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

ESTUDIANTES

LEONARDO FABIO CORTÉS CORTÉS

GUSTAVO ADOLFO VÉLEZ GUTIÉRREZ

DIRECCIÓN TRABAJO DE GRADO

M.Sc. MARÍA EUGENIA ARANGO OSPINA

M.Sc. Ph.Dc. GLORIA PATRICIA CASTRILLÓN ARIAS

GRUPO DE INVESTIGACIÓN: DESARROLLO REGIONAL SOSTENIBLE

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN: CAPITAL SOCIAL Y GESTIÓN TERRITORIAL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MANIZALES

FACULTAD DE ESTUDIOS SOCIALES Y EMPRESARIALES

MAESTRÍA EN DESARROLLO REGIONAL Y PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO. COHORTE VI

MANIZALES, COLOMBIA

NOVIEMBRE. 2015

Resumen

Manizales es una ciudad con un índice de pobreza multidimensional IPM por debajo de la media nacional, situación que más allá de pensar que todo está bien, y que no sea necesario continuar esforzándose para llegar a cifras mínimas, representa un gran reto en aras de generar condiciones de bienestar para toda la población.

Es una ciudad competitiva, con una institucionalidad fuerte, que adelanta diferentes procesos a todo nivel; con una gran presencia de universidades con acreditación de alta calidad; con presencia de una industria y unos gremios que lideran procesos productivos que la hacen altamente competitiva; una sociedad civil movilizada alrededor de los temas más importantes de ciudad como el ordenamiento territorial y la competitividad; una fuerte presencia del Estado, con instituciones generadoras de procesos de transformación social, apalancados con la respectiva apropiación de recursos.

También se ha constituido en un municipio con procesos metropolitanos muy significativos, que la ha llevado a repensar la forma de interactuar con sus vecinos y generar proyectos de integración, para fortalecer el tejido social y crear sinergias que jalonan procesos de desarrollo económico endógeno, que la proyectan no solo a nivel nacional sino internacional.

La inclusión de Manizales-Caldas en este macroproyecto evidenció lo importante que es para el desarrollo del municipio y del departamento contar con una arquitectura institucional muy fuerte y dinamizadora de procesos, aunada a esfuerzos con el sector privado para generar alianzas público privadas APP que han llevado al municipio a posiciones muy altas en el concierto de ciudades del país, convirtiéndose en modelo regional y nacional.

El análisis de la relación entre políticas públicas, desarrollo económico local y pobreza en el municipio de Manizales nos permitió como futuros magisters en desarrollo regional y planificación del territorio, identificar tanto las fortalezas como las oportunidades que tiene la ciudad para generar procesos de desarrollo económico local que redunden en mejorar la calidad de vida de toda la población.

Palabras Claves: Políticas públicas, Desarrollo Económico Local, Territorio, Endógeno, Competitividad, Sociedad Civil, Alianzas Público Privadas, Arquitectura Institucional, Pobreza Multidimensional, Pobreza Extrema.

Abstract:

Manizales is a city with a multidimensional poverty index (MPI) below the national average. This situation goes beyond thinking that everything is working fine and that it is not necessary to continue making efforts to reach minimum figures. This represents a major challenge to generate welfare conditions for the whole population.

Manizales is a competitive city with a strong institutional system that is improving in different processes at all levels. The city has an important contribution of high quality universities, with the presence of an industry and some leading associations that head production processes to make the city a highly competitive one, with a civil society working together regarding important issues of the city, such as territorial planning and competitiveness, as well as a strong presence of the State with institutions that generate social transformation processes, which are leveraged with the corresponding appropriation of resources.

Manizales has become a municipality region with very relevant metropolitan processes that have led its population to rethink the way to interact with its neighbors and the way to generate integration projects to strengthen its social structure and to create synergies that determine endogenous processes of economic development. This projects the city at both national and international levels.

The incorporation of Manizales, Caldas to this large-scale project showed the importance of having a strong and dynamic institutional system of processes for the city and the department development. It is also important to Joint efforts with the private sector in order to generate public-private partnerships (PPP) that have led the city to very high positions in the consensus of country cities, becoming a regional and a national model.

