en Ataco con 64,0%, seguido por Rioblanco (60,5%) y Planadas (55,4%). Este orden se mantiene al observar el IPM para centros poblados y rural disperso (Ataco: 71,8%, Rioblanco: 67,6% y Planadas 64,5%). Sin embargo, para el caso de las cabeceras, primero se encuentra Ataco con 42,1%, Planadas con 34,8% y Rioblanco con 30,1%. Estas cifras son elevadas frente al caso de Ibagué. Los tres municipios (Ataco, Planadas y Rioblanco) registran niveles muy altos de afectación del IPM en Trabajo informal, Bajo logro educativo y Sin acceso a fuente de agua mejorada (Gobernación del Tolima, 2020).

9.5 PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL- MELGAR

En el periodo entre el 2008 y 2011 se construyó el Plan de Desarrollo denominado “Adelante y arriba mi tierra querida”. En él se marca como objetivo tener un municipio que esté enfocado en el sector turístico, pero también en la agricultura en su zona rural. De igual manera, sus ejes estructurantes son la salud y la educación.

Entre sus principios se encuentra la equidad, la calidad en el servicio público, participación ciudadana, la transparencia y las metas del milenio. Estas últimas se describen como metas de bienestar para Melgar. Entre los programas más destacados se hallan los de atención a la

población vulnerable como lo son personas desplazadas, indígenas, negritudes, y desvinculados de grupos armados.

Este texto señala que uno de los objetivos es ampliar la cobertura en educación, esto como una estrategia que permita promover nuevas habilidades y capacidades en los niños, niñas y adolescentes, pero, sobre todo, entregar herramientas para mejorar la calidad de vida de ellos y sus familias. La protección integral de la niñez tiene un alto componente en este plan ya que se establecen diferentes programas y subprogramas que buscan disminuir situaciones de vulnerabilidad para la población infantil como lo son la nutrición, vacunas, deporte, entre otros aspectos que son fundamentales para el sano crecimiento y desarrollo.

Respecto a la infraestructura se plantea pavimentar 30 kilómetros de vías internas en Melgar y realizar el mantenimiento de otros 15. Así como la construcción de puentes peatonales, andenes y ciclorrutas. Del 2012 al 2015, los planes se enfocaron en la justicia social.

“El Plan de Desarrollo “POR UN MELGAR CON JUSTICIA SOCIAL 2012-2015”, también considera la atención especial hacia las niñas, niños, adolescentes, mujeres, discapacitados, desplazados, minorías étnicas y demás población vulnerable, siendo su propósito mejorar su nivel y calidad de vida, orientando esfuerzos y recursos de manera conjunta con los demás niveles territoriales y con el apoyo del sector privado” (Alcaldía Municipal de Melgar, 2012)

El documento agrega que:

“En año 2025 el Municipio de Melgar se consolidara como el principal destino turístico de Colombia, ordenado, sostenible, agradable para visitar y vivir en él, con una oferta de servicios de alta calidad integrada a la economía local, regional, nacional y global y prestada por su población integralmente calificada, orientado por con un Gobierno Municipal eficiente, eficaz, efectivo y transparente que

promueva la prosperidad social y la iniciativa económica privada para capitalizar sus ventajas de localización geoestratégica en beneficio del desarrollo humano integral de sus habitantes” (Alcaldía Municipal de Melgar, 2012)

El Plan de Desarrollo de Melgar para 2016-2019 está articulado con los Objetivos de Desarrollo sostenible. En este sentido, en su apartado social se encuentra lo referente a la lucha contra la pobreza en todas sus formas, así como la meta del Estado de garantizar la vida sana y promover ambientes saludables para todos los ciudadanos. Además, brindar las condiciones necesarias para la educación inclusiva, la equidad de género y la defensa de los derechos de los niños y niñas.

En esta línea, las metas trazadas dan cuenta de indicadores relacionados con la disminución de la deserción escolar, vinculación de los niños, niñas y adolescentes a procesos formativos en deportes y cultura, oferta institucional para jóvenes, implementación de programas artísticos.

Así mismo, la propuesta del gobierno para este periodo hace énfasis en el mantenimiento de los índices en cero de mortalidad por desnutrición y nutrición crónica en niños y niñas. Con esto, también se establecen bases para promover la buena alimentación y disminuir el consumo de bebidas azucaradas y comida chatarra desde las instituciones educativas.

Estas acciones están encaminadas a fortalecer aspectos importantes que brinden bienestar a los habitantes de Melgar, pero sobre todo que disminuyan las brechas de inequidad. En esta misma línea se encuentra por ejemplo entre las metas implementar un plan para la superación de la pobreza extrema, fortalecimiento del programa Familias en Acción y apoyo a las familias víctimas de violencia. De igual forma, lo relacionado con la mejoría de calles a través de un plan vial y también aumentar la cobertura y la calidad de los servicios públicos. Así mismo, se menciona el mejoramiento de viviendas en la zona urbana y rural y embellecimiento del entorno urbano.

En cuanto a la dimensión económica y de infraestructura se hace énfasis en el fortalecimiento del turismo a través de la formación, seguridad y cultura. Para el lapso comprendido entre 2020 y 2023 el documento hace referencia a la lucha contra la pobreza como uno de los programas dentro del pilar de equidad.

“El acceso a la justicia constituye un elemento fundamental del Estado Social de Derecho por la relación intrínseca que tiene con la reducción de la pobreza y el crecimiento inclusivo; de acuerdo a su nivel de prioridad para el desarrollo de las sociedades, fue incluido en la agenda global de desarrollo a través del ODS 16 de las Naciones unidas, el cual busca promover un acceso universal a la justicia y construcción de instituciones responsables y eficaces a todos los niveles” (Alcaldía de Melgar, 2020)

El texto tiene como referencia la situación del COVID-19 como elemento que ha modificado la realidad social de la ciudadanía. Otros indicadores que resultaron seriamente afectados por la situación generada por el COVID-19 son: -deserción escolar, de acuerdo a las pocas probabilidades que tienen algunas familias, especialmente del sector rural para que los niños, niñas y adolescentes puedan acceder a educación virtual, podría aumentar notablemente los casos de deserción; y –la pobreza y pobreza extrema, teniendo presente que muchas familias disminuirán notablemente sus ingresos, su capacidad de consumo, e incluso podrán perder activos que por años y con mucho esfuerzo debieron conseguir (Alcaldía de Melgar, 2020).

9.6 PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En el periodo entre el 2016-2019, en el plan de ordenamiento territorial se proyectó un plan de inversiones que ascendía a los \$60.952.783.000. En cuanto a las obras de infraestructura el texto describe que se hará mejoría, mantenimiento y también abastecimiento en servicios públicos como alcantarillado, acueducto, energía eléctrica, telecomunicaciones, gas y acueducto, todo esto debería estar a cargo de las entidades encargadas de prestar dichos servicios.

También se consideran zonas de servicios públicos las requeridas para la ejecución de proyectos de construcción para: la recolección, disposición y tratamiento de basuras, y servicios sólidos, servicios de seguridad, saneamiento ambiental, servicios de prevención de la contaminación, tecnologías para trabajos de descontaminación y ejecución de proyectos de construcción de obras de infraestructura social: salud, educación y ornato público.

Por otra parte, el acuerdo 001 de 2016 indica que se deben buscar las condiciones necesarias para el manejo ambiental de manera que se el medio ambiente sea la base del manejo territorial y por lo tanto se debe fomentar la protección de los ecosistemas estratégicos. Entre las estrategias para conseguir este objetivo se plantea:

“a. Diseñar y aplicar las determinantes de uso y ocupación del suelo de acuerdo con las potencialidades y limitaciones de la base ecosistémica con el fin de proteger los recursos naturales que proveen bienes y servicios ambientales. b. Prevenir y controlar la degradación ambiental con el fin de procurar la reducción de desequilibrios territoriales e impactos ambientales” (Alcaldía Municipal de Melgar, 2016)

En cuanto a los servicios públicos se plantea la necesidad de jerarquizar los proyectos de saneamiento básico con tal de garantizar una prestación total “oportuna y efectiva en condiciones de calidad, continuidad, convocando al sector público y privado” (Alcaldía Municipal de Melgar, 2016). Allí mismo hay varias estrategias que se desatacan como son: gestionar un plan maestro de acueducto y alcantarillado, priorizar inversiones y promover un uso racional del recurso hídrico.

En este mismo documento se mencionan los equipamientos para lo que se hace necesario definir ciertos aspectos en el territorio como polígonos en el área urbana o sectores rurales con un desarrollo específico. De igual manera, se mencionan como objetivos reducir el déficit habitacional, facilitar la habilitación del suelo, planear de manera racional el suelo,

establecer lineamientos claros para los procesos de mejoramiento integral, controlar el consumo indiscriminado de suelo e impulsar la construcción sostenible.

Para la intervención en el suelo rural se busca establecer un equilibrio entre ciertas actividades como las agrícolas y el turismo. De la misma forma, identificar las potencialidades y restricciones ecológicas, determinar el grado de vulnerabilidad de los ecosistemas, así como incentivar la conservación del medio ambiente. El Plan de Ordenamiento Territorial se financia gracias a los mecanismos dispuestos por la ley tales como “impuestos, contribuciones, tasas, bonos y pagarés de reforma urbana” (Alcaldía Municipal de Melgar, 2016).

9.7 CONPES – ODS

El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) tuvo como objetivo gestionar estrategias para aquellos ciudadanos que se encuentran en desventaja económica y necesitan una mayor atención por parte del Estado. Con esto se buscó que estas comunidades pudieran superar su condición de pobreza a través de una integración a políticas que les permitieran asegurar una mejor calidad de vida para ellos y sus familias.

Según el CONPES 102 del 25 de septiembre de 2006, se propuso la creación de la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza es un sistema de protección social para las familias en extrema pobreza, basado en un modelo de gestión que le permita el acceso preferente a la oferta de servicios sociales del Estado, para:

“i. Asistir a las familias en extrema pobreza, mediante la articulación de oferta pertinente; ii. Incentivar logros en formación y acumulación de capital humano en los hogares (nutrición, educación, salud, capacitación laboral, enganche laboral o emprendimiento); iii. Permitir a futuro oportunidades mayores para la generación autónoma de ingresos; iv. Realizar seguimiento y posibilitar el progreso de las familias; v. Focalizar la inversión y oferta complementaria (vivienda), para mejorar las condiciones de vida presente y futura (dinámica

familiar) y canalizar de la demanda a hacia otros programas (justicia, bancarización – Banca de las Oportunidades); vi; Articular programas y focalizar sus recursos hacia la población en pobreza” (DNP - Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2006, pág. 12)

Es así como el gobierno colombiano decide, después de lo definido por el CONPES 102 del 2006, mediante el Departamento Nacional de Planeación en el 2011, modificar sus metas con el fin de integrar los avances de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

“A menos de 5 años de que se cumpla el plazo establecido para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, hay avances que vale la pena destacar. Colombia logró anticipadamente cumplir las metas de cobertura bruta en educación básica (preescolar, primaria y secundaria), de vacunación de triple viral, las relacionadas con la atención institucional del parto, la eliminación del consumo de sustancias que agotan la capa de ozono (SAO); así como, la de consolidar las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, en lo referente al porcentaje de la superficie terrestre bajo protección del Sistema de Parques Nacionales” (DNP - Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2006)

Estas metas están alineadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible que se enfocan en superar las situaciones que ponen a las comunidades en un grado de vulnerabilidad debido a diferentes factores económicos y sociales que terminan afectando su desarrollo integral. Por esta razón se ha creado la Red de Protección Social Contra la Pobreza Extrema que se estructura en nueve dimensiones que recogen aspectos centrales para la superación de esta condición (condiciones mínimas).

Cada dimensión contribuye a romper trampas de pobreza y define objetivos de política específicos, asociadas a las condiciones mínimas a evaluar respecto a la continuidad en los procesos de formación de capital humano que la familia considere (nivelación de competencias laborales, formación para el trabajo), la acumulación de otros activos (ahorro), la incorporación a procesos de micro - emprendimiento, emprendimiento o

enganche laboral y el mejoramiento de sus condiciones de vida (DNP - Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2006, pág. 16)

Entre las nueve dimensiones se encuentran elementos como la salud, nutrición, vivienda, educación, trabajo, entre otros, que se han configurado como factores fundamentales para que las personas puedan acceder a diferentes y mejores oportunidades.

Por otra parte, el Departamento Nacional de Planeación (2018) planteó las estrategias necesarias para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible enfocados en 2030.

“El enfoque de planeación basado en metas, propuesto por Naciones Unidas para que los países avancen en el diseño de políticas para la implementación de los ODS, promueve la colaboración entre países, moviliza a todos los actores involucrados y genera acciones concretas alrededor de cada meta” (Departamento Nacional de Planeación, 2018, pág. 15)

El documento también indica diferentes lineamientos tales como un esquema de seguimiento y reporte, plan de fortalecimiento estadístico, estrategia territorial y promoción de alianzas con entes gubernamentales.

“La estrategia de implementación de los ODS avanza de manera más amplia e integral en una agenda que pasa de cubrir el acceso a bienes básicos y el alcance de condiciones mínimas, a consolidar el trabajo en temas que congregan por igual a los países en desarrollo con aquellos denominados desarrollados. La inclusión de objetivos que promueven la conservación ambiental y el uso eficiente de recursos, así como el crecimiento económico sostenible, convoca a trabajar de manera sostenida y estrecha a países que antes no tenían agendas de trabajo conjuntas. Esto abre un nuevo enfoque de reciprocidad en pro del desarrollo de temas concretos como el crecimiento verde, la innovación y el empleo, entre los principales. De igual manera, se abren líneas de trabajo en cuanto al desarrollo de metodologías para mejorar la producción de información, el seguimiento a los avances y la

identificación de rezagos de manera oportuna. No es solamente el qué, sino el cómo lo que convoca nuevas formas de cooperación entre países y en el interior de los mismos” (Departamento Nacional de Planeación, 2018, pág. 30)

9.8 PROGRAMAS DE SUPERACIÓN - TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS

Colombia cuenta con algunos programas que están dirigidos a la población más vulnerable del país. A través del SISBÉN y Prosperidad Social se han direccionado recursos de acuerdo a esta base de datos que recopila información sustancial para determinar las condiciones de vida de los colombianos. Entre los objetivos de Dirección de Transferencias Monetarias se encuentra la formulación de planes y proyectos que sean capaces de mejorar la calidad de vida de la población vulnerable. Igualmente, ejecutar estas políticas y programas, verificar su cumplimiento y definir los distintos métodos de pago de los mismos. Además, Proponer y aplicar los criterios de vinculación y promoción de beneficiarios para cada uno de los programas a cargo de la dependencia y velar por su cumplimiento. Promover y desarrollar continuamente la implementación, mantenimiento y mejora del Sistema Integrado de Gestión de la Dependencia (Prosperidad Social, 2018)

Por ejemplo, Familias en Acción es la evolución del programa de transferencias condicionadas que adoptó el Estado colombiano desde el año 2000 como respuesta a la crisis económica de 1999. En 2002 se institucionalizó la política y su naturaleza focalizada. A partir de entonces la iniciativa se divide entre los programas conocidos hoy como Más Familias en Acción y Red UNIDOS.

El programa de Seguridad Alimentaria Nacional ofrece información suficiente y oportuna para afectar positivamente las decisiones de consumo de alimentos de los beneficiarios de Familias en Acción. De esta forma, es de vital importancia que el Estado siga trabajando de la mano de la FAO como estrategia de reducción de la malnutrición y la pobreza rural para la consolidación de la paz en Colombia (FAO, 2017)

“Familias en Acción es parte de una estrategia que contribuye a cumplir dos de las metas fijadas por el Gobierno para este cuatrienio: reducir la deserción escolar al 5 por ciento y alcanzar coberturas universales en la educación básica. El programa brinda apoyo directo a la canasta familiar, mediante la entrega de subsidios en educación condicionados a la asistencia regular al colegio. Así, logra que los padres de familia tengan una motivación adicional para apoyar a sus hijos para que continúen con su vida académica” (FAO, 2017)

La estrategia está direccionada para los municipios que cuenten con una oferta de formación en los niveles técnico, tecnológico y profesional, ya sea en el SENA o en una institución de educación superior. “Los municipios deben contar con oferta permanente y propia de programas de educación superior a través de IES de carácter oficial y/o de centros de formación del SENA en las modalidades presencial, distancia tradicional y virtual” (Semana, 2021).

Vargas (2014) asegura que el programa de mayor impacto y más representativo en cuanto a transferencias monetarias condicionadas en Colombia es el Programa Familias en Acción, liderado por el Departamento para la Prosperidad Social – DPS, con casi 19 años de trayectoria, siendo uno de los programas con mayor cobertura y escala presupuestal en el marco de la política social. Determinando incluir en el programa a las familias más pobres y vulnerables de Colombia en un escenario de cambio social dinámico, de igual forma, el hecho de hacer efectiva la verificación de las corresponsabilidades en educación y salud, en un contexto de grandes brechas en capacidad técnica y operativa de los gobiernos locales, entre otros programas.

Otro programa relevante es “Red Juntos”, que incorporó la modalidad de acompañamiento familiar, requiriendo el cumplimiento de unos mínimos en función de prioridades y capacidades de los beneficiarios, la vinculación de usuarios a la oferta pública de programas sociales y servicios. Su duración es de 5 años, dentro de sus prestaciones exterioriza apoyos monetarios a través del programa Familias en Acción (Cecchini & Martínez, 2011).

10 ANÁLISIS SOCIOECONÓMICO DEL MUNICIPIO DE MELGAR – TOLIMA (2012 - 2020)

El proceso de neoliberalización y descentralización de la economía nacional ha tenido un impacto significativo sobre las regiones y territorios en Colombia. Según Buitrago, Gómez & Toro (2019), el neoliberalismo ha desdibujado el papel de las instituciones estatales y, sobre todo, ha eliminado, paulatinamente, la importancia de las regiones y los territorios como motores de desarrollo. Según estos autores, “las instituciones y su capacidad de maniobra han quedado supeditadas a los requerimientos de la economía mundial respecto a formas, lugares, precios, productos, en la producción interna del país” (pág. 10).

En otras palabras, “el neoliberalismo supone que la apertura comercial, así como la desregulación económica, genera fuerzas en favor del crecimiento económico” (Rionda, 2010, pág. 80). Sin embargo, en este capítulo exploraremos el efecto contrario: cómo la transformación de la estructura económica municipal de Melgar (salto a una economía de comercio y servicios) ha tenido como consecuencia una sostenida tasa de desempleo, informalidad y pobreza.

Colombia tuvo en los últimos 40 años un cambio estructural en la economía, pasando de un esquema basado en los tres sectores básicos de producción, a una economía concentrada en servicios; sin pasar por un proceso de fortalecimiento y desarrollo industrial profundos (García 2002, 2007), dado que la industria perdió su dinamismo a finales de los años 1970 sin haber logrado una consolidación exitosa. El estancamiento industrial se agrava en la década de 1990 coincidiendo con la mayor liberalización de la economía, a su vez, el sector de servicios continuó ganando participación, apalancado en los servicios financieros como consecuencia de la reforma (Financiarización) (Lopez, 2010, pág. 244)

Según Wiesner (1992), la transformación de la estructura económica regional está relacionada, estrechamente, con la reforma constitucional del 91’, particularmente, con el carácter descentralizador del desarrollo económico:

Bajo el enfoque de la “descentralización para el desarrollo”, el proceso no termina con la transferencia, sino que comienza con ella, la transferencia no es un fin, sino un medio; un instrumento de política con el cual se busca inducir una reciprocidad regional y/o municipal en términos, tanto del manejo de los recursos cedidos como de un mayor esfuerzo fiscal propio (Wiesner, 1992, pág. 25).

Es decir, las reformas neoliberales del 90’ tuvieron un impacto no solo en la regla fiscal del país, sino también en la estructura económico-productiva de los municipios y regiones. Para López, “existe una relación causal entre la reforma liberal y la profundización o reforzamiento del estancamiento de la transformación productiva industrial sectorial del país que impidió el paso hacia nuevas ramas o subsectores industriales y propició un menor crecimiento industrial” (Lopez, 2010, pág. 246).

Según este autor, la industria colombiana enfrentó una etapa crítica de estancamiento de la diversificación productiva. Cuando esto ocurre es necesario:

“contar con una serie de condiciones que posibiliten la acumulación de capital, que permitan fortalecer la producción en masa en las industrias existentes y den paso hacia nuevas ramas industriales. En dicha etapa, el papel del Estado es crucial para garantizar un entorno institucional y estructural apropiado. No obstante, en Colombia esto no sucedió, dado que el cambio de política limitó la capacidad de intervención del Estado en la economía, otorgándole un papel protagónico al mercado bajo el supuesto de la mayor eficiencia en la asignación de recursos y en la generación de productividad vía competencia” (Lopez, 2010, pág. 246)

De tal manera que “el desarrollo, auge o bonanza económica del país [quedó] completamente centralizado en unos territorios dejando a un costado a otros que podrían tener un potencial económico importante que no ha sido explotado de manera diligente” (Buitrago, Gómez, & Toro, 2019, pág. 10). No es casual, entonces, que municipios con vocación productiva agrícola hayan terminado, durante la primera década del siglo XXI, volcados hacia un tipo de vocación económica sostenida en el sector servicios y comercios.

“La tasa de crecimiento de la producción y el valor agregado industriales han sido mucho menores en el periodo de apertura económica (1990 en adelante) que antes de la apertura ... Las regiones más industrializadas... que podrían considerarse las más competitivas industrialmente, se desindustrializaron, lo cual estuvo acompañado de un menor crecimiento económico” (Lopez, 2010, pág. 283).

En el caso del municipio de Melgar, el sector agrícola, desde hace más de dos décadas, incide en baja proporción en la economía municipal. Según un diagnóstico municipal del año 2004, el sector primario agrícola dejó de ser el principal renglón de la economía municipal, en su lugar, apareció el turismo (sector terciario) como principal fuente de ingresos (Alcaldía Municipal de Melgar, 2004). En la actualidad, el municipio es reconocido, a nivel nacional, por ser uno de los destinos turísticos más populares del centro del país.

Por esta razón, desde las entidades estatales municipales, se ha venido fortaleciendo, aumentando y estimulando la oferta y el portafolio de servicios hoteleros y turísticos.

“El desarrollo de la Actividad Turística en el municipio ha logrado darle plena identificación a nivel departamental y nacional, hasta tomar como característica propia la denominación de Centro Turístico más importante del interior del país... Atendiendo el gran flujo turístico estacionario, se tienen diferentes programas y planes que permiten al turista escoger el lugar para disfrutar de diversión, descanso y confort, de acuerdo al presupuesto disponible para ello” (Alcaldía Municipal de Melgar, 2004, pág. 42).

Varias razones explican el hecho de que Melgar sea uno de los centros turísticos más relevantes del país: por un lado, cuenta con una ubicación geográfica estratégica al estar cerca de las principales ciudades, por otra parte, comparte frontera con un gran número de municipios, razón por la cual se estimula la afluencia turística (Rivera & Ávila, 2021). Para Castillo & Jácome (2022), el turismo tiene la ventaja de involucrar otros sectores y agentes

económicos en su desarrollo, “esto implica a su vez, un gran número de agentes y diversos efectos sobre el entorno social, natural y otras actividades” (pág. 7).

Es importante señalar que el turismo tiene un impacto económico según las condiciones estructurales de las regiones. Según Castillo & Jácome (2022), factores como el grado de desarrollo, el crecimiento económico, la renta disponible de la población, al igual que aspectos demográficos, entorno político inciden en el grado de desarrollo del turismo. Hasta este punto, es claro que en el municipio de Melgar se ha intentado, de manera institucional, cumplir con esta serie de criterios para fortalecer el portafolio de servicios.

El turismo se convirtió, en ese sentido, en la estrategia de desarrollo y crecimiento económico local. Según Castillo & Jácome, el turismo (en consonancia con el desarrollo local) sería:

“un medio de transformación de la economía y la sociedad de esos espacios, que repercute directamente en una mejor calidad de vida para sus habitantes. Puede entenderse ese desarrollo, a partir de su importancia como impulso de la economía, agente de dinamismo en la sociedad, y creador de espacios laborales y riqueza destinadas a satisfacer las necesidades de lugareños. Resulta imprescindible la sinergia, entre los actores para el florecimiento de los proyectos que se coloquen en marcha, lo cual, entraña modificaciones conductuales y de proceder de las entidades, los grupos y las personas de modo general” (2022, pág. 11).

En términos generales, las distintas administraciones municipales han compartido esta perspectiva del desarrollo local. Según Palacios, González & Villamizar (2019), el turismo se ha colocado como base del desarrollo municipal a través de alianzas estratégicas entre empresas privadas y el sector público. Señalan, además, que la apuesta de la administración municipal consiste, para el año 2025, en convertir a Melgar en “un gran destino turístico de la región y que logre ponerse a la vanguardia del ordenamiento de desarrollo sostenible con calidad de vida local” (pág. 18).

Según Palacios, González & Villamizar (2019)

“Parte de [las] grandes apuestas y dimensiones está el generar distintos procesos de formación en turismo e identidad lo que permite así consolidar distintas alianzas para el fortalecimiento de la formación en cultura, turismo y ciudadanía que posibilite un plan estratégico del municipio en turismo como parte fundamental para el desarrollo y cuidado del patrimonio y la conservación de la identidad local” (pág. 18).

Se parte, entonces, de la idea según la cual el turismo es una “industria” que incentiva el desarrollo de las regiones. Según Baca (2017), el marketing y promoción del sector turístico debe ser uno de los puntos prioritario en las agendas institucionales. A juicio de esta autora, la investigación de mercados, junto con la innovación empresarial, hacen parte de las misiones institucionales del municipio Melgar. Cada una de estas ideas son imprescindibles para competir en el mercado del turismo, además, marcan la pauta de la oferta en el sector.

Ahora bien, es importante contrastar esos objetivos institucionales de desarrollo local centrado en el turismo con los índices y datos de mercado laboral y pobreza multidimensional de los últimos años en el municipio de Melgar. Es decir, se intentará corroborar si, efectivamente, el estímulo institucional al turismo (entendido como la principal estrategia institucional de desarrollo económico y superación de la pobreza multidimensional) y sector comercio ha representado, en la práctica, un avance frente a los índices de desempleo y pobreza en el municipio.

Antes de realizar dicho contraste, es importante señalar una consideración elemental: el sector turismo, a pesar de posicionarse como el “medio” o la “estrategia” de desarrollo local, no termina de representar un mercado estable de trabajo. En general, este sector (comercio y servicios) concentra buena parte del trabajo informal e independiente, esto hace que la economía dependa, principalmente, de las actividades comerciales, por tanto,

los índices de subempleo e informalidad se mantendrán, en el mediano y largo plazo, de manera creciente.

Según las estadísticas ofrecidas por la Gobernación del Tolima (2014), hasta el año 2011, el 4,39% de la población no era difícilmente apta para trabajar. Sin embargo, para el año 2014, se percibió una disminución del 8,63% en la población sin edad de trabajar y una disminución del 0.40% en edad de trabajar. Es decir, se aumentó el porcentaje de fuerza de trabajo disponible en el municipio de Melgar. A continuación, la tabla 2 representará la estructura laboral² del municipio de Melgar entre el periodo 2011-2014.

Tabla 2. Estructura de la oferta laboral en el municipio de Melgar (2011-2014)

Año	Población total	Población sin edad de trabajar	Población en edad de trabajar	PEI	PEA	Ocupados	Desocupados
2011	29.947	2.235	27.712	10.396	17.316	10.105	7.211
2012	30.536	2.334	28.202	10.608	17.594	10.349	7.245
2013	29.947	2.249	27.698	10.382	17.316	10.105	7.211
2014	30.607	2.298	28.309	10.319	17.990	10.084	7.906

Fuente: tomado de (Gobernación del Tolima, 2014, pág. 77)

Por otra parte, “la población económicamente inactiva (PEI) que comprende a los estudiantes, jubilados o pensionados, rentistas e inválidos tuvo un crecimiento negativo entre el 2011 y 2014 de 1,52%; y, la población económicamente activa (PEA) creció en 1,65%” (Gobernación del Tolima, 2014, pág. 77).

² Según el análisis realizado por la Gobernación del Tolima (2014), “el mercado laboral, está regido por la interacción entre la oferta y demanda. En este caso, el bien que se comercializa es el trabajo entendido como el esfuerzo físico e intelectual que una persona brinda para la producción de bienes y/o servicios, del que recibe remuneración monetaria o en especie. De acuerdo con la anterior consideración y conforme con la información suministrada por el SISBÉN, [el documento de la Gobernación del Tolima] presenta una aproximación al mercado laboral del municipio de Melgar. Es importante resaltar que las cifras utilizadas, muestran la población cubierta por el SISBÉN, la cual está por encima del 88% para los años objeto de estudio [es decir, 2011-2014].

Ahora bien, la transformación de la estructura económica tampoco tuvo un impacto significativo en las condiciones de vida³ de la población del municipio de Melgar. Continuando con las cifras y estadísticas proporcionadas por la Gobernación del Tolima (2014), se puede encontrar que, para el año 2011, la pobreza extrema alcanzó los 13.716 habitantes en municipio de Melgar. Tres años más tarde, la cifra completaba los 19.006 habitantes, teniendo una tasa de variación del 38,57%.

“En cuanto a la distribución de la pobreza extrema por zonas, se detectó una ligera disminución en la zona rural y por lo tanto un aumento en el sector urbano, ya que la primera pasó de representar el 12,93% en el 2011 de toda la población en condiciones infrahumanas a constituir el 12,67% en el 2014, mientras que en la zona urbana la participación en el 2011 fue de 87,07% y para el 2014 ascendió a 87,33%” (Gobernación del Tolima, 2014, pág. 86).

A continuación, la tabla 3 representa la evolución por año (2011-2014) de la pobreza extrema en el municipio de Melgar – Tolima.

Tabla 3. Pobreza extrema en el municipio de Melgar. 2011-2014

Año	Zona				Total
	Urbana	Centro Poblado	Total Rural	Total Urbano	
2011	10.622	1.321	1.773	11.943	13.716
2012	13.011	1.432	2.110	14.443	16.553
2013	14.307	1.468	2.282	15.775	18.057
2014	15.105	1.493	2.408	16.598	19.006

Fuente: tomado de (Gobernación del Tolima, 2014, pág. 86).

³ Para la Gobernación del Tolima (Gobernación del Tolima, 2014), “la "pobreza extrema" o "indigencia" se entiende como la situación en que no se dispone de los recursos que permitan satisfacer al menos las necesidades básicas de alimentación. En otras palabras, se considera como "pobres extremos" a las personas que residen en hogares cuyos ingresos no alcanzan para adquirir una canasta básica de alimentos, así lo destinaran en su totalidad a dicho fin. A su vez, se entiende como "pobreza total" la situación en que los ingresos son inferiores al valor de una canasta básica de bienes y servicios, tanto alimentarios como no alimentarios. Se considera en pobreza extrema cuando presenta tres o más carencias y sus ingresos son poco suficientes para adquirir una canasta alimentaria”.

Según estas cifras proporcionadas por la Gobernación del Tolima, entre el año 2011 – 2014 hubo un incremento de la pobreza extrema en la zona urbana de Melgar del 38,98% y en la rural del 35,82%. Según la Gobernación del Tolima (2014), en el año 2011 el 39,37% de la población se encontraba en condición de pobreza extrema, sin embargo, para el año 2014 la tendencia incrementó abruptamente: más del 53% de la población de Melgar se encontraba en pobreza extrema. “Evidenciando una vez más el incremento de este problema social-económico en el Municipio” (Gobernación del Tolima, 2014, pág. 87).

Nuevamente, es importante señalar que el impulso institucional por una economía sostenida en el sector turístico no tuvo efectos positivos en el mejoramiento de la calidad de vida de la población en el municipio de Melgar, Tolima. Por el contrario, parece existir una relación entre la conversión de la estructura económica y los índices de desempleo, informalidad y pobreza extrema. Es importante, en ese sentido, analizar el comportamiento de los índices de necesidades básicas insatisfechas⁴.

A continuación, la tabla 4 y 5 representan el porcentaje de personas en Necesidades Básicas Insatisfechas por zonas y por indicadores (respectivamente) durante el periodo 2005-2011.

Tabla 4. Personas en NBI por zonas - Melgar. Censo 2005 – 2011

Zona	Personas en NBI		
	Cabecera (%)	Resto (%)	Total (%)
Nacional	19,66	53,51	27,78
Tolima	19,68	50,92	29,85
Melgar	14,18	27,22	16,58

Fuente: tomado de (Gobernación del Tolima, 2014, pág. 88)

⁴ La Gobernación del Tolima (2014) “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”

Tabla 5. Indicadores NBI - Melgar. Censo 2005 – 2011

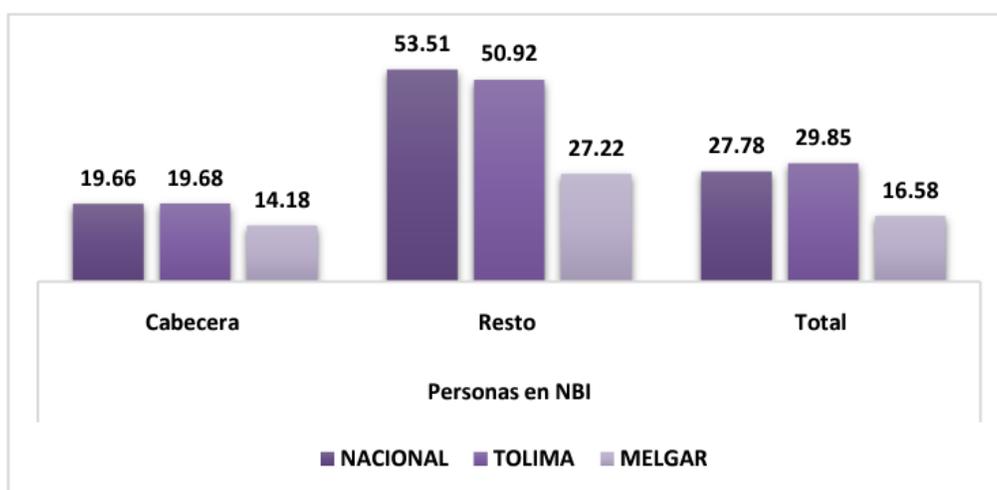
Año	Personas en miseria	Vivienda	Servicios	Hacinamiento	Inasistencia	Dependencia económica
2.005	2,82	3,89	1,48	8,42	0,64	3,14

Fuente: tomado de (Gobernación del Tolima, 2014, pág. 86)

La evaluación o análisis de la pobreza en relación con la población, aclara la Gobernación del Tolima (2014), considera que las personas que habitan en viviendas con NBI se encuentran en condiciones de pobreza extrema, esto “supone una disminución de la calidad de vida de quienes las sufren e impide el desarrollo pleno de facultades sociales y emocionales” (Gobernación del Tolima, 2014, pág. 88). En el caso colombiano, las viviendas con hacinamiento y servicios públicos inadecuados son identificados por el DANE como grupos sociales en condición de pobreza.