The analysis of the relationship between public policies, local economic development and poverty within the city of Manizales allowed us, as future masters in Regional Development and Territory planning, to identify the strengths of our territory, as well as the opportunities the city has to generate processes of local economic development that lead to improve the quality of life of the whole population.

Keywords: Public Policies, Local Economic Development, Territory, endogenous, Competitiveness, Civil Society, Public-Private Partnerships, Institutional system, Multidimensional Poverty, Extreme Poverty.

CONTENIDO

.....0

.....0

Resumen 1

Abstract: 2

Lista de figuras 6

Siglas 9

Presentación 12

1 Descripción del área problemática 0

1.1 Dinámica global de la pobreza 1

1.2 Dinámica de la pobreza en américa latina 4

1.2.1 Ingreso, polarización y percepciones 8

1.2.2 Políticas públicas para la superación de la pobreza en América Latina 12

1.2.3 Institucionalidad Latinoamericana para el desarrollo y la disminución de la pobreza 16

1.3 Contexto de la Pobreza en Colombia 18

1.4 Gasto Social en América Latina y en Colombia 18

1.5 Pregunta de investigación 20

2 Objetivos 22

2.1 General 22

2.2 Específicos 22

3 Referente teórico 23

3.1 La pobreza 23

3.1.1 Definiendo la Pobreza 23

3.1.2 La medición de la pobreza 24

3.2 Marco de políticas públicas para la superación de la pobreza 32

3.2.1 Políticas Selectivas para superar la pobreza 33
3.2.2 Políticas para combatir la pobreza en el nivel local 34
3.3 Desarrollo económico local DEL 35
3.3.1 Entorno favorable para el desarrollo económico local 40
4 Metodología 42
4.1 Enfoque 42
4.2 Tipo de estudio 42
4.3 Diseño de la investigación 42
4.4 Técnicas de recolección de información 44
4.4.1 Técnicas indirectas o no interactivas 44
4.4.2 Técnicas directas o interactivas 45
4.5 Procedimiento 46
5 Resultados y análisis 48
5.1 Análisis de la pobreza en Colombia 48
5.1.1 Instrumentos de políticas para superación de la pobreza en Colombia. 48
5.1.2 Programas para la reducción de la pobreza extrema en Colombia 60
5.1.3 Dinámica de la pobreza en Colombia 74
5.2 Articulación de las políticas públicas en los planes de desarrollo 90
5.2.1 Política Pública. 90
5.2.2 Departamental 94
5.2.3 Municipal 104
5.3 Pobreza y desarrollo económico local 110
5.3.1 Contexto de la pobreza en el departamento de Caldas 110
5.3.2 Contexto de la pobreza en el municipio de Manizales 124
5.3.3 Diagnóstico de la pobreza extrema en Manizales 137

5.3.4 PIB Manizales 141
5.3.5 Índice de desarrollo endógeno IENDOG 142
5.3.6 Dinámica del gasto social 144
5.4 Condiciones de favorabilidad para el desarrollo económico local 145
5.4.1 Análisis de percepción con Actores del Territorio. 145
5.4.2 Índice de percepción de favorabilidad para el desarrollo económico local. 153
6 Discusión de resultados 156
7 Conclusiones 160
8 Recomendaciones 162
9 Referencias bibliográficas 163
10 Anexos 172
11 Notas 173