En la siguiente gráfica se puede apreciar en NBI nacional, departamental y municipal 2005 – 2011.

Gráfica 2. NBI a nivel nacional, departamental y municipal. Censo 2005 – 2011



Fuente: tomado de (Gobernación del Tolima, 2014, pág. 89)

Según estas cifras, para el año 2011, el 16,58% de las personas de Melgar presentaron alguna Necesidad Básica Insatisfecha. El 14,18% en la cabecera urbana y el 27,22% en el área rural. Quiere decir esto que, para el año 2011, el municipio de Melgar se mantuvo por debajo de los índices de NBI a nivel nacional como departamental. En ese sentido, la brecha de NBI con relación al ámbito nacional y departamental se ve reflejado de la siguiente manera:

“del total de personas con necesidades básicas insatisfechas en el Municipio, 2,82% de los habitantes de Melgar están en condiciones de miseria; 3,89% tienen necesidades de vivienda; 1,48% tienen déficit en alguno de los componentes de servicios públicos; 8,42% viven en condiciones de hacinamiento; 0,64% en condiciones de inasistencia; y 3,14% dependen económicamente de un tercero” (Gobernación del Tolima, 2014, pág. 89).

Aunque en esta medición la Gobernación del Tolima (2014) tuvo en cuenta la comparación entre el nivel nacional, departamental y municipal con relación al NBI, es importante señalar que, hasta el año 2014, hubo un rezago importante en ese sentido para el municipio de Melgar. Con estos tres puntos de contraste se puede señalar que la promoción del sector turístico y hotelero no ha jaloneado el desarrollo local que tanto ha defendido la administración municipal.

Lo anterior tiene una explicación de tipo económica: centrar el desarrollo económico local (regional y municipal) en actividades económicas del sector comercio y servicios tiene, en el largo plazo, un efecto negativo sobre la estructura laboral y la estructura productiva: se tiende a perder los rasgos productivos de la economía regional y son remplazados por actividades económicas condenadas a ser el último eslabón de la cadena de consumo.

Según el investigador Vicente Marcillo (2010), existe una relación entre informalidad y duración del desempleo:

“los individuos que presentan mayor duración en el desempleo tienen mayor probabilidad de pertenecer al sector informal, este resultado está muy ligado al enfoque estructuralista de la informalidad, donde la decisión de ser informal es una alternativa para escapar del desempleo, y esta opción toma mayor relevancia a medida que los periodos de desempleo son largos” (pág. 24).

En otras palabras, una economía sustentada en el sector comercio y turismo tiende a crear focos de comercio informal. A su vez, estos focos de informalidad representan una salida o un camino alternativo al problema del desempleo estructural. De tal manera que se forma un círculo vicioso: (sector comercio y turismo → informalidad → desempleo → pobreza urbana → estancamiento económico).

En el caso de Melgar hemos visto cómo la matriz productiva agrícola ha caído en detrimento y, en su lugar, se ha impulsado el sector turístico, comercial y hotelero. Sin embargo, el fomento de este renglón de la economía (con sus actividades específicas) no ha acarreado un avance o progreso en los índices de desempleo y pobreza en el municipio, por lo menos, no durante el periodo 2005-2014. Todo lo contrario: las cifras presentadas por la Gobernación del Tolima (2014) demuestran que hay un deterioro constante tanto de la estructura laboral como de las condiciones de vida en el municipio.

El trabajo de investigación de Marrero, Rodríguez & Ramos (2016) demuestra, precisamente, la estrecha relación entre la flexibilidad laboral, la informalidad y el sector turístico y comercio. Según estos autores,

“hay evidencias de que el mercado laboral está segmentado (Atkinson, 1986; Carnoy, 2001; Osterman, 1988; Villa, 1989), con criterios de formación salarial y asignación diferentes entre el segmento primario (alta cualificación y remuneración, empleo estable) y el secundario (baja cualificación y remuneración, alta rotación y temporalidad), siendo este último particularmente importante en las actividades turísticas” (2016, pág. 146).

Es decir, el sector turístico tiene un componente de empleo de carácter secundario. No es posible mejorar índices de formalidad, por ende, mejorar índices de ingreso y nivel de vida teniendo como apuesta o motor de desarrollo local al turismo. En buena medida, este tipo de decisiones institucionales obedece a un proceso de neoliberalización política en el que no importa una apuesta estratégica entre múltiples sectores económicos, sino que lo relevante es ajustarse a la demanda global, sin importar las transformaciones que ello tenga sobre la estructura laboral y el nivel de vida local.

Para Lampis y Rodríguez (2012), los municipios centrales cuentan con el potencial:

“para incorporarse en los eslabones más altos de las cadenas de valor global, mientras que los trabajadores en las demás regiones están más propensos a convertirse en subcontratistas de la producción manufacturera y agrícola en el eslabón más bajo de la cadena productiva. Como lo describe Barrientos (2010), estos trabajadores son aquellos más vulnerables a vivir en la pobreza, tener volatilidad en el empleo, bajos salarios y baja cobertura en protección social, especialmente en condiciones donde las iniciativas para promover el trabajo decente son de corto alcance” (pág. 114).

En el marco del capitalismo neoliberal, la flexibilización, la tercerización y la informalidad laboral son aspectos característicos de la economía de las cadenas de valor. Por esta razón, las diferencias en la calificación de la fuerza de trabajo tienen implicaciones en el tipo de inserción de las diferentes regiones a la economía nacional y global.

Para Lampis & Rodríguez (2012):

“El tipo de oferta laboral disponible es importante para entender qué papel puede cumplir una región en la estructura productiva nacional y mundial (...) entre más calificada sea la mano de obra, mayores serán las externalidades del conocimiento, lo cual puede ayudar a explicar la mayor productividad en algunas regiones del país” (pág. 114).

Hasta este punto, se ha logrado identificar que la estructura laboral del municipio de Melgar tiende al deterioro. En ese sentido, su inserción a la estructura económica nacional está atravesada por rezagos económicos. A lo anterior se suma los impactos negativos que, de por sí, conlleva el turismo. Entre los más relevantes se destacan: “aquellos derivados de los costes provocados por las fluctuaciones de la demanda turística, la inflación derivada de la actividad turística y las distorsiones en la economía local” (Orgaz, 2014, pág. 5).

En el siguiente capítulo se realiza un análisis de la política pública, los Planes de Desarrollo Municipal y los indicadores de desempeño institucional en perspectiva de superación de la pobreza durante el periodo 2012 – 2020.

11 ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA, PLANES DE DESARROLLO E INDICADORES DE DESEMPEÑO INSTITUCIONAL EN PERSPECTIVA DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA, MELGAR 2012-2020

Los planes de desarrollo son los principales instrumentos de planificación que orientan las acciones político – administrativas de un gobierno durante un determinado periodo de tiempo. Según la Ley Orgánica de 1994, las entidades territoriales deben presentar su documento de planificación incluyendo una visión del progreso “estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, en los términos que reglamente[n] las [respectivas] autoridades administrativas” (Congreso de Colombia, 1994, pág. 9).

Los planes de desarrollo se convierten, ese sentido, en el principal instrumento de construcción de políticas públicas. Las entidades territoriales pasarían a gozar, según la Ley Orgánica, de autonomía en temas relacionados con su planeación económica, social y ambiental. Además, “tendrían como prioridad el gasto público social y en su distribución territorial se deberá tener en cuenta el tamaño poblacional, el número de personas con necesidades básicas insatisfechas y la eficiencia fiscal” (Congreso de Colombia, 1994). Es decir, los planes de desarrollo municipal tienen como principal objetivo la disminución de los índices de pobreza a través de un programa de eficiencia fiscal y administrativa.

En este capítulo se desarrollará, en ese orden de ideas, un análisis de la política pública a través de los dos planes de desarrollo del municipio de Melgar entre el período 2012 – 2020 con el fin de identificar las principales apuestas institucionales en materia de desarrollo económico y superación de la pobreza. Para ello, se tendrán en cuenta los siguientes documentos de estudio: “Plan de desarrollo 2012 – 2015. *Por un Melgar con Justicia Social*” y “Plan de desarrollo 2016 – 2019. *Un gobierno al servicio de la gente*”.

Con esto, se pretende identificar, mediante un análisis descriptivo, las principales estrategias y mecanismos empleados por la administración municipal orientados a mitigar y contrarrestar los efectos de la pobreza multidimensional en el territorio. Por otro lado, se hará una aproximación a los indicadores de desempeño institucional (proporcionados por la

base de datos del Departamento Nacional de Planeación) para describir cuál ha sido la evolución de los índices y medidas de capacidad institucional durante el periodo de estudio.

11.1 ANÁLISIS DEL PLAN DE DESARROLLO 2012 – 2015 “*POR UN MELGAR CON JUSTICIA SOCIAL*”

“*Por un Melgar con Justicia Social*” fue el Plan de Desarrollo Municipal entre los años 2012 – 2015. Este programa se concebía como “un instrumento de planeación en lo político, lo técnico, lo prospectivo, democrático y participativo, donde la Administración Municipal ha concretado claramente cuáles son sus prioridades, acciones, medios y recursos que se ejecutarán durante el periodo de gobierno” (Alcaldía Municipal de Melgar, 2012, pág. 3).

Con este documento se esperaba, según sus promotores, sellar un “compromiso para avanzar hacia la construcción colectiva de un Municipio generador de Derechos y Oportunidades, de ofertas socioeconómicas, ordenado, seguro y cada día con una mejor calidad de vida” (Alcaldía Municipal de Melgar, 2012). Para ello, impulsaron institucionalmente la industria turística como motor de desarrollo socio-económico. Según el documento, se formularían e implementarían políticas públicas dirigidas al fortalecimiento del capital humano y la economía “a través de la Industria Turística, así como el desarrollo socioeconómico sostenible” (Alcaldía Municipal de Melgar, 2012, pág. 11).

De hecho, la visión del Plan de Desarrollo al año 2025 es convertir a Melgar en el principal destino turístico del país:

“Con una oferta de servicios de alta calidad integrada a la economía local, regional, nacional y global y prestada por su población integralmente calificada, orientado por un Gobierno Municipal eficiente, eficaz, efectivo y transparente que promueva la prosperidad social y la iniciativa económica privada para capitalizar sus ventajas

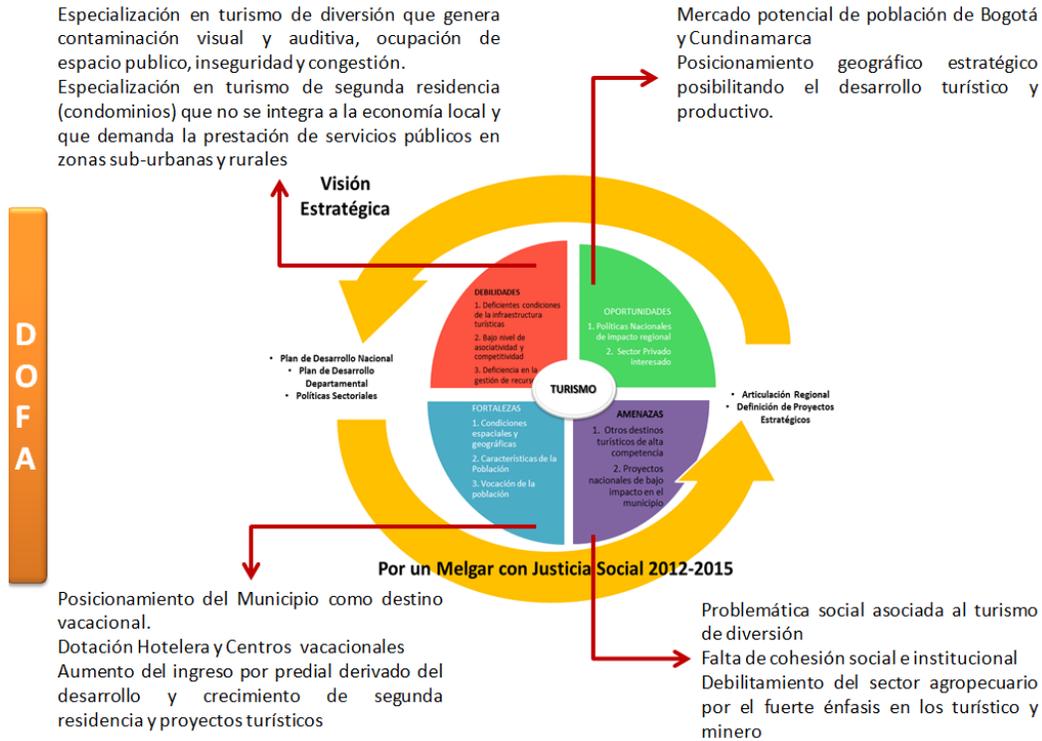
de localización geoestratégica en beneficio del desarrollo humano integral de sus habitantes” (Alcaldía Municipal de Melgar, 2012, pág. 11).

Hasta este punto, es claro que la planificación institucional del desarrollo, durante el periodo 2012-2015, se concentró en un factor clave: la industria turística. En el capítulo 1 se observó cómo, ante la falta de una estructura económica productiva en el municipio, se decidió profundizar la matriz turística y extractivista, pues bien, en el caso del Plan de Desarrollo “*Por un Melgar con Justicia Social*” esa matriz se centra de manera específica en las actividades comerciales, turísticas y hoteleras.

El primer objetivo estratégico de la visión de este Plan de Desarrollo plantea la generación de capacidades con vocación turística para el municipio, es decir, propone construir una plataforma administrativa y de gestión para el desarrollo del turismo. Aunque las actividades productivas agrícolas aparecen dentro del plan de desarrollo municipal, solo tienen un protagonismo marginal en la planificación político-administrativa.

continuación, se presenta la gráfica de la visión estratégica del Plan de Desarrollo 2012-2015 “Por un Melgar con Justicia Social”.

Ilustración 3. Visión estratégica de Melgar 2025



Fuente: Tomado de (Alcaldía Municipal de Melgar, 2012, pág. 12)

Según el documento, la administración buscaba “impulsar el desarrollo de la Industria Turística, a través de la construcción de un Plan de Desarrollo Turístico Municipal que permit[iera] elevar los niveles de competitividad del sector y el interés en la región” (Alcaldía Municipal de Melgar, 2012, pág. 27). Esta nueva estrategia de desarrollo municipal supondría un efecto positivo en la disminución de los indicadores de pobreza y desigualdad territorial.

Por esta razón se propuso, junto con el plan turístico municipal, una estrategia de atención a núcleos familiares en extrema pobreza. En términos generales, se trataba de un programa de atención diferencial con enfoque de equidad dirigido a poblaciones que afrontaran condiciones de pobreza o situación de alta vulnerabilidad. De modo tal que les permitiera:

“mejorar las condiciones de vida, a través de la priorización en la prestación de los servicios, la entrega de ayudas y el desarrollo integral, permitiendo condiciones sostenibles para el goce y disfrute efectivo de sus derechos, por medio de estrategias de desarrollo de las capacidades intelectuales, físicas y económicas” (Alcaldía Municipal de Melgar, 2012, pág. 26)

Dentro de las principales estrategias del Plan de Desarrollo se encuentran:

- Implementar programas para estimular el acceso y permanencia a servicios sociales, por medio de acciones institucionales que amplíen la oferta en salud y educación. A su vez, plantear acciones para erradicar la pobreza, el trabajo infantil, la explotación sexual y laboral.
- Estimular acciones para potencializar la capacidad y talento de la población en condiciones de trabajo y aumentar la oferta de empleo mediante alianzas público-privadas. Lo anterior con el fin de crear mayores oportunidades para la ampliación de ingresos.
- Incrementar el conocimiento y disfrute del Municipio a través de actividades ambientales y ecológicas como forma de reposición municipal.
- Fortalecer las instituciones de seguridad del Estado y las organizaciones civiles a través de programas para la atención y prevención de fenómenos que atenten contra el orden público, la seguridad ciudadana y los derechos humanos.
- Implementar proyectos dirigidos a atender a población en situación de vulnerabilidad, discapacidad, adultos mayores, madres cabeza de familia y población en situación de desplazamiento.
- Distribuir equitativamente la calidad y oferta de acceso a servicios públicos conforme al crecimiento poblacional.
- Articular esfuerzos con el sector privado para promover la demanda agregada local, especialmente, bienes de consumo básico. De modo tal que se fortalezca los círculos productivos de la economía local.

- Fortalecer e incrementar la obtención de ingresos económicos en familias con unidades productivas agropecuarias designadas en la UAF (Unidad Agrícola Familiar) mediante capacitación agrícola y pecuaria.
- Fortalecimiento fiscal y financiero mediante la cultura del pago.
- Implementar metodologías e instrumentos que fortalezcan la rendición de cuentas, control social a la gestión pública y evaluación de proyectos institucionales (Alcaldía Municipal de Melgar, 2012)

Estas estrategias generales resumen, en buena medida, los objetivos políticos e institucionales entre el periodo 2012-2015. Como puede evidenciarse, este plan de desarrollo reconoce el deterioro material en las condiciones de vida de los pobladores, por ello, propone el fortalecimiento de programas sociales para estimular el acceso a servicios públicos, la atención a población en condiciones de vulnerabilidad y el incremento de ingresos mediante el estímulo a la pequeña economía local.