Lista de figuras

Figura 1. Pobreza extrema a nivel mundial 3
Figura 2. Evolución de la pobreza y la indigencia en AL. 1980-2014 8
Figura 3. América Latina y la variación anual del índice de Gini[3]. 2002-2008 y 2008-2013 9
Figura 4. América Latina y el Caribe (21 países): evolución y participación del gasto público social y del gasto público 12
Figura 5. Factores requeridos para el éxito de las iniciativas de desarrollo económico local 41
Figura 6. Relación entre variables 44
Figura 7. Pobreza y pobreza extrema en Colombia, 2002-2014 75
Figura 8. Incidencia de pobreza y pobreza extrema por ciudades, 2014 76
Figura 9. Dimensiones y variables del índice de pobreza multidimensional 77
Figura 10 Cobertura bruta por departamentos en educación básica 2012 84
Figura 11. Producto interno bruto en Colombia, 2000–2013 87
Figura 12. Tasa global de participación, ocupación y desempleo en Colombia, 2007–2014* 88
Figura 13 Tasa de ocupación y desempleo según ciudades, IV trimestre 2014 90
*Figura 14.L*ocalización departamento de Caldas 111
Figura 15. Municipios y subregiones del departamento de Caldas 112
Figura 16. Población departamento de Caldas 1990–2020, atendiendo a género. 113
Figura 17. Tasas medias anuales de crecimiento 114
Figura 18. Base certificada del Sisbén con corte a diciembre de 2012 115
Figura 19. Porcentaje de población en situación de pobreza en el departamento de Caldas, frente al total nacional, período 2002-2003 121
Figura 20. Localización del municipio de Manizales 124
Figura 21. Crecimiento población municipio de Manizales, 1993-2020 126
Figura 22. Población de Manizales, atendiendo a grupos de edad, 2005 127
Figura 23. Población atendiendo a grupos de edad y género, 2005 128
Figura 24. Porcentaje hombres y mujeres por grupos de edad 128
Figura 25. Población por grupos de edad atendiendo a centros poblados de la ciudad de Manizales 2005 129
Figura 26. Población total por grupos de edad centros poblados de la ciudad de Manizales 2005 130
Figura 27. Población ocupada (miles) Manizales área metropolitana 132
Figura 28. Población ocupada (miles) según actividades económicas Manizales, área metropolitana 133

Figura 29. Incidencia de la pobreza monetaria Manizales, área metropolitana (1) 2002-2013, frente al nivel departamental y nacional (%) 134
Figura 30. Incidencia de la Pobreza Extrema Manizales área metropolitana (1) 2002-2013, frente al nivel departamental y nacional (%) 135
Figura 31. Coeficiente de Gini para Manizales área metropolitana 2002-2013 (1), frente al nivel departamental y nacional (5) 137
Figura 32. Manizales pobreza extrema, a partir del índice Sisbén 2002 139
Figura 33. Incidencia de la pobreza y la pobreza extrema en Manizales 140
Figura 34. PIB municipal por sectores de la economía 141
Figura 35: PIB Municipal vs PIB Departamental 142
Figura 36. Gasto social en Caldas y Manizales. Millones de pesos corrientes. (1994-2012) 144
Figura 37. Finalidad del gasto en Manizales 1998-2014 145
Figura 38. Dimensiones y factores que favorecen el DEL 154
Figura 39. Índice de percepción de las condiciones de favorabilidad para el DEL de Manizales. 2015 155

Lista de tablas

Tabla 1. Programas Sociales de Reducción de la Pobreza y Líneas de Acción en AL 14

Tabla 2. Los mínimos constitucionales en Colombia para el ICV 28

Tabla 3. Los mínimos constitucionales en Colombia para el ICV 31

Tabla 4. Porcentaje de gestión total por región 85

Tabla 5. Establecimientos educativos del departamento de Caldas, no oficiales, atendiendo a estado, área, calendario y clase, 2015 116

Tabla 6. Establecimientos educativos del Departamento de Caldas, Oficiales, Calendario A, atendiendo a estado, área, y clase, 2015 116

Tabla 7. Porcentaje de población en situación de pobreza en el departamento de Caldas, frente al total nacional, período 2002–2013 120

Tabla 8. Porcentaje de población en situación de pobreza extrema en el departamento de Caldas, frente al total nacional, período 2002-2013 122

Tabla 9. Comportamiento desigualdad de ingresos (Coeficiente de Gini), en el departamento de Caldas, frente al total nacional, período 2002-2013 123

Tabla 10. Corregimientos del municipio de Manizales 124

Tabla 11. Población de Manizales atendiendo a género, 2005. 126

Tabla 12. Establecimientos educativos de Manizales, Oficiales, Calendario A, atendiendo a estado, área, y clase, 2015 130

Tabla 13. Establecimientos educativos de Manizales, No Oficiales, atendiendo a estado, área, calendario y clase, 2015 131

Tabla 14. Cobertura servicios públicos ciudad de Manizales. 2005 132

Tabla 15. Manizales pobreza extrema según el índice Sisbén 2012 139

Tabla 16. Ponderación y variables por factor del índice de desarrollo endógeno 143

Tabla 17. Tipologías de municipios según índice de desarrollo endógeno IENDOG 143

Tabla 18. Sector al cual están vinculados los actores institucionales entrevistados, en atención al rol institucional. 146

Tabla 19. Percepción de los actores entrevistados respecto al liderazgo público, atendiendo a conocimiento de estratégias de desarrollo económico local y formulación de los proyectos de impacto por parte de la administración municipal. 146

Siglas

AL: América Latina

Anspe: Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema

BM: Banco Mundial

BPA: Buenas Prácticas Ambientales

Cepal: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

DEL: Desarrollo Económico Local

Ditriac: Distribución de Triangulación Concurrente

DNP: Departamento Nacional de Planeación

DPS: Departamento para la Prosperidad Social

ECH: Encuesta Continua de Hogares

FIDA: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

FMI: Fondo Monetario Internacional

FNR: Fondo Nacional de Regalías

GEIH: Gran Encuesta Integrada de Hogares

IDH: Índice de Desarrollo Humano

Ilpes: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social

IPM: índice de pobreza multidimensional

Merpd: Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad

MFA: Más Familias en Acción

NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

ONG: Organización no gubernamental

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OIT: Organización Internacional de Trabajo

OMC: Organización Mundial del Comercio

PAS: Programas de Asistencia Social

PE: Pobreza Extrema

PIB: Producto Interno Bruto

PND: Plan Nacional de Desarrollo

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PP: Política Pública

PPED: Población Pobre Extrema y Desplazada

PPN: Política Pública Nacional

PTC: Programa de Transferencias Condicionadas

RAE: Registro Analítico Especializado

SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje

SFCH: Sistema de formación de capital humano

TD: Tasa de Desempleo

TGP: Tasa General de Participación

TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación

TO: Tasa de Ocupación

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

Presentación

El presente proyecto de investigación sobre el municipio de Manizales hace parte de un macroproyecto de Investigación del Grupo Desarrollo Regional Sostenible, el cual tiene como objetivo fundamental identificar la incidencia de las políticas público a nivel nacional, para la disminución de la pobreza y pobreza extrema, en el marco del desarrollo económico local en ocho departamentos de Colombia.

El trabajo se ha elaborado teniendo en cuenta las características físicas, socioculturales y económicas de cada región; y por tanto, un factor muy importante de resaltar para la obtención de resultados finales, es la heterogeneidad de los diferentes departamentos del país, así como sus disparidades socioeconómicas y culturales.

Se ha evidenciado la gran brecha existente entre los diferentes departamentos analizados en su conjunto y también al interior, puesto que en un mismo territorio se tienen diferentes condiciones y niveles de desarrollo, entre los municipios que lo integran.

Esta gran diversidad ha enriquecido la presente investigación y los indicadores analizados dan cuenta de un panorama alentador en el país, permitiendo evidenciar que:

- En los últimos veinte años en Colombia han disminuido los índices de pobreza y pobreza extrema, ubicando al país en un rango intermedio en la región latinoamericana.
- El índice de pobreza multidimensional IPM ha mostrado una variación muy significativa en la mayoría de regiones y departamentos de Colombia; sin embargo, regiones como la Pacífica, Atlántica y los anteriormente llamados Territorios Nacionales, aún presentan indicadores alarmantes de la situación de pobreza y pobreza extrema.
- El índice de condiciones de vida ICV también ha registrado variaciones significativas en este período de análisis; igualmente el índice de necesidades básicas insatisfechas NBI reporta mejores condiciones en los hogares colombianos, según cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE y el Departamento Nacional de Planeación DNP.