A continuación, se presentan las principales metas y proyecciones del Plan de Desarrollo 2012-2015 en materia de superación de la pobreza municipal:

Tabla 6. Metas de resultado en materia de superación de la pobreza - Melgar 2012 – 2015

Dimensión	Eje estructural	Programas	Indicador de resultado	Línea base	Meta al 2015
Dimensión socio-cultural	Melgar con Justicia Social	Atención a Núcleos familiares y extrema pobreza	Porcentaje de población en situación de pobreza extrema atendida en el cuatrienio	70%	90%
		Atención integral al adulto mayor	Porcentaje de población adulto mayor beneficiada con iniciativas de desarrollo económico y social, y de facilidad de acceso a servicio	0%	100%

Educación y Cultura de Calidad para la Excelencia, el Desarrollo Humano y la Competitividad	Aumentar la Cobertura escolar	Aumentar la cobertura educativa general (preescolar, básica primaria, secundaria y media)	80%	84%
	Mejoramiento de la Calidad Educativa	Número de Instituciones oficiales (x jornada) en niveles alto, superior y muy superior en pruebas saber 11	0	3
	Disminuyendo la Deserción Escolar	Porcentaje de disminución de la deserción escolar intra anual	N.D.	5%
Melgar saludable y protegido	Aseguramiento en Salud	Ampliar cobertura de seguridad social en salud con el régimen subsidiado	50%	100%
	Prestación y Desarrollo de Servicios de Salud	Porcentaje de cumplimiento de acciones desarrolladas para el mejoramiento de la infraestructura en salud	0%	100%
	Promoción Social	Porcentaje de cumplimiento de las acciones propuestas para el desarrollo de los programas de promoción social	0%	100%

Fuente: tomado de (Alcaldía Municipal de Melgar, 2012, págs. 35-36)

Por otra parte, la administración municipal 2012-2015 estableció metas y proyecciones frente al desarrollo de la infraestructura. En la siguiente tabla se reúnen las principales proyecciones institucionales en dicha materia.

Tabla 7. Metas de resultado en desarrollo de la infraestructura - Melgar 2012 – 2015

Dimensión	Eje estructural	Programas	Indicador de resultado	Línea base	Meta al 2015
Dimensión Desarrollo de la Infraestructura	Servicios Públicos y Vivienda	Servicios Públicos con Cobertura y Calidad	Aumento en las coberturas de acueducto y alcantarillado	69.50%	70%
		Vivienda Digna para la Gente	Porcentaje de cumplimiento del programa de mejoramiento de viviendas	0%	100%

Fuente: tomado de (Alcaldía Municipal de Melgar, 2012, pág. 51)

Sin embargo, a pesar de que estas iniciativas institucionales resulten relevantes, debe aclararse que este Plan de Desarrollo no concibió una apuesta estratégica y transversal para la reactivación de la economía municipal en clave productiva o industrializadora. Es decir, el renglón principal de la economía sigue siendo, desde la perspectiva del Plan de Desarrollo “Por un Melgar con Justicia Social”, el sector terciario: comercio y turismo.

La administración municipal 2012-2015 definió tres ejes de competitividad sobre los cuales basaría toda su política de desarrollo económico: primero, “Turismo competitivo, progreso para todos”; segundo, “el campo fuente de crecimiento y desarrollo”; tercero, tecnologías de la comunicación e informaciones”.

Con relación al primer eje (turismo competitivo), el documento señala que analizará, ajustará e implementará las acciones contempladas dentro Plan de Desarrollo Turístico de Melgar y demás políticas nacionales y departamentales. Además, se impulsará el crecimiento económico por medio de estrategias que estimulen “el desarrollo turístico regional y de comercialización, el fortalecimiento de oportunidades de empleo, el acceso a crédito y la formación técnica y para el trabajo, que impulse las dinámicas económicas tanto empresariales, como turísticas” (Alcaldía Municipal de Melgar, 2012, pág. 56).

Entre los programas de apoyo a este eje se encuentran: i. infraestructura de apoyo a la consolidación de la industria turística y ii. el fomento al sector turístico. El primer programa orientado para proyectos que busquen “consolidar y mejorar los atractivos turísticos del municipio tales como el Plan Maestro de Renovación Urbana, amueblamiento, señalización y la gestión de proyectos como el Malecón del Río Sumapáz, el Terminal de Transporte, el Centro de Convenciones” (Alcaldía Municipal de Melgar, 2012, pág. 56). El segundo “busca adelantar una revisión detallada del Plan de Desarrollo Turístico, con el fin de ajustarlo y diseñar estrategias aplicables a la realidad actual e implementarlas, teniendo como base otras políticas y documentos aplicables” (Alcaldía Municipal de Melgar, 2012, pág. 56). Se aclara que la estructura productiva del municipio girará en torno al turismo y al comercio.

Frente al segundo eje (el campo como fuente de crecimiento), el Plan de Desarrollo 2012-2015 se comprometería con la reactivación del sector productivo agrario mediante asesorías, acompañamiento y asistencia técnica a proyectos agropecuarios, especialmente, aquellos relacionados con cultivos “de cítricos, cacao y el fortalecimiento de la ganadería con la renovación de especies agrícolas y la ejecución de mejoramiento genético, para de esta forma convertirlos en renglones de mayor eficiencia dentro de la economía municipal” (Alcaldía Municipal de Melgar, 2012, pág. 56).

En este segundo eje, el Plan de Desarrollo se comprometía a implementar la política pública de desarrollo rural. Según el documento, la iniciativa buscaría “fomentar la agricultura a través de la diversificación, con cultivos más rentables manejando eficientemente los procesos, buscando siempre la tecnificación de cada uno de ellos para mejorar el nivel de vida de la población” (Alcaldía Municipal de Melgar, 2012, pág. 57).

Finalmente, el tercer eje (tecnologías de la comunicación e información) promueve el uso eficiente de la infraestructura para la provisión de redes de telecomunicación. “En el caso de las sedes educativas oficiales, el Gobierno Local avanzará en el acceso y sostenibilidad de la conectividad y permitiendo un uso apropiado a la comunidad de la misma. Se

garantizará también la libre adopción de tecnologías” (Alcaldía Municipal de Melgar, 2012).

Para este eje, la administración municipal concibió el programa de manejo de información y aprovechamiento de las telecomunicaciones. En teoría, el programa “está dirigido a inducir procesos de apropiación de las Tecnologías de la información y las comunicaciones, en los estudiantes, docentes y directivos docentes de las diferentes sedes educativas, al igual que en la administración municipal y comunidad” (Alcaldía Municipal de Melgar, 2012, pág. 57).

En la siguiente tabla pueden observarse las principales metas y proyecciones del Plan de Desarrollo 2012-2015 en materia de estrategias de desarrollo económico municipal.

Tabla 8. Metas de resultado en materia de competitividad económica - Melgar 2012 – 2015

Dimensión	Eje estructural	Programas	Indicador de resultado	Línea base	Meta al 2015
Dimensión de competitividad	Turismo Competitivo Progreso para Todos	Infraestructura de Apoyo a la Consolidación de la Industria Turística	Porcentaje de cumplimiento del Plan Maestro de Renovación Urbana del Municipio de Melgar	0%	0%
		Fomento al Sector Turístico y Economía Local	Porcentaje de implementación del Plan Municipal de Turismo de Melgar	0%	0%
	El Campo, Fuente de Crecimiento y Desarrollo	Política Pública de Desarrollo Rural	Hectáreas impactadas aptas para agricultura y ganadería utilizadas para dinamizar la economía	1.854 Has.	038.25 Has.

	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Manejo de información y aprovechamiento de las telecomunicaciones	Numero de procesos de gestión optimizados con la apropiación de tecnología y telecomunicaciones	0	3
--	--	---	---	---	---

Fuente: tomado de (Alcaldía Municipal de Melgar, 2012, págs. 86-87)

Puede observarse, en ese sentido, cómo la planificación político-económica de Melgar, durante el periodo 2012-2015, se concentró principalmente en el turismo. A pesar de que se plantean ejes de competitividad en materia de productividad agrícola y desarrollo de telecomunicaciones, lo cierto es que ambas iniciativas no contaron, a diferencia del turismo competitivo, con una planificación estructural dentro de la agenda de gobierno. Es decir, mientras al turismo se le dotó de un Plan de Desarrollo, el sector agrícola y telecomunicaciones careció de un documento técnico que fortaleciera su capacidad e incidencia en la economía municipal, por tanto, quedaron como renglones subsidiarios a la gran política de turismo, comercio y hotelería.

Hasta aquí, se han abordado las principales apuestas del Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 “Por un Melgar con Justicia Social” en materia de superación de la pobreza y el impulso de sectores estratégicos para el desarrollo económico municipal. A continuación, se realiza el mismo análisis con el Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 “Un Gobierno al Servicio de la Gente” tratando de identificar las líneas estratégicas del desarrollo económico y los principales ejes en materia de superación de la pobreza.

11.2 ANÁLISIS DEL PLAN DE DESARROLLO 2016 – 2019 “UN GOBIERNO AL SERVICIO DE LA GENTE”

El Acuerdo 005 de junio de 2016 dio comienzo al Plan de Desarrollo “Un Gobierno al Servicio de la Gente”. En teoría, este documento pretendía “dar respuesta a la articulación de acciones encaminadas en la lucha contra la pobreza extrema, buscando reducir el índice de IPM y dar cumplimiento a los logros definidos en la estrategia Red Unidos” (Alcaldía Municipal de Melgar, 2016, pág. 8).

Al igual que el Plan de Desarrollo 2012–2015, la administración municipal 2016 – 2019 fijó como eje fundamental del desarrollo económico el turismo. Sin embargo, esta última tuvo en cuenta que la vocación turística del municipio contempla una división de suelos agro turísticos, eco turísticos y Turismo de Sol. De acuerdo con la visión del Plan de Desarrollo, las políticas públicas estarían orientadas “al fortalecimiento social y económico en torno al turismo como eje principal del desarrollo, garantizar acciones tendientes a la sostenibilidad social y económica” (Alcaldía Municipal de Melgar, 2016, pág. 9).

Para alcanzar este propósito, adoptaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible “como referente y marco estratégico para la exitosa inserción global del municipio de Melgar, así como para articular esfuerzos de diferentes niveles de gobierno con el fin de avanzar en la construcción de un mejor futuro” (Alcaldía Municipal de Melgar, 2016, pág. 10). A continuación, se mencionan los principales objetivos del Plan de Desarrollo Municipal 2016 – 2019 en clave de Objetivos de Desarrollo Sostenible.

- Poner fin a la pobreza en todas sus formas
- Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todas las edades
- Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida
- Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles.
- Determinar el paquete integral de atenciones que requieren las víctimas que residen en el territorio, bien sea como focalización de su oferta general económica o social, o como acciones específicas dirigidas a ellas en el marco de la justicia transicional (Alcaldía Municipal de Melgar, 2016, págs. 12-13).

Las anteriores estrategias reúnen, en gran medida, los propósitos institucionales de la administración municipal 2016-2019. A diferencia del Plan de Desarrollo 2012-2015, este documento no establece ejes estratégicos sobre los cuales fundamentar sus proyecciones en materia de superación de la pobreza, sino que engloba todo el marco de acciones

institucionales dentro de la dimensión y programas. En la siguiente tabla se presentan las metas y proyecciones del Plan de Desarrollo 2016 – 2019 en materia de superación de la pobreza y dimensión social.

Tabla 9. Metas y proyecciones de la dimensión social - Melgar 2016 – 2019

Programa	Indicador de resultado	Línea base	Meta 2019
Cobertura escolar para todos y todas	Aumentar y mantener la cobertura de educación básica y media de niños, niñas y adolescentes en edad escolar residentes en el municipio	70%	73%
Disminución de la deserción escolar en el sistema educativo	Disminución del porcentaje de la tasa de deserción escolar en los niveles preescolar, básica y media	3%	2%
Fortalecimiento a la calidad educativa	Número de instituciones con promedio alto en las pruebas saber	3	3
Mejores servicios en salud para la población	Porcentaje de cofinanciación del pasivo a la IPS Central de Urgencia Louis Pasteur	Pasivo con corte a 31/12/2015	60%
	Porcentaje de dotación	ND	100%
	Porcentaje de fortalecimiento implementado	0	100%
Por siempre con Salud	Porcentaje de personas afiliadas en el Régimen Subsidiado	97%	99%
	Porcentaje de cumplimiento de la auditoría	78%	85%
Al servicio de los niños y adolescentes	Número de niños y adolescentes atendidos en los subprogramas NNA	500	500

Desarrollo y oportunidad juvenil	Número de jóvenes atendidos a través de la oferta institucional	552	1200
Atención a núcleos familiares en extrema pobreza	Porcentaje de cobertura de las familias a través del programa Familias en Acción	100%	100%
Atención integral a la mujer y equidad de género	Porcentaje de mujeres vinculadas a sub programas de atención a la mujer	40%	60%
Adulto mayor digno y activo	Porcentaje de cobertura a población adulto mayor	70%	70%

Fuente: tomado de (Alcaldía Municipal de Melgar, 2016, págs. 13-18)

Puede observarse que se mantiene, en términos generales, la política de atención a núcleos familiares en extrema pobreza y se fortalece el sistema de atención en salud y oferta educativa. Un aspecto relevante de este documento técnico está relacionado con la inclusión de la población “adulto mayor” y la atención a la mujer y equidad de género como componentes esenciales en la política de superación de la pobreza. A continuación, se mencionan los principales objetivos relacionados con el desarrollo económico municipal.

De acuerdo con el Plan de Desarrollo 2016 – 2019, la dimensión económica se articula con los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible:

- Poner fin a la pobreza en todas sus formas.
- Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y mejorar la nutrición y promover agricultura sostenible.
- Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y saneamiento para todos.
- Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
- Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.

- Conseguir que las ciudades y asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
- Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
- Lograr acceso universal y equitativo al agua potable segura y asequible para todos.
- Lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuadas y equitativas.
- Mejorar la calidad de agua mediante la reducción de la contaminación, la eliminación de los vertimientos, así mismo aumentar el reciclaje y la reutilización segura.
- Proteger y restaurar los ecosistemas relacionadas con el agua incluyendo montañas, bosques, ríos y acuíferos.
- Fortalecer la participación de las comunidades locales para mejorar la gestión del agua y el saneamiento (Alcaldía Municipal de Melgar, 2016, págs. 46-47).

Cuatro componentes son esenciales, en ese sentido, para estimular el desarrollo económico y la superación de la pobreza municipal, a saber: turismo, sector agropecuario, servicios públicos, vías y habitabilidad. En la siguiente tabla se reúnen las principales metas de la dimensión socio-económica e infraestructura del Plan de Desarrollo 2016 – 2019.

Tabla 10. Metas y proyecciones de la dimensión económica e infraestructura - Melgar 2016 – 2019

Programa	Indicador de resultado	Línea base	Meta 2019
Formación y capacitación de operadores turísticos	Porcentaje de operadores turísticos capacitados a través de convenio con el SENA	20%	50%
Cultura turística ciudadana	Número de operadores turísticos fortalecidos	0	40
Seguridad en turismo	Fortalecer en 20% las condiciones de seguridad de los turistas y operadores turísticos	0%	50%
Planificación turística	Porcentaje de implementación de la planificación turística de Melgar	10%	80%

Marketing territorial	Porcentaje de implementación de Marketing territorial	10%	80%
Identidad turística	Número de proyectos de fomento de la identidad turística	0	1
"El campo fuente de desarrollo y crecimiento"	Número de productores beneficiados en el sector agrícola y pecuario para dinamizar la economía del municipio de Melgar	851	1800
Servicios públicos con cobertura y calidad	Porcentaje de cobertura de agua	99%	99%
	Porcentaje de cobertura de agua en la zona rural	45%	50%
	Porcentaje de avance de Gestión de residuos sólidos	0%	40%
Infraestructura eficiente y de calidad	Fases de Plan Vial	50%	90%
Condiciones de habitabilidad para la gente	Avance del plan de espacio público	0%	80%

Fuente: tomado de (Alcaldía Municipal de Melgar, 2016, págs. 47 - 48)

Se encuentra, a partir de lo anterior, que la planificación político-económica del municipio de Melgar tiene una vocación fundamentalmente turística. En este caso, la apuesta por el desarrollo de telecomunicaciones desaparece y la competitividad agrícola se mantiene sin representar una apuesta estratégica, integral y estructural en materia de planeación.

Nuevamente, los documentos técnicos de planeación no ofrecen una visión integral del desarrollo económico en el que confluyan distintas apuestas productivas y empresariales, sino una visión sujeta al fortalecimiento del turismo y comercio.

Hasta aquí, se han desarrollado las principales ideas, apuestas y estrategias de los Planes de Desarrollo Municipal de Melgar entre el periodo 2012 – 2020 en materia de superación de la pobreza y desarrollo económico. A continuación, se realizará un breve análisis sobre los indicadores de desempeño institucional.

11.3 ANÁLISIS DE DESEMPEÑO INSTITUCIONAL – MELGAR 2016 - 2020

El Departamento Nacional de Planeación ha construido, recientemente, una herramienta de medición del desempeño institucional para medir y comparar el grado de efectividad de la capacidad institucional y gestión de las entidades territoriales y la consecución de resultados de desarrollo y aumento de la calidad de vida de la población, “teniendo en cuenta las capacidades iniciales de los municipios, para incentivar la inversión orientada a resultados y como instrumento para el diseño de políticas dirigidas al fortalecimiento de capacidades y al cierre de brechas territoriales” (Departamento Nacional de Planeación, 2020, pág. 5).