Todo lo anterior es el reflejo de unas políticas públicas del orden nacional que, en el caso del municipio de Manizales, se han sabido articular con los entes territoriales del departamento y del municipio; lo cual ha generado sinergias y optimización de los recursos para cubrir un número significativo de familias de la zona urbana y rural.

El estudio se presenta con una estructura que en primera instancia se plantea la problemática y su justificación, seguidamente se hace una revisión de los antecedentes relacionados con el DEL y de las políticas públicas para la superación de la pobreza extrema; continua con los referentes teóricos en el marco de la pobreza extrema, de las políticas públicas y el desarrollo económico local, para entrar en el análisis de contexto desde el ámbito global hasta el local. Posteriormente, se plantea la metodología utilizada en el estudio, así como los procedimientos y plan de análisis. Por último se presentan los resultados encontrados y la discusión de los resultados, para terminar con las conclusiones y recomendaciones.

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

1 Descripción del área problemática

A pesar de los avances en la reducción de la pobreza, según el Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 2014a), aún existen en el mundo más de 2.200 millones de personas en situación de vulnerabilidad ante la pobreza, incluidos 1.500 millones que son pobres a nivel multidimensional. El 22 % de la población, que corresponde a 1.200 millones de personas viven con menos de USD1,25 al día ($ 3.277 pesos colombianos al día[1] (Colombia.com, 2015), al aumentar la línea de pobreza económica a 2,50 dólares al día (6.555 pesos colombianos día) la tasa de pobreza mundial se sitúa aproximadamente en el 50 %, representada en 2.700 millones de personas.

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

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

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

1.1 Dinámica global de la pobreza

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

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

De acuerdo con el último Informe de Desarrollo Humano elaborado por el (PNUD, 2014a)

El crecimiento económico y el auge del comercio exterior han contribuido a reducir los niveles de pobreza en el mundo, especialmente en los países del sur; sin embargo, afirma el informe, estos indicadores no reflejan las disparidades al interior de los países tanto desarrollados como los que se encuentran en vías de desarrollo.

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

causas de mortalidad infantil. De hecho, el hambre y la desnutrición son el principal riesgo para la salud en todo el mundo-más que el SIDA, la malaria y la tuberculosis juntas (PMA, 2015)

(Held, 2007), plantea que:

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

El autor con base en información estadística 1820-1992, relacionada con ingreso promedio en dólares, ingresos del decil más rico y del decil más pobre, coeficiente de Gini, población, porcentaje de pobres, número de pobres y esperanza de vida, concluye que la diferencia entre las naciones más ricas y las más pobres es hoy más grande que nunca y sigue creciendo. La proporción de población en situación de pobreza extrema disminuye, nunca los porcentajes habían sido tan altos, pero 11 países en el mundo no logran mejorar los indicadores, 9 africanos, Kenia, Simbawe, Botswana, Swazilandia, Namibia, Sur África, Malawi, Lesotho y Burundi, y Moldavia y Tayikistan; la diferencia de oportunidades entre hombres y mujeres son muy grandes, siendo las mujeres las más afectadas por la pobreza extrema, la exclusión social y la desigualdad; la desigualdad económica entre regiones y países no es constante, los países se mueven permanentemente en la jerarquía global, desde los años 80 la desigualdad aumenta sin pausa en países como China, Thailandia y Malasia en Asia y en Latinoamérica en Chile, Colombia y México. (Held, 2007, págs. 96-100).