La Medición del Desempeño Institucional se mide al interior de seis grupos que busca categorizar municipios “similares” de acuerdo al nivel de sus capacidades iniciales. Lo anterior con el fin de hacer la medición entre grupos relativamente homogéneos controlando por diferencias iniciales de desarrollo territorial (Departamento Nacional de Planeación, 2020). Para este caso, se compararán dos unidades de información: la Medición de Desempeño Institucional del año 2016 y del año 2020 tratando de identificar la evolución de la capacidad institucional del municipio de Melgar.

Cabe aclarar que el rango de tiempo se restringe al año 2016 porque la Medición del Desempeño Institucional es una herramienta creada recientemente por el Departamento Nacional de Planeación (año 2015), por tal razón, no existen datos ni recolección de información anterior a ese año. Así las cosas, se realizará un análisis comparativo del desempeño institucional evaluando la gestión entre el año 2016 – 2020. Para esto, se tendrá en cuenta el visor de resultados del Departamento Nacional de Planeación con sus respectivos indicadores: Puntaje Global MDM, Componente de Gestión y Componente de Resultados.

En primer lugar, se evalúa los resultados de la Medición de Desempeño Institucional. En la siguiente ilustración se puede observar la comparación entre el año 2016 – 2020 de acuerdo con los tres indicadores mencionados. Puede decirse que, en términos generales, el

municipio de Melgar mejoró su puntaje de desempeño institucional, gestión y resultados entre el año 2016 y 2020, sin embargo, aspectos como ejecución de recursos, ordenamiento territorial y provisión de servicios se vieron estancados e incluso desmejorados.

Ilustración 4. Comparación de resultados de medición de desempeño institucional de Melgar 2016 – 2020⁵

Resultados MDM	Vigencia actual			Año de comparación			Cambio de posición 2016-2020
	2020			2016			
	Puntaje	Promedio del grupo de CI	Posición dentro del grupo de CI	Puntaje	Promedio del grupo de CI	Posición dentro del grupo de CI	
Puntaje global MDM	71,01	61,12	31/217	63,95	57,50	53/217	22 ↑
Movilización de recursos propios	65,28	48,39	35/217	70,45	49,92	32/217	3 ↓
Ejecución de recursos	80,45	67,00	35/217	68,51	64,37	75/217	40 ↑
Gobierno abierto y transparencia	88,19	84,28	136/217	70,42	76,92	142/217	6 ↑
Ordenamiento territorial	40,51	41,57	116/217	42,68	38,90	76/217	40 ↓
Componente de gestión	68,61	60,31	39/217	63,01	57,52	57/217	18 ↑
Educación	63,72	54,33	25/217	56,32	50,59	54/217	29 ↑
Salud	93,48	86,38	32/217	88,92	85,34	78/217	46 ↑
Servicios	51,54	54,60	134/217	51,78	52,51	117/217	17 ↓
Seguridad y convivencia	84,77	86,03	131/217	84,83	88,62	160/217	29 ↑
Componente de resultados	73,38	70,33	58/217	70,46	69,26	84/217	26 ↑

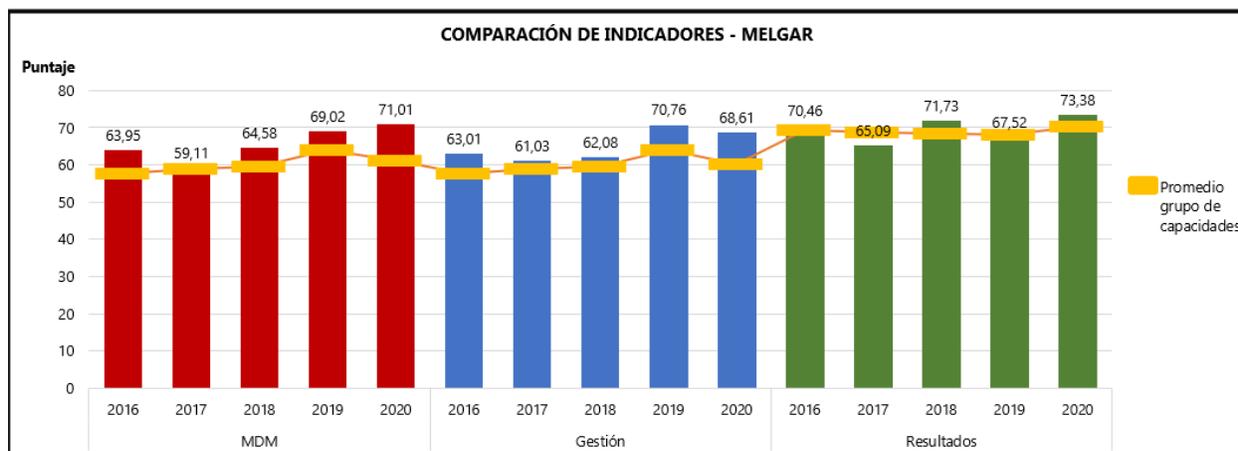
Fuente: tomado de (Departamento Nacional de Planeación, 2020)

De acuerdo con la anterior información, al año 2020 hubo un avance significativo en los siguientes ejes: salud, ejecución de recursos, seguridad y convivencia, educación y gobierno abierto y transparencia. Los ejes en los que se presentó estancamiento e involución fueron: ordenamiento territorial, servicios y movilización de recursos propios. Puede decirse que los ejes estratégicos en cuanto a la superación de pobreza experimentaron avances importantes, sobre todo, salud y educación.

En la siguiente gráfica puede observarse la comparación y el promedio de capacidades entre indicadores: Medición de Desempeño Institucional, Gestión y Resultados.

⁵ Puntajes menores a 45 puntos son clasificados como bajos. Entre 45 y 55 son de nivel medio y superiores a 55 son de nivel alto.

Ilustración 5. Comparación de indicadores Melgar 2016 - 2020



Fuente: Tomado de (Departamento Nacional de Planeación, 2020)

De acuerdo con lo anterior, puede asegurarse que el indicador de mayor impacto positivo fue la medición de desempeño institucional. Según la gráfica del Departamento Nacional de Planeación, Melgar mejoró en más de 7 puntos su desempeño institucional (en este indicador se tienen en cuenta variables como movilización y ejecución de recursos, transparencia y ordenamiento territorial). En cuanto al componente de gestión, el municipio mejoró sus indicadores en más de 5 puntos de desempeño (en este indicador se incluyen variables claves para medir la pobreza: salud, educación, seguridad y servicios). Finalmente, el componente de resultados también experimentó un mejoramiento en más de dos puntos de desempeño.

Ahora bien, cabe resaltar que, a pesar de mejorar su desempeño entre el año 2016 – 2020, el promedio sigue siendo bajo. Ninguno de los indicadores presentados en la ilustración 2 estuvo por encima de 45 puntos (lo cual indica un nivel medio). Quiere decir que, en términos globales, el desempeño institucional, la gestión y los resultados del municipio de Melgar entre 2016 y 2020 son catalogados, desde la perspectiva del MDM, como bajos.

A partir de lo anterior, puede concluirse que, en primer lugar, los Planes de Desarrollo realizan un correcto análisis de las condiciones y factores asociados con la pobreza municipal en Melgar, también se precisan, de manera acertada, los ejes de intervención. Sin embargo, las distintas administraciones municipales, por medio de los documentos de

planificación, han impulsado una matriz económica estrictamente turística y comercial, dejando de lado la posibilidad de reactivar la cadena de valor de otros renglones económicos.

Es decir, los Planes de Desarrollo estudiados no han tenido la capacidad de ofrecer, en materia de desarrollo económico, una propuesta que integre la vocación turística del municipio con otras cadenas productivas. A largo plazo, como se ha evidenciado en el capítulo 1, esto no tiene un impacto significativo en la generación de empleo, pues configura economías de comercio informal que difícilmente pueden incidir en la disminución de la pobreza municipal.

Por otra parte, el análisis de desempeño institucional 2016 – 2020 demostró que el municipio, entre dicho periodo, experimentó un avance mínimo en cuanto a gestión, resultados y capacidad institucional. Sin embargo, el índice sigue siendo suficientemente bajo como para insinuar que los planes de desarrollo han sido exitosos en términos de fortalecimiento y mejoramiento de la capacidad institucional y superación de la pobreza.

En el siguiente capítulo se presentará la relación entre capacidad institucional y superación de la pobreza municipal en Melgar durante el periodo 2012 – 2020.

12 ANALISIS DE RESULTADOS FRENTE A LA RELACIÓN ENTRE CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA MUNICIPAL EN MELGAR DURANTE EL PERÍODO 2012 – 2020

En los anteriores capítulos se ha presentado un análisis socio-económico del municipio de Melgar y un análisis de los Planes de Desarrollo e indicadores de desempeño institucional durante el periodo 2012 – 2020. Se ha encontrado que, primero, la estructura económica municipal se ha sustentado en una matriz de tipo comercial, turística y extractivista, lo que terminado por deteriorar la estructura laboral (formal) del municipio, condenándola a la captación de regalías (en el caso de la economía de extracción) y de la configuración de economías de comercio informal (en el caso del turismo y el comercio); segundo, en términos de diagnóstico, los Planes de Desarrollo han realizado una valoración completa sobre el problema de la pobreza municipal, sin embargo, las apuestas estratégicas de desarrollo y superación de la pobreza (que se derivan de tal diagnóstico) no han tenido un impacto significativo en la generación de empleo e ingresos.

Luego de analizar estas dos variables de estudio, en este capítulo se analiza cuál es la relación entre capacidad institucional y superación de la pobreza municipal durante el periodo 2012 – 2020. Para ello, se realiza un contraste entre las metas de resultado de los dos Planes de Desarrollo analizados en el capítulo anterior y los indicadores de pobreza municipal durante los años 2012 - 2020 con el fin de establecer cuál es la relación entre capacidad institucional y superación de la pobreza municipal. A manera de síntesis, se reunirá la información recolectada a lo largo de los tres capítulos en la matriz de análisis propuesta en el apartado metodológico.

12.1 RELACIÓN ENTRE CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA PLAN DE DESARROLLO 2012 – 2015 “POR UN MELGAR CON JUSTICIA SOCIAL”

En el anterior capítulo se demostró que, en términos generales, la planificación política y económica de Melgar ha girado en torno a la matriz turística, comercial. En el caso del Plan

de Desarrollo “Por un Melgar con Justicia Social”, se concibió el turismo como una estrategia para la superación de la pobreza. Dentro de las principales propuestas del Plan se destacaban: la implementación de programas para ampliar el acceso a servicios sociales y acciones orientadas a erradicar la pobreza, el trabajo infantil y la explotación sexual; el aumento de la oferta de empleo mediante alianzas público-privadas; la implementación de proyectos orientados a población en situación de vulnerabilidad; la distribución equitativa de la oferta de acceso a servicios públicos; la articulación público – privada para promover la demanda agregada local; el incremento de ingresos económicos en unidades agropecuarias locales; y el fortalecimiento fiscal y financiero del municipio (Alcaldía Municipal de Melgar, 2012).

Estos objetivos hacen parte, en términos generales, de las metas de resultado más específicas del Plan de Desarrollo 2012 – 2015. Lo que interesa en este punto es realizar un recuento de las proyecciones del documento de planificación y contrastarlo con los indicadores de pobreza multidimensional de Melgar. Para ello, se realizará una tabla en la que se registra las metas de resultado del Plan de Desarrollo municipal y los resultados realmente obtenidos.

Antes de presentar la tabla de relación entre metas de resultado e indicadores de pobreza municipal es importante aclarar que se tendrán en cuenta solo aquellas metas que puedan ser contrastadas con los indicadores presentados en el informe de estadísticas del municipio de Melgar por parte de la Secretaría de Planeación de la Gobernación del Tolima (2014) que van del período 2011 – 2014.

Tabla 11. Relación entre metas de resultado del Plan de Desarrollo “Por un Melgar con Justicia Social” e indicadores de pobreza Melgar 2012 - 2015

Programa	Indicador de resultado	Línea base y Meta al 2015 ⁶	Indicadores de Pobreza Municipal ⁷
Atención a Núcleos Familiares y extrema pobreza	Porcentaje de población de pobreza extrema atendida en el cuatrienio	70% - 90%	En el municipio de Melgar, la pobreza extrema alcanzó los 13.716 habitantes en 2011, mientras que para el 2014 el total de personas se incrementó a 19.006, registrando una tasa de variación de 38,57% (Gobernación del Tolima, 2014).
Aumentar la cobertura escolar	Aumentar la cobertura educativa general (preescolar, básica primaria, secundaria y media)	80% - 84%	Este indicador ha alcanzado tasas favorables, exceptuando el nivel de educación media. El nivel de transición presentó tasas netas por encima del 68%. Los niveles primaria y secundaria presentaron el mejor desempeño, alcanzando tasas entre el 76% la más baja y el 105% la más alta para el periodo de tiempo comprendido entre 2011 – 2014 (Gobernación del Tolima, 2014).
Mejoramiento de la calidad educativa	Número de Instituciones oficiales (x jornada) en niveles alto, superior y muy superior en pruebas saber 11	0 – 3	En el Municipio, según la información suministrada por el SIMAT, el total de las instituciones era de 38 en promedio para los 4 años objeto de estudio; la mayor participación se la lleva el sector oficial, con el 74% en el año 2011; el 2014, su participación fue de 67% (Gobernación del Tolima, 2014)
Disminución de la deserción escolar	Porcentaje de disminución de la deserción escolar intra anual	N.D. – 5%	Para el año 2011, la tasa de deserción no fue muy significativa siendo mayor porcentualmente en el nivel académico Secundaria con un 4,79%. Para el 2012, la tasa de deserción más relevante se ubicó en

⁶ Datos e información recolectada de Alcaldía Municipal de Melgar (2012)

⁷ Datos e información recolectada de Gobernación del Tolima (2014)

			Transición con un 3,41%, seguida por la correspondiente al nivel académico Media, cuyo porcentaje alcanzó el 3,01%. Para el año 2013, las tasas de deserción mostraron en el nivel Primaria un 4,01%. El nivel Media con 1,97%, aumento en relación con el 2012. Asimismo, el Nivel Secundaria con 4,73% presentó un incremento importante en la tasa de deserción con respecto de lo alcanzado en el año anterior (Gobernación del Tolima, 2014).
Aseguramiento en salud	Ampliar cobertura de seguridad social en salud con el régimen subsidiado	50% - 100%	El número de personas afiliadas al régimen subsidiado pasó de 12.162 en 2012 a 18.157 en el 2014. Para este último año, la variación fue de 1.94%. Frente al año 2015, la Secretaría de Salud Departamental proyectó una afiliación de personas de 13.945, lo cual representaría una variación de 3.66% (Gobernación del Tolima, 2014)
Prestación y Desarrollo de Servicios de Salud	Porcentaje de cumplimiento de acciones desarrolladas para el mejoramiento de la infraestructura en salud	0% - 100%	Para el año 2014, la infraestructura del Hospital Louis Pasteur prestaba servicios de consulta médica general, odontología general, hospitalización, laboratorio clínico, urgencias, programas de promoción y prevención de enfermedades, suministro de medicamentos y transporte de atención básica. Sin embargo, desde el 2011 no se registran avances en servicios de cirugía y consulta externa especializada (Gobernación del Tolima, 2014)
Servicios Públicos con Cobertura y Calidad	Aumento en las coberturas de acueducto y alcantarillado	69.50% - 70%	En el Municipio, la tasa de cobertura en Acueducto en 2011 -2014 fue del 99.1%; la cobertura en Alcantarillado en 2011 - 2014 se ubicó en 85.1%; la cobertura en Aseo para los 4 años objeto de análisis, se instaló en 82.1%

Vivienda Digna para la Gente	Porcentaje de cumplimiento del programa de mejoramiento de vivienda	0% - 100%	La variación en la Vivienda Urbana 2011 - 2014 fue de 19,84%; en lo referente a centro poblado, la variación para el mismo periodo de tiempo fue del 10,30%; 15,50% fue la modificación presentada en Rural Disperso para 2011- 2014. La variación total para los 4 años objeto de estudio fue de 18,68% (Gobernación del Tolima, 2014).
------------------------------	---	-----------	--

Fuente: elaboración propia con base en (Alcaldía Municipal de Melgar, 2012) & (Gobernación del Tolima, 2014).

De acuerdo con la información registrada en la anterior tabla, puede sostenerse que, en términos de capacidad institucional, durante el período 2012 – 2015, han existido avances relativos en la política de superación de la pobreza municipal. En materia de educación, la administración 2012 – 2015 logró mejorar los índices de cobertura y mejoramiento de la calidad educativa, con una mayor participación de las instituciones oficiales en el total de establecimientos educativos del municipio, es decir, mejoró los índices de oferta educativa (prescolar, básica, primaria, secundaria y media). Sin embargo, las tasas de deserción escolar representan uno de los fenómenos más alarmantes que contrasta con la política educativa del Gobierno Municipal 2012 – 2015.

En materia de salud también se presentaron importantes avances: entre los años 2012 – 2014 hubo un importante aumento en el aseguramiento en salud a la población civil, sobre todo, en lo referente a la ampliación de cobertura de seguridad del régimen subsidiado. Por otra parte, la prestación de servicios de salud y mejoramiento de la infraestructura hospitalaria se han mantenido en los mismos niveles durante el periodo de estudio analizado. Es decir, en cuanto a infraestructura, no ha existido una política progresiva de fortalecimiento de la red hospitalaria, principalmente, en servicios de cirugía y atención especializada.

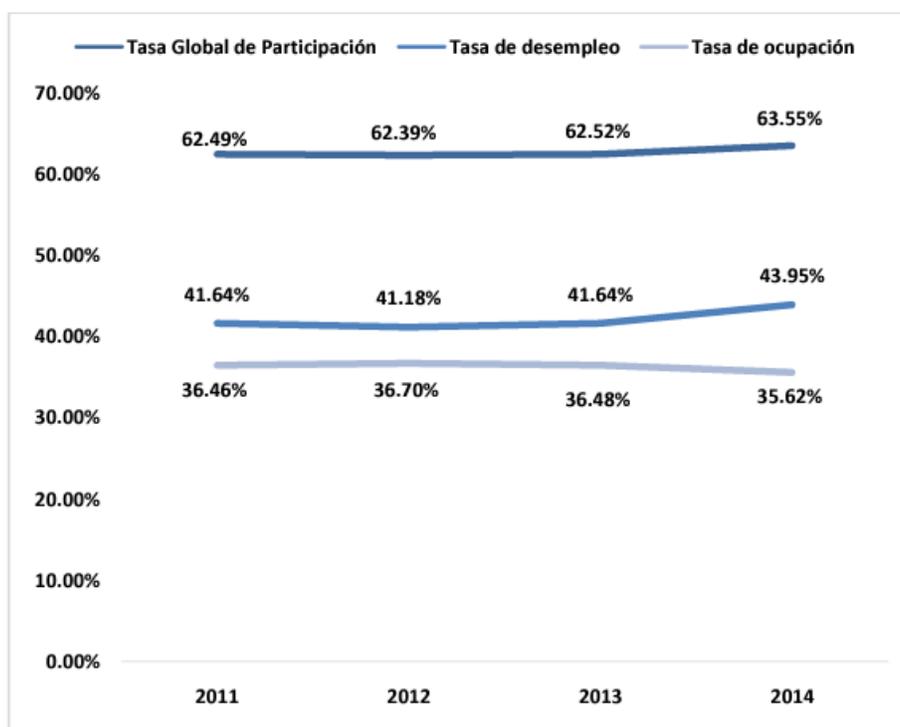
Respecto a la prestación de servicios públicos y la política de vivienda, se han presentado avances de relativa importancia. En el primer caso, las expectativas o metas de resultados

por parte de la administración municipal 2012 – 2015 se han cumplido: la cobertura de acueducto y alcantarillado está, en los últimos años del periodo de gobierno, por encima del 70%, no obstante, cabe señalar que la proyección del documento de planificación es mínima, por lo tanto, la meta tiene un alcance bastante reducido. Con relación a la política de vivienda, se encuentra un avance relativo en el mejoramiento de vivienda, pero aún sigue siendo una cifra insuficiente.

Ahora bien, la capacidad institucional del municipio ha tenido bastantes límites frente a la política de disminución y reducción de la pobreza. A pesar de que el Plan de Desarrollo “Por un Melgar con Justicia Social” planteó el programa de atención a núcleos familiares en extrema pobreza, lo cierto es que durante el periodo de análisis (2012-2015) la pobreza municipal aumentó significativamente. Tan solo entre el año 2011 y 2014, el comportamiento de la pobreza tuvo una variación de más del 38%, es decir, a comparación del 2011, en el 2014 una mayor parte de la población en Melgar cayó en condición de pobreza extrema.

Lo anterior es relevante pues demuestra que, a pesar de los avances concretos en cobertura educativa, salud, servicios públicos y vivienda, la capacidad institucional en Melgar, durante el periodo 2012 – 2015, no logró construir una política consistente de empleo y generación de ingresos que permitiera a la población más vulnerable superar las condiciones de pobreza y satisfacer un mínimo de necesidades básicas. De hecho, la tasa global de participación, ocupación y desempleo 2011 – 2014 de Melgar demuestra que el desempleo aumentó durante el periodo de gobierno. A continuación, se presenta la gráfica con los resultados.

Ilustración 6. Tasa global de participación, ocupación y desempleo 2011 – 2014



Fuente: tomado de (Gobernación del Tolima, 2014, pág. 78).

De acuerdo con la anterior gráfica, la tasa de desempleo ha sido superior a la tasa de ocupación en los cuatro años analizados: mientras la tasa de desempleo tiende al alza, la tasa de ocupación pierde puntos porcentuales. Esto explica por qué la tasa de participación va ganando escalas en la gráfica, pues indica que población inactiva ha tomado la decisión de ofertar su fuerza de trabajo. De hecho, el informe estadístico de la Gobernación del Tolima señala, precisamente, que la ausencia de programas públicos orientados a la creación de empleo a través de la inversión pública “se refleja en la tasa de desempleo, la cual va aumentando al mismo ritmo de la Tasa Global de Participación” (Gobernación del Tolima, 2014, pág. 78).

En otras palabras, la apuesta central del Plan de Desarrollo “Por un Melgar con Justicia Social”, basada en el turismo, no tuvo un impacto significativo en la estructura laboral del municipio, por tanto, no impactó en los niveles de superación de la pobreza. Se confirma,

hasta este punto, que una estructura económica que renuncia a su carácter productivo y se centra en un desarrollo económico meramente comercial y turístico se enfrenta al problema del aumento de las tasas de informalidad laboral y aumento en las tasas de desocupación y desempleo. En ese sentido, difícilmente la capacidad institucional pueda responder, oportunamente, al problema del desempleo que se interrelaciona con la pobreza.

12.2 RELACIÓN ENTRE CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA EN EL MARCO DEL PLAN DE DESARROLLO 2016 – 2019 “UN GOBIERNO AL SERVICIO DE LA GENTE”

El Plan de Desarrollo “Un Gobierno al Servicio de la Gente”, al igual que su predecesor, centró la estrategia del desarrollo económico y la planificación político – administrativa alrededor del turismo y el comercio. Con el fin de reducir la pobreza y crear alternativas de desarrollo sostenible, el documento de planificación 2016 – 2019 planteó una serie de objetivos: poner fin a la pobreza en todas sus formas; garantizar el bienestar social; garantizar educación inclusiva, equitativa y de calidad; y promover sociedades inclusivas.

Al igual que en el anterior Plan de Desarrollo, estos objetivos están inscritos en unas metas de resultado más específicas. Nuevamente, en este punto interesa realizar tanto un recuento de las proyecciones y metas de resultado del Plan de Desarrollo “Un Gobierno al Servicio de la Gente” 2016 – 2019 y un contraste con los indicadores de pobreza municipal durante el año 2018. Se toma este año de referencia puesto que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística no ha actualizado los informes de pobreza municipal sino hasta dicha fecha.

Para avanzar en tal propósito se presentará una tabla en la cual se registran las principales metas de resultado o proyecciones del Plan de Desarrollo objeto de estudio y los resultados o indicadores realmente obtenidos en cuanto a pobreza municipal. Cabe resaltar que, a diferencia de la anterior tabla, en esta no se comparará resultados por programas sino por dimensiones, es decir, se comparará las proyecciones de cada programa con un eje general (educación, salud, vivienda, niñez y juventud y empleo), pues, se toma como referencia el

último informe del DANE sobre pobreza municipal el cual no mide logros particulares sino dimensiones y capacidades.

Tabla 12. Relación entre metas de resultado del Plan de Desarrollo “Un Gobierno al Servicio de la Gente” e indicadores de pobreza municipal Melgar 2016 – 2019

Programa	Indicador de resultado	Línea base y Meta al 2019⁸	Indicadores de Pobreza Municipal⁹
Cobertura escolar	Aumentar y mantener la cobertura de educación básica y media de niños y adolescentes en edad escolar residentes en el municipio	70% - 73%	De acuerdo con los datos de información proporcionados por el DANE, el 6.1% total de hogares del censo presenta privación por variable de analfabetismo; otro 44.5% por bajo logro educativo. Mientras en las cabeceras la relación es de 4.7% en cuanto a analfabetismo y 40.5% en cuanto a bajo logro educativo, en centros poblados y rural disperso es de 12.6% analfabetismo y 62.6% en bajo logro educativo (DANE, 2018).
Disminución de la deserción escolar en el sistema educativo	Disminución del porcentaje de la tasa de deserción escolar en los niveles preescolar, básica y media	3% - 2%	
Fortalecimiento a la calidad educativa	Número de instituciones con promedio alto en las pruebas saber	3 – 3	
Mejores servicios en salud para la población	Porcentaje de fortalecimiento implementado	0% - 100%	
Por siempre con Salud	Porcentaje de personas afiliadas en el Régimen Subsidiado	97% - 99%	

⁸ Datos e información recolectada de la Alcaldía Municipal de Melgar (2016)

⁹ Datos e información recolectada del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2018)

			de salud y 22.1% en cuanto (sin) aseguramiento en salud, en centros poblados y rural disperso la relación es de 1.1% en cuanto a barreras de acceso a servicios de salud y 19.6% en cuanto a (sin) aseguramiento en salud (DANE, 2018).
Servicio a niños y adolescentes	Número de niños y adolescentes atendidos en los subprogramas NNA	500 – 500	De acuerdo con los datos del DANE, el 2.4% del total de hogares del censo presenta privaciones por barreras a servicios para cuidado de la primera infancia; otro 4.5% del total presenta privaciones por inasistencia escolar; el 12.9% del total presenta privaciones por rezago infantil y un 0.8% por trabajo infantil. En el caso de cabeceras, un 2.5% presenta privaciones por barreras a servicios para cuidado de la primera infancia; 4.3% por inasistencia escolar; 12.7% por rezago escolar; 0.7% por trabajo infantil. En centros poblados y rural disperso la relación es de 2.2% por barreras a servicios para cuidado de la primera infancia; 5.5% por inasistencia escolar; 13.8% por inasistencia escolar; 0.8% por trabajo infantil (Alcaldía Municipal de Melgar, 2016)
Desarrollo y oportunidad juvenil	Número de jóvenes atendido a través de la oferta institucional	552 – 1200	
Atención a núcleos familiares en extrema pobreza	Porcentaje de cobertura de las familias a través del programa Familias en Acción	100% -100%	De acuerdo con los datos suministrados por el DANE, la pobreza multidimensional en Melgar alcanzó, para el año 2018, un total de 19.7%; en las cabeceras, el porcentaje fue de 16.5% y en los centros poblados y rural disperso fue

			de 34.2% (Alcaldía Municipal de Melgar, 2016)
--	--	--	---

Fuente: elaboración propia con base en datos de: (Alcaldía Municipal de Melgar, 2016) & (DANE, 2018).

Teniendo en cuenta la anterior información, puede decirse que la capacidad institucional, durante el periodo 2016 – 2019, presentó importantes rezagos en cuanto a su gestión administrativa. En primer lugar, en materia de educación la administración municipal 2016 – 2019, pese a trazar una apuesta por cobertura, disminución de la deserción y fortalecimiento de la calidad educativa, tuvo deficiencias al momento de erradicar el analfabetismo y superar los índices de bajo logro educativo. Precisamente, el Índice de Pobreza Multidimensional Municipal identificó una serie de rezagos en términos de desarrollo humano en Melgar durante el 2016 – 2019.

En segundo lugar, respecto al eje de salud, se encontró que, a pesar de las propuestas de mejoramiento de los servicios de salud y aumento del porcentaje de afiliados a seguridad social por el régimen subsidiado, el censo de hogares del DANE registró una alta tasa del total de hogares del municipio sin aseguramiento de salud y, en el área rural, se identificó una alta tasa de barreras de acceso a los servicios de salud. Lo cual demuestra un deterioro progresivo en el ámbito rural.

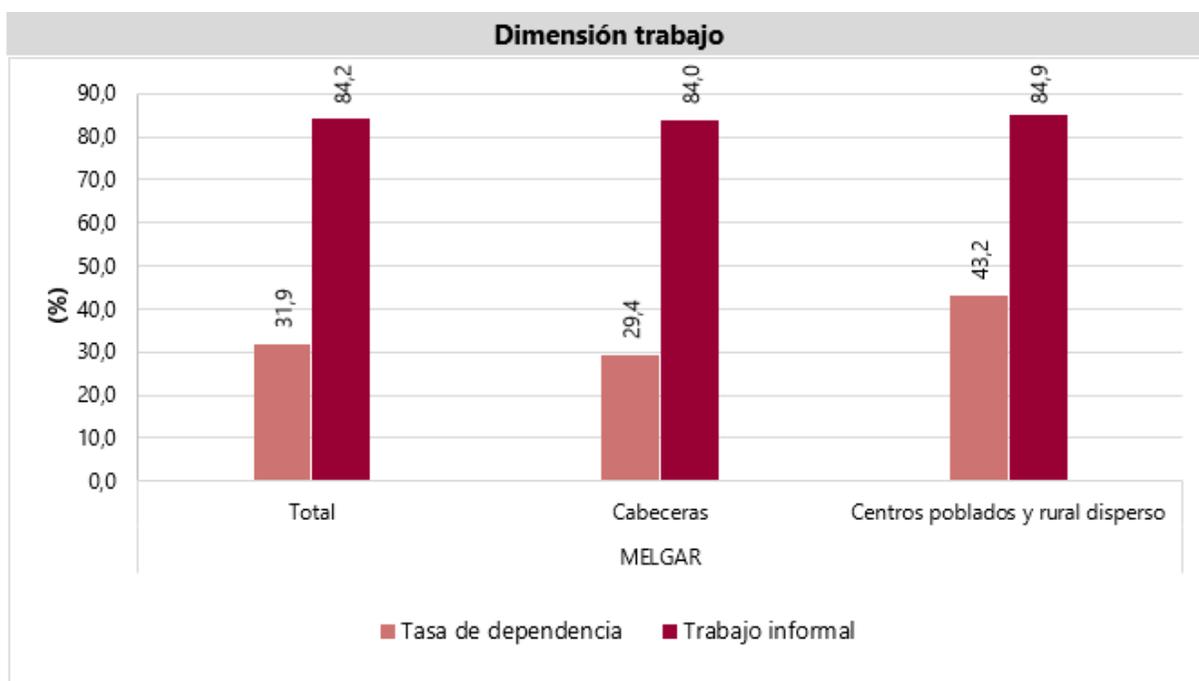
Frente a la política de niñez y juventud, se encontraron cifras alarmantes con respecto al rezago e inasistencia escolar. Nuevamente, la afectación es desproporcional entre las cabeceras y el centro poblado y rural disperso, pues, es claro que en esta última existen mayores obstáculos y privaciones de capacidades. Finalmente, la política de atención a la pobreza es, sin lugar a dudas, la dimensión de mayor retroceso: para el año 2018, la pobreza multidimensional alcanzó 19.7 % y, en el ámbito rural, llegó al 34.2%. Es decir, se mantiene una evolución progresiva de la pobreza municipal.

Quiere decir, entonces, que la política de asistencia social y desarrollo económico impulsada por la Administración Municipal 2016 – 2019 no logró tener un impacto significativo en el ámbito rural, pues, a pesar de existir un conjunto de estrategias

institucionales orientadas a reactivar la economía agraria y disminuir la pobreza rural, en la práctica, no se ha logrado reducir las brechas de desigualdad entre el campo y la ciudad.

En este punto es clave señalar que una de las principales apuestas del Plan de Desarrollo “Un Gobierno al Servicio de la Gente” fue la disminución de la pobreza en todas sus formas mediante la generación de empleos, sin embargo, las cifras de tasa de dependencia y trabajo informal en el municipio evidencian que la estrategia de desarrollo por la vía del turismo y el comercio trae consigo un incremento del trabajo informal, por lo tanto, no se logró reconstruir una estructura laboral formal mediante la cual se superaran, de manera progresiva, los niveles de pobreza municipal.

Ilustración 7. Tasa de dependencia y trabajo informal en Melgar



Fuente: tomado de (DANE, 2018)

De acuerdo con la anterior gráfica, el 84.2% del total de hogares del censo del DANE desarrollan actividades de trabajo informal en el municipio, mientras más del 31% del total de hogares presenta tasas de dependencia económica. Nuevamente, estas cifras muestran permiten confirmar que la configuración de una economía en torno al turismo y al comercio, en lugar de edificar una estructura laboral formal, tiende al aumento de las tasas de desocupación, desempleo, trabajo informal y dependencia económica. En un contexto de este tipo, es poco probable mejorar en los índices de pobreza municipal, pues se vivirán permanentemente retrocesos y privaciones, utilizando el lenguaje del DANE, en la dimensión más relevante a la hora de disminuir la pobreza: en la dimensión del trabajo y la estructura laboral municipal.

A partir de lo anterior puede decirse que, al igual que con el Plan de Desarrollo 2012 – 2016, la administración “Un Gobierno al Servicio de la Gente” no ofreció alternativas viables y efectivas para el crecimiento del empleo y la generación de ingresos en el municipio de Melgar, de modo tal que los índices de pobreza municipal se ampliaron, teniendo un impacto mayor (desproporcionado) en el ámbito rural. Puede concluirse, a partir de esto, que la capacidad institucional -en ambos periodos de estudio- no logró construir una apuesta de desarrollo económico local que aprovechara la ventaja del municipio en cuanto al mercado turístico y comercial, pero que, al mismo tiempo, fortaleciera sectores o renglones productivos de la economía municipal, de tal forma que se estimulara el sector comercio a través de una política de productividad local, formalización laboral y generación de empleos a través de inversión pública.

Todo este ciclo de desempleo, desocupación, informalidad y pobreza municipal responde, entonces, al tipo de estructura económica que han impulsado los distintos gobiernos municipales. De acuerdo con Vásquez (2018), el crecimiento económico de una sociedad “se produce por el aumento de los factores productivos, el trabajo y el capital, o por un aumento de la productividad total de factores” (pág. 4). Pues bien, en el caso del municipio de Melgar, durante el periodo 2012 – 2020, no se presentaron avances en cuanto al aumento de factores productivos, la estructura laboral sufrió un importante deterioro (teniendo como principal protagonista la informalidad) y el desarrollo del capital giró, principalmente,

alrededor de la economía turística, lo cual termina por fortalecer el último eslabón de la cadena de valor, debilitando otros sectores claves de la economía.