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

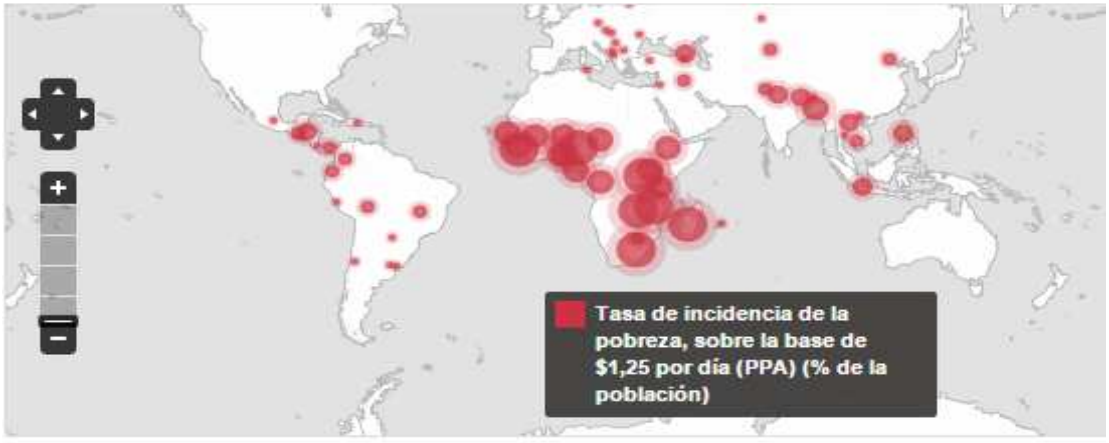


Figura 1. Pobreza extrema a nivel mundial
Fuente: Banco Mundial, 2015

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

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

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

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

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

Con la esperanza puesta en la capacidad y en la voluntad de los gobiernos, las Naciones Unidas formularon 8 objetivos, con sus respectivas metas medibles, que deberían ser alcanzadas en el 2015, estos son: erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer; reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

1.2 Dinámica de la pobreza en américa latina

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

La tasa de pobreza en América Latina en el año 2013 fue de 28,1 %, frente a una pobreza extrema del 11,7 %, equivalente a 165 millones de personas en pobreza y 69 millones en pobreza extrema, con una tendencia al amento en 0,4 puntos porcentuales en esta última. En lo que respecta a la evolución de la pobreza por países, la Cepal (2014), reporta un mayor desempeño en Paraguay, al pasar de 49,6 % en 2011 a 40,7 % al 2013 en pobreza, y de 28 % a 19,2 % para la pobreza extrema en el mismo período.

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

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

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

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

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

Superar la pobreza es sin duda alguna el reto más importante para la región latinoamericana, lograrlo es fundamental no solo desde lo ético y desde la estabilidad económica sino desde lo político y social para los países y para sus habitantes. Su situación es considerada un escándalo. En 1990, el 46 % de los latinoamericanos vivía en la pobreza y cerca de la mitad de ellos eran indigentes carentes de recursos para

satisfacer fundamentales necesidades. La cantidad de pobres en 1990 era de 195 millones, 76 millones más que en 1970. Esta cifra apabullante incluye 93 millones de indigentes, 28 millones más que en 1970 (CEPAL, 1994). En 2012, un 28,2 % de la población de América Latina era pobre y la indigencia, o pobreza extrema, llegaba a un 11,3 %. Esto significa que 164 millones de personas son pobres, de las cuales 66 millones son pobres extremos.

No obstante, el problema no radica solo en la pobreza, no es menos importante el agudo aumento de la desigualdad que ocurrió en la región durante las décadas del setenta y ochenta. El rápido crecimiento económico de algunos países a fines de la década del ochenta y/o principios de la del noventa no logró revertir esta tendencia[(2)]. Los ricos son más ricos, la cantidad de pobres e indigentes ha aumentado, los sectores medios se han dividido: por un lado están los que consiguieron navegar exitosamente las crisis económicas y los planes de estabilización; por el otro, los que cayeron en la pobreza o están cerca de atravesar la línea que los separa de esta.

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

> Desde comienzos del siglo XXI puede observarse un cambio en la prioridad asignada a los componentes de la protección social, desde la reforma de la seguridad social hasta la expansión de los programas de asistencia social. En la mayoría de los países se han introducido programas en gran escala de transferencia directa de ingresos dirigidos a hogares en situación de pobreza y extrema pobreza. Los programas, Progresa/Oportunidades en México y Bolsa Escuela/Bolsa Familia en Brasil, llegan a cerca de una cuarta parte de los hogares, mientras que el Bono de Desarrollo de Ecuador alcanza a alrededor de 40 %. Los programas de transferencia de ingresos orientados hacia el desarrollo humano han dominado