Esta situación de improductividad e informalidad laboral, combinada con la ausencia de programas públicos y estrategias institucionales (sostenibles en el tiempo) orientadas a la disminución de la pobreza y la creación de empleo y generación de ingresos, explica el por qué un municipio como Melgar ha mantenido durante el periodo 2012 – 2020 una alta tasa de desempleo, desocupación e informalidad laboral y, por lo tanto, no ha logrado disminuir los índices de pobreza municipal.

Aclarado esto, en la siguiente tabla (matriz de análisis) se presenta una breve síntesis sistematizada de la relación entre capacidad institucional, políticas públicas e indicadores de pobreza municipal para el municipio de Melgar durante el período 2012 – 2020. Es decir, se presenta, mediante un esquema, un breve resumen de las tres variables de análisis desarrolladas en este trabajo.

Tabla 13. Matriz de análisis de variables de estudio

VARIABLES DE ESTUDIO	DOCUMENTOS DE ANÁLISIS	SUBVARIABLES	ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS
Pobreza municipal	Estadísticas 2011- 2014 Melgar (Gobernación del Tolima, 2014)	Pobreza extrema	Para el 2014, el total de personas en pobreza extrema se incrementó a 19.006, registrando una tasa de variación de 38,57% respecto al 2013
		Cobertura educativa	El nivel de transición presentó tasas netas por encima del 68%. Los niveles primaria y secundaria alcanzaron tasas entre el 76% y el 105% en el período 2011 – 2014
		Mejoramiento de la calidad educativa	El total de las instituciones era de 38 en promedio para los 4 años objeto de estudio; la mayor participación se la lleva el sector oficial, con el 67% en el año 2012.
		Disminución de la deserción escolar	Para el año 2013, las tasas de deserción escolar fueron, en Primaria, de 4,01%. En nivel Media de 1,97%. En Secundaria, de 4,73%.

	Aseguramiento en salud	El número de personas afiliadas al régimen subsidiado pasó a 18.157 en el 2014. Para este último año, la variación fue de 1.94%.
	Prestación y desarrollo en servicios de salud	Para el año 2014, la infraestructura del Hospital Louis Pasteur prestaba servicios de atención médica básica y suministro de medicamentos. Sin embargo, desde el 2011 no hay avances en servicios de cirugía y consulta especializada
	Servicios Públicos con Cobertura y Calidad	La tasa de cobertura en Acueducto entre el 2011 -2014 fue del 99.1%; la cobertura en Alcantarillado se ubicó en 85.1%; la cobertura en Aseo se instaló en 82.1%
	Vivienda Digna para la Gente	La variación en la Vivienda Urbana 2011 - 2014 fue de 19,84%. La variación total para los mismos 4 años fue de 18,68%
	Mercado laboral	Para el 2014, la tasa de desempleo en Melgar alcanzó más del 43%, mientras la tasa de ocupación llegó a más del 35%.
Medida de Pobreza Multidimensional Municipal - Censo Nacional de Población y Vivienda (DANE, 2018)	Educación	El 6.1% total de hogares del censo presenta privación por variable de analfabetismo; otro 44.5% por bajo logro educativo.
	Salud	El 1% total de hogares del censo presenta privaciones por barreras de acceso a servicios de salud; otro 21.6% del total de hogares presenta privaciones por falta aseguramiento en salud.
	Condiciones de la niñez y la juventud	El 2.4% del total de hogares del censo presenta privaciones por barreras a servicios para cuidado de la primera infancia; otro 4.5% del total presenta privaciones por inasistencia escolar; el 12.9% del total presenta privaciones por rezago infantil y un 0.8% por trabajo infantil.
	Pobreza multidimensional	La pobreza multidimensional en Melgar alcanzó, para el año 2018, un total de 19.7%.

		Mercado laboral	Más del 84% del total de hogares del censo del DANE desarrollan actividades de trabajo informal en el municipio, mientras más del 31% del total de hogares presenta tasas de dependencia económica
		Vivienda y servicios públicos	Más del 7.8% del total de hogares del censo registró hacinamiento crítico; otro 5% en inadecuada eliminación de excretas; 3.1% en material inadecuado para paredes exteriores; 2.8% en material inadecuado de pisos; 5.4% sin acceso a fuente de agua mejorada.
Capacidad Institucional	Medición de Desempeño Institucional. Informe de resultados (Departamento Nacional de Planeación, 2020)	Puntaje global MDM	El municipio de Melgar mejoró en más de 7 puntos su desempeño institucional (en este indicador se tienen en cuenta variables como movilización y ejecución de recursos, transparencia y ordenamiento territorial). En cuanto al componente de gestión, el municipio mejoró sus indicadores en más de 5 puntos de desempeño (en este indicador se incluyen variables claves para medir la pobreza: salud, educación, seguridad y servicios). Finalmente, el componente de resultados también experimentó un mejoramiento en más de dos puntos de desempeño.
		Componente de Gestión	
		Componente de Resultados	
Políticas Públicas (Plan Municipal de Desarrollo)	Plan de Desarrollo 2012 - 2015 "Por un Melgar con Justicia Social"	Melgar con Justicia Social	El Plan de Desarrollo reconoce el deterioro material en las condiciones de vida de los pobladores, por ello, propone el fortalecimiento de programas sociales para estimular el acceso a servicios públicos, la atención a población en condiciones de vulnerabilidad y el incremento de ingresos mediante el estímulo a la pequeña economía local.
		Educación y Cultura para el Desarrollo Humano	
		Melgar saludable y protegido	
		Servicios Públicos y Vivienda	
		Competitividad	
	Plan de Desarrollo 2016 - 2019 "Un Gobierno al Servicio de la Gente"	Cobertura escolar y calidad educativa	La planificación político-económica del municipio de Melgar tiene una vocación fundamentalmente turística. En este caso, la apuesta por el desarrollo de telecomunicaciones desaparece y la competitividad agrícola se mantiene sin
		Disminución de la deserción escolar	
Mejores servicios en salud			

	Atención a niños y desarrollo juvenil	representar una apuesta estratégica, integral y estructural en materia de planeación. De hecho, los documentos técnicos de planeación no ofrecen una visión integral del desarrollo económico en el que confluyan distintas apuestas productivas y empresariales, sino una visión sujeta al fortalecimiento del turismo y comercio.
	Disminución de pobreza extrema	
	Atención a la mujer	
	Planificación turística y desarrollo agrícola	
	Servicios Públicos con Cobertura y Calidad	

Fuente: elaboración propia con base en datos de (Alcaldía Municipal de Melgar, 2012), (Alcaldía Municipal de Melgar, 2016), (Gobernación del Tolima, 2014), (DANE, 2018).

Puede decirse, a partir de lo anterior, que no ha existido una relación entre el fortalecimiento de las capacidades institucionales del municipio de Melgar, durante el periodo 2012 – 2016, y la reducción de los índices de pobreza multidimensional. Como se ha señalado a lo largo de este capítulo, varios hechos constatan tal afirmación: en primer lugar, con los análisis de los planes de desarrollo se encontró que no se han ofrecido alternativas efectivas para el aumento del empleo, tasa de ocupación y generación de ingresos en el municipio, sobre todo, en el ámbito rural.

Por esta razón, se afirma que la capacidad institucional, durante el periodo de estudio, no ha conseguido construir una apuesta de desarrollo económico local sostenible que articule las ventajas económicas del mercado turístico-comercial con los renglones productivos agrícolas. De modo tal, que se ha estancado la posibilidad de fortalecer una política de turismo que vaya de la mano de la productividad local, formalización laboral y generación de empleos a través de la inversión e iniciativa público-privada.

Así las cosas, el ciclo de desempleo, desocupación, informalidad y pobreza está estrechamente relacionado con la matriz económica impulsada por las distintas autoridades locales, es decir, una estructura económica dependiente del turismo. Sumado, desde luego, al hecho de un desaceleramiento o desincentivación de los sectores productivos y el deterioro de las condiciones laborales. En conjunto, estas condiciones de improductividad,

informalidad laboral (asociada a una estructura dependiente del turismo y el comercio) y una carencia política de desarrollo local explican las razones por las cuales no existen profundos cambios ni alteraciones en los índices de pobreza municipal.

13 CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo, se ha abordado el problema de la pobreza municipal en Melgar, tratando de determinar el grado de eficiencia de la capacidad institucional del municipio para superar los índices de pobreza, a partir de la promulgación de políticas públicas, durante el período 2012 - 2020. Es decir, se ha intentado identificar cuál ha sido el grado de efectividad tanto de los Planes de Desarrollo Municipal (políticas públicas) como de las distintas administraciones municipales (capacidad institucional) a la hora de mitigar el fenómeno de la pobreza municipal en Melgar.

Para esto, se desarrollaron seis grandes secciones: en primer lugar, se abordó el planteamiento del problema, metodología y justificación del trabajo de investigación. En esta sección se aclaró que el enfoque que adopta la investigación es de carácter mixto, es decir, analiza el problema de la pobreza municipal en Melgar desde una perspectiva cuantitativa y cualitativa, sin embargo, se aclara que el uso de datos y unidades de información cuantitativa está en función de reforzar el análisis descriptivo (el cuál se privilegiará sobre el análisis estrictamente cuantitativo). Por otra parte, se señaló que el alcance de la investigación es netamente descriptivo e interpretativo, por lo que se utilizan las tres categorías como vasos comunicantes (índice de pobreza multidimensional, capacidad institucional y políticas públicas) de todo el trabajo de investigación.

Por otra parte, se señaló que los procesos de transformación económica de la década de 1990 tuvieron un impacto significativo tanto en la regla fiscal como en la estructura económico-productiva de las regiones y municipios del país. En el caso del municipio de Melgar, desde inicios de los años 2000, se vino dando un acelerado proceso de reconversión productiva: saltando de una economía de tipo agrícola-productiva a una economía de tipo extractivista, comercial y turística.

El fortalecimiento de estos dos grandes sectores (extractivista y turístico) por la vía institucional no ha generado mayor desarrollo local, ni mayor crecimiento o reducción de la pobreza municipal. De hecho, los índices de pobreza municipal han ido en ascenso. Mientras las administraciones municipales apostaban por un desarrollo centrado en el

turismo y la extracción, la pobreza municipal aumentaba y, con ella, crecía una economía de trabajo informal asociada al comercio y al turismo.

Lo anterior terminó por deteriorar las condiciones materiales de vida de la población civil del municipio de Melgar. De ahí que resultara importante, para efectos de este trabajo de investigación, evaluar la capacidad institucional y el grado de efectividad de las políticas públicas (Planes de Desarrollo Municipal), promovidas por las administraciones locales 2012 – 2015 y 2016 – 2019, orientadas a mitigar y contrarrestar el fenómeno de la pobreza. En segundo lugar, se desarrolló el marco teórico, referencial y contextual. La discusión teórico-conceptual giró alrededor de las tres categorías de estudio. En cuanto al concepto de pobreza se encontró que no hay un consenso académico claro frente a su definición, sino múltiples definiciones de diversas corrientes teóricas. No obstante, se ha venido insistiendo en los últimos años que el concepto de pobreza no se reduce, de manera exclusiva, a la incapacidad de generar ingresos (a su carácter monetario), sino que incluye un conjunto de problemas que van desde el deterioro de las capacidades humanas hasta rasgos sociales y culturales. Esta perspectiva multidimensional fue la que se utilizó, finalmente, para abordar el caso de estudio en Melgar.

En cuanto al concepto de políticas públicas se señaló que se trata de una serie de instrumentos que sirven para la identificación, atención y evaluación de un problema social. Generalmente, las políticas públicas encuentran sustento en los Planes de Desarrollo Municipal, los cuales se convierten en la principal directriz de las autoridades locales para proceder frente a un problema de interés público. El objetivo de toda política es estimular el desarrollo económico, social, medioambiental y humano de la sociedad, intentando reducir brechas de desigualdad social a través del mejoramiento de las condiciones de vida de la población más vulnerable.

Respecto al concepto de capacidad institucional se encontró que no hay tampoco un consenso académico claro frente a su definición, sin embargo, podría decirse que, en términos generales, se concibe dicha capacidad como la facultad que tienen las instituciones estatales para realizar funciones, resolver problemas y lograr objetivos, es decir, se trata de una facultad con la que cuentan las instituciones del Estado para conseguir fines que le son asignados. Desde luego, requiere de distintos recursos (humanos,

organizacionales, financieros y legales) para avanzar en tal reto de manera eficiente, efectiva y sustentable.

En tercer lugar, se abordaron los documentos institucionales relacionados con la superación de la pobreza. En este punto se exploraron las líneas estratégicas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Objetivos de Desarrollo del Milenio, Misión de Sabios, Plan de Desarrollo Departamental, Plan de Desarrollo Municipal de Melgar, Plan de Ordenamiento Territorial, CONPES y Programas de Transferencia Monetaria Condicionada.

Los siguiente tres grandes capítulos desarrolló cada uno de los objetivos específicos del trabajo de investigación. El cuarto capítulo proporcionó una caracterización socio-económica del municipio de Melgar. En este apartado se sostuvo que, con los procesos de transformación económica de los años 90' del neoliberalismo, las estructuras económicas regionales vivieron un proceso de reconversión productiva: muchos municipios agrícolas saltaron a economías de comercio y turismo. Tal es el caso de Melgar que, desde inicios de siglo, renunció a la vocación agrícola productiva como matriz de desarrollo económico y adoptó el crecimiento basado en el turismo.

Este salto en la estrategia de desarrollo económico centrada en el turismo no se tradujo en un mayor estímulo al empleo formal, sino, por el contrario, en un incremento del trabajo informal y en un aumento de las tasas de desempleo y desocupación municipal. Por esta razón, se planteó la hipótesis, según la cual, centrar el desarrollo económico local (regional y municipal) en actividades económicas del sector comercio y servicios tiene, en el largo plazo, un efecto negativo sobre la estructura laboral y la estructura productiva: se tiende a perder los rasgos productivos de la economía regional y son remplazados por actividades económicas condenadas a ser el último eslabón de la cadena de consumo.

Para llegar a esta caracterización (según la cual la estructural laboral municipal tendía al deterioro) se realizó un ejercicio comparativo entre el proceso de neoliberalización de los años 90' en Colombia y el comportamiento de lo principales indicadores de pobreza municipal. A partir de tal contraste, se pudo establecer una relación directa y orgánica entre los procesos de neoliberalización nacional, transformación de la estructura económico-productiva municipal, el deterioro de la estructura labora y las sostenidas tasas de empleo

informal, pobreza rural (tras la implantación de una matriz económica turística y comercial).

Frente al quinto capítulo, se presentó un análisis de los Planes de Desarrollo Municipal entre los años 2012 – 2020 con el objetivo de identificar las principales estrategias de desarrollo económico y las principales metas de resultado de su gestión. Allí se encontró que los Planes de Desarrollo realizan un correcto análisis de las condiciones y factores asociados con la pobreza municipal en Melgar, también se precisan, de manera acertada, los ejes de intervención. Sin embargo, las distintas administraciones municipales, por medio de los documentos de planificación, han impulsado una matriz económica estrictamente turística y comercial, dejando de lado la posibilidad de reactivar la cadena de valor de otros renglones económicos.

Es decir, los Planes de Desarrollo estudiados no han tenido la capacidad de ofrecer, en materia de desarrollo económico, una propuesta que integre la vocación turística del municipio con otras cadenas productivas. A largo plazo, como se ha evidenciado en el capítulo 1, esto no tiene un impacto significativo en la generación de empleo, pues configura economías de comercio informal que difícilmente pueden incidir en la disminución de la pobreza municipal.

Por otra parte, el análisis de desempeño institucional 2016 – 2020 demostró que el municipio, entre dicho periodo, experimentó un avance mínimo en cuanto a gestión, resultados y capacidad institucional. Sin embargo, el índice sigue siendo suficientemente bajo como para insinuar que los planes de desarrollo han sido exitosos en términos de fortalecimiento y mejoramiento de la capacidad institucional y superación de la pobreza.

Finalmente, el sexto capítulo abordó la relación entre capacidad institucional y superación de la pobreza municipal. En este punto se realizó un contraste entre las metas de resultado y los indicadores de pobreza durante el periodo 2012 – 2020 encontrando que ambos Planes de Desarrollo fallaron al momento de ofrecer alternativas viables y efectivas para el estímulo del empleo y la generación de ingresos en municipio.

De tal manera que la capacidad institucional -en ambos periodos de estudio- no logró construir una apuesta de desarrollo económico local que aprovechara las ventajas comparativas del municipio en cuanto al mercado turístico y comercial, pero que, al mismo tiempo, fortaleciera sectores o renglones productivos de la economía municipal. Se perdió, en ese sentido, la oportunidad de estimular el sector comercio a través de una política de productividad local, formalización laboral y generación de empleos a través de inversión pública.

Puede concluirse, a partir de lo anterior, que ciclo prolongado de desempleo, desocupación, informalidad y pobreza municipal responde, entonces, al tipo de estructura económica que han impulsado los distintos gobiernos municipales. De hecho, durante el periodo 2012 – 2020, no se presentaron avances en cuanto al aumento de factores productivos; la estructura laboral sufrió un importante deterioro (teniendo como principal protagonista la informalidad); y el desarrollo del capital giró, principalmente, alrededor de la economía turística.

Esta situación de improductividad e informalidad laboral, combinada con la ausencia de programas públicos y estrategias institucionales (sostenibles en el tiempo) orientadas a la disminución de la pobreza y la creación de empleo y generación de ingresos, explica el por qué un municipio como Melgar ha mantenido durante el periodo 2012 – 2020 una alta tasa de desempleo, desocupación e informalidad laboral y, por lo tanto, no ha logrado disminuir los índices de pobreza municipal.

Por último, se recomienda, a partir de la ausencia de una base de datos e información confiable y consistente, la creación de una entidad institucional que trabaje en la sistematización de información sobre el comportamiento de las estadísticas económicas y socio-económicas municipales. Se sugiere la articulación del sector público, privado y académico para avanzar en tal tarea. Organizaciones como Ibagué cómo vamos, el laboratorio de empleo del Tolima pueden ser un ejemplo del tipo de organización investigativa que requiere Melgar no solo para el almacenamiento de datos, sino para la toma de decisiones políticas.

14 BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía de Melgar. (2020). *Plan de Desarrollo 2020 - 2023 "Por Amor a Melgar"*. Melgar: Alcaldía de Melgar.
- Alcaldía Municipal de Melgar. (2004). *Plan de Desarrollo Municipal "Somos la gente que quiere la gente 2004-2007"*. Melgar: Alcaldía Municipal de Melgar.
- Alcaldía Municipal de Melgar. (2012). *Plan de Desarrollo 2012 - 2015 "Por un Melgar con Justicia Social"*. Melgar: Alcaldía de Melgar - Departamento Nacional de Planeación.
- Alcaldía Municipal de Melgar. (2016). *Plan Municipal de Desarrollo 2016 - 2019 "Un Gobierno al servicio de la gente"*. Melgar: Concejo Municipal de Melgar - Tolima .
- Alkire, S., & Foster, J. (2011). Counting and multidimensional poverty measurement. *Journal of Public Economics*, 476-487.
- Andrade, J., & Cabral, J. (2015). Relación entre la desigualdad de la renta y el crecimiento económico en Brasil: 1995-2012. *Revista Problemas del Desarrollo*, 129-150.
- Aparicio, C., Jaramillo, M., & San Román, C. (2011). *Desarrollo de la infraestructura y reducción de la pobreza: el caso peruano*. Lima: Universidad del Pacífico - Centro de Investigación.
- Arévalo, C. (2007). Análisis de las políticas públicas. *Perspectivas*, 127-136.
- Arriagada, I. (2005). *Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza*. Santiago de Chile: Naciones Unidas - CEPAL.
- Arroyave, S. (2011). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. *Forum. Revista Departamento De Ciencia Política*, 95-111.

- Baca, F. (2017). *Propuesta para el diseño de una guía turística para Melgar, Tolima 2017*. Girardot: Universidad de Cundinamarca.
- Banco Mundial. (1995). *Colombia, estudio sobre la capacidad de los gobiernos locales: más allá de la asistencia técnica*. Washington: Banco Mundial.
- Battistón, D., Cruces, G., López, L., Lugo, M., & Santos, M. (2013). Income and Beyond: Multidimensional Poverty in Six Latin American Countries. *Social Indicators Research*, 291-314.
- Beltrán, N., Manzanares, Y., & Martínez, C. (2018). *Análisis de la implementación del nuevo sistema general de regalías y su contribución a la disminución de la pobreza multidimensional con énfasis en educación en el departamento del Chocó 2012 - 2017*. Bogotá D.C.: Universidad de La Salle.
- Berggruen, N. (2013). *Gobernanza inteligente para el siglo XXI: Una vía intermedia entre Occidente y Oriente*. Madrid: Taurus.
- Bericat, E. (1998). *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social: significado y medida*. Barcelona: Ariel Sociología.
- Bonfiglio, J. (2019). *Pobreza multidimensional fundada en derechos económicos y sociales : Argentina urbana: 2010-2018*. Buenos Aires: Pontificia Universidad Católica Argentina - Observatorio de la Deuda Social Argentina.
- Buitrago, M. d., Gómez, A., & Toro, I. (2019). *Desarrollo local autónomo: una mirada desde Melgar*. Bogotá D.C.: Universidad Cooperativa de Colombia.
- Castillo, J., & Jácome, J. (2022). *Evaluación preliminar del potencial ecoturístico y estrategia de implementación con fines de protección y conservación del bosque seco tropical (bs-T) en el municipio de Melgar - Tolima*. Bogotá D.C.: Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Cecchini, S., & Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva: una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas - CEPAL.

CEPAL. (2013). *La medición multidimensional de la pobreza*. Pucon: Naciones Unidas - CEPAL.

Chavarro, D., Vélez, I., Tovar, G., Montenegro, I., Hernández, A., & Olaya, A. (2017). *Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia y el aporte de la ciencia, la tecnología y la innovación*. Bogotá D.C.: Colciencias - Unidad de Diseño y Evaluación de Políticas Públicas.

Chinchilla, F., Parra, O., & Caceres, L. (2010). *Pobreza y Derechos Humanos: hacia la definición de parámetros conceptuales desde la doctrina y acciones del sistema interamericano*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos .

Congreso de Colombia. (19 de Junio de 1994). *Departamento Nacional de Planeación*.
Obtenido de Departamento Nacional de Planeación :
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/ley%201994%200152.pdf>

DANE. (2 de Marzo de 2016). *Departamento Administrativo Nacional de Estadística*.
Obtenido de Departamento Administrativo Nacional de Estadística:
<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/pobreza-monetaria-y-multidimensional-en-colombia-2015>

Dane. (17 de Octubre de 2018). *Departamento Administrativo Nacional de Estadística*.
Obtenido de Departamento Administrativo Nacional de Estadística:
https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2020/Aneos_medida_pobreza_mun_CNPV_2018.xlsx

DANE. (2018). *Medida de pobreza multidimensional municipal - Censo Nacional de Población y Vivienda*. Bogotá D.C.: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

DANE. (2018). *Medida de Pobreza Multidimensional Municipal - Censo Nacional de Población y Vivienda*. Bogotá D.C.: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Documento Conpes Social 3918: Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.

Departamento Nacional de Planeación. (31 de Diciembre de 2020). *Departamento Nacional de Planeación*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación:
<https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmInfoTerritorial/MenuInfoTerrEstMDM>

Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Medición de Desempeño Institucional. Informe de resultados*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación .

DNP - Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2006). *Documento Conpes Social 102. Red de protección social contra la extrema pobreza*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.

DNP. (30 de Noviembre de 2022). *Departamento Nacional de Planeación*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación:
<https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Paginas/Sistema-General-de-Participaciones---SGP.aspx#veintidos>

Domínguez, J., & Caraballo, A. (2006). Medición de la pobreza: una revisión de los principales indicadores. *Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa*, 27-66.

Dos Santos, T. (2017). Poverty as lack of capabilities: an analysis of the definition of poverty of Amartya Sen. *Perí*, 125-148.

Escobal, J., Saavedra, J., & Torero, M. (1998). *Los activos de los pobre en el Perú*. Lima: GRADE.

FAO. (2017). *Seminario Regional. Políticas públicas orientadas a la reducción de la pobreza rural y el hambre*. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

FAO. (2019). *El apoyo de la FAO para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América del Sur*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Ferreira, H., Gallego, D., & De Sarmiento, M. (2015). La evaluación institucional de la educación superior en Colombia: Aproximación a un estado de la cuestión. *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, 138-148.

Franks, T. (1999). Capacity building and institutional development: reflections on water. *Revista de Ecología Industrial*, 51-61.

Freyre, L. (2014). El problema del desempleo en Argentina y el surgimiento de los Planes de Empleo y sostenimiento de ingresos en la agenda pública. *Revista de Sociología e Política*, 35-54.

Fukuda-Parr, S., Lopes, C., & Malik, K. (2002). *Capacity for development: new solutions to old problems*. Virginia: Naciones Unidas.

García Márquez, G. (20 de Abril de 2014). *Portafolio*. Obtenido de Portafolio:
<https://www.portafolio.co/tendencias/texto-sabio-llamado-gabriel-garcia-marquez-47918>

- Gilio, A. (2016). Desarrollo de capacidades estatales para gobiernos locales: dimensiones e indicadores para su diagnóstico. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 228-258.
- Gobernación del Tolima. (2014). *Estadísticas 2011- 2014 Melgar*. Ibagué: Secretaría de Planeación y TIC.
- Gobernación del Tolima. (2016). *Plan de desarrollo: soluciones que transforman 2016-2019*. Ibagué: Gobernación del Tolima.
- Gobernación del Tolima. (2020). *Proyecto de Ordenanza Plan de Desarrollo Departamental "El Tolima nos une"*. Ibagué: Gobernación del Tolima.
- Gómez, R. (2012). Gestión de políticas públicas: aspectos operativos. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 223-236.
- González, J. (2011). Utilitarismo y mediciones de la pobreza. *Revista de Economía Institucional*, 89-103.
- Grindle, M. (1997). *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Cambridge: Harvard Kennedy School.
- Güemes, C., & Bonivento, J. (2014). Confianza, instituciones informales y políticas públicas, una compleja relación pendular. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 1-16.
- Huesca, L., & Llama, L. (2016). Las limitaciones del sistema fiscal mexicano en la reducción de la pobreza: un medición pobre. *Acta Sociológica*, 173-196.
- Imbaruddin, A. (2003). *Understanding Institutional Capacity of Local Government Agencies in Indonesia*. Canberra: The Australian National University.

- Lampis, A., & Rodríguez, L. (2012). Colombia, entre lo local y lo global: la inserción de las regiones en la nueva economía global. *Sociedad y Economía*, 96-131.
- Lazzeta, O. (2012). Capacidades estatales, gobernabilidad democrática y crisis. En A. Aranibar Arze, *Crisis global y democracia en América Latina* (págs. 137-162). Buenos Aires: PNUD - Siglo Veintiuno.
- León, D. (2017). Metodología Alkire y Foster en la medición de Pobreza Multidimensional: el caso colombiano. *MPRA Paper*, 1-19.
- Lijphart, A. (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. Londres: Yale University Press.
- Lipset, M., & Schneider, W. (1983). *The Confidence Gap: Business, Labor, and Government in the Public Mind*. Nueva York: The Free Press.
- Lopez, F. (2010). Transformación productiva de la industria en Colombia y sus regiones después de la apertura económica. *Cuadernos de Economía*, 239-286.
- López, J., & Suárez, J. (2015). Los griegos como herencia del pensamiento: una mirada al epostracismo de la pobreza. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, 179-187.
- Losada, A. (2020). *Pobreza Multidimensional como Referencial de Pobreza en Colombia Política Pública de Superación durante el periodo 1990 - 2018*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Marcillo, V. (2010). *¿Existe alguna entre informalidad laboral y la duración del desempleo? Un análisis exploratorio para Colombia (trece principales áreas metropolitanas, 2008)*. Cali: CIDSE - Universidad del Valle.
- Marrero, R., Rodríguez, P., & Ramos, M. (2016). La flexibilidad laboral en el sector turístico. Un análisis a partir de las ofertas de empleo. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 143-163.

- Martínez, T. (2009). Participación ciudadana y políticas públicas. *Décimo Certamen de Ensayo Político*, 31-48.
- Mazzucato, M. (2021). *Misión Economía: una guía para cambiar el capitalismo*. Bogotá D.C.: Penguin Random House.
- Michalek, J., & Zarnekow, N. (2012). Construction and application of the Rural Development Index to analysis of rural regions. *Publications Office of the European Union*, 7-77.
- Ministerio de Educación . (19 de Abril de 2019). *Ministerio de Educación Nacional*. Obtenido de Ministerio de Educación Nacional:
<https://www.mineducacion.gov.co/portal/salaprensa/Comunicados/381446:Presidente-Ivan-Duque-lanzo-la-Mision-Internacional-de-Sabios-que-aportara-a-la-construccion-de-una-sociedad-con-equidad#:~:text=El%20Presidente%20Iv%C3%A1n%20Duque%20lanz%C3%B3,de%20man>
- Mishler, W., & Rose, R. (2001). What Are the Origins of Political Trust?: Testing Institutional and Cultural Theories in Post-communist Societies. *Estudios políticos comparativos*, 30-62.
- Misión Internacional de Sabios. (2019). *Propuestas de la Misión Internacional de Sabios*. Bogotá D.C: Ministerio de Ciencias y Tecnologías - Gobierno Nacional .
- North, D. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Nueva Crónica Quindío. (9 de Febrero de 2019). *Nueva Crónica Quindío*. Obtenido de Nueva Crónica Quindío:
<https://www.cronicadelquindio.com/opinion/Editorial/sabia-decisin>

- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2015). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación. La innovación en la agricultura familiar*. Roma: FAO - Naciones Unidas.
- Orgaz, F. (2014). Los impactos económicos, sociales y medioambientales negativos en el ecoturismo: una revisión de la literatura. *Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 1-10.
- Palacios, E., González, C., & Villamizar, J. (2019). *Desarrollo, patrimonio e identidad*. Bogotá D.C. : Universidad Cooperativa de Colombia.
- Peters, G., & Pierre, J. (2005). ¿Gobernanza sin gobierno? Replanteándose la administración pública. En A. Martínez, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (págs. 123-144). España: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Pitanga, T. (2015). Learning communities and overcoming poverty in Brazil. *Intangible Capital*, 333-349.
- PNUD. (1997). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Madrid: Mundi-Prensa Libros.
- Prats, J. (2008). Causas políticas y consecuencias sociales de la corrupción. *Papers*, 153-164.
- Prosperidad Social. (2018). *Prosperidad Social*. Obtenido de Prosperidad Social: <https://prosperidadsocial.gov.co/sgpp/transferencias/#:~:text=La%20Direcci%C3%B3n%20de%20Transferencias,Acci%C3%B3n%20y%20J%C3%B3venes%20en%20Acci%C3%B3n>.
- RAE. (23 de Junio de 2022). *Diccionario de la lengua española - RAE*. Obtenido de Diccionario de la lengua española - RAE: <https://dle.rae.es/pobreza>
- Repetto, F. (2007). Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas... o la búsqueda del “tesoro perdido” de la política social latinoamericana. En G. Alonso,

- Capacidades estatales, instituciones y política social* (págs. 41-85). Buenos Aires: Prometeo.
- Rionda, I. (2010). Neoliberalismo y desarrollo regional (la nueva ortodoxia en la economía regional). *El Cotidiano*, 79-82.
- Rivera, M., & Ávila, N. (2021). *Estrategias para la promoción del desarrollo ecoturístico del municipio de Melgar en el departamento del Tolima*. Girardot: Universidad de Cundinamarca.
- Rosas Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, 119-134.
- Rosas, A. (2019). Capacidad institucional: revisión del concepto y ejes de análisis. *DAAPGE*, 81-107.
- Rowntree, S. (1901). *Poverty : a study of town life* . Londres: Macmillan.
- Saisana, M., & Tarantola, S. (2016). *Informe de estado del arte sobre metodologías y prácticas actuales para el desarrollo de Indicadores compuestos*. Ispra: Join Research Centre.
- Sánchez, R., Maturana, L., & Manzano, L. (2019). Estimación alternativa de la pobreza multidimensional en Colombia. *Revista de Economía Institucional*, 137-168.
- Semana. (29 de Junio de 2021). *Semana*. Obtenido de Semana:
<https://www.semana.com/educacion/articulo/jovenes-en-accion-abren-nuevas-inscripciones-para-el-programa-cuales-son-los-requisitos-y-como-registrarse/202154/>
- Sen, A. (1985). A Sociological Approach to the Measurement of Poverty: A Reply [Poor, Relatively Speaking]. *Oxford Economic Papers*, 669-676.

- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona, España: Planeta.
- Sen, A. (2000). El desarrollo como libertad. *Gaceta Ecológica*, 14-20.
- Sen, A., & Nussbaum, M. (1993). *La calidad de vida*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Spicker, P. (2009). *Pobreza. Un glosario internacional*. Buenos Aires: CLACSO.
- Tassara, C. (2015). Políticas públicas de protección social y lucha contra la pobreza en Colombia, logros y desafíos. *Papel Político*, 323-351.
- Tewdwr, M., & Phelps, N. (2000). Levelling the Uneven Playing Field: Inward Investment, Interregional Rivalry and the Planning System. *Regional Studies*, 429-440.
- Tilly, C. (1990). Modelos y realidades de la acción colectiva popular. *Zona abierta*, 167-195.
- Valdiglesias, J. (2019). Determinantes institucionales del Estado para las metas intermedias en China: tecnología nativa, desarrollo de la industria e internacionalización de empresas . *Apuntes*, 231-256.
- Vargas, A., & Eguiarte, M. (2017). Analysis of the Impact of the Oportunidades Program on the Autonomous Income of its Beneficiaries. *Economía Informa*, 62-79.
- Vargas, L. (2014). *Desigualdad económica y social en Colombia: las políticas públicas para la reducción de la pobreza*. Bogotá D.C.: Universidad Católica de Colombia.
- Vásquez, J. (2018). *Crecimiento económico, estructura del mercado laboral, pobreza y desigualdad por ramas de actividad económica*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo - Departamento de Política de Empleo.

Weller, N., & Ziegler, M. (2008). Tax Man Cometh: Income Taxation as a Measure of State Capacity. *UC Irvine: Center for the Study of Democracy.*, 1-32.

Wiesner, E. (1992). *Colombia: descentralización y federalismo fiscal. Informe final de la misión para la descentralización.* Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.

Wilson, J. (2018). ¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas? *Revista Científica Semestral In Iure*, 30-41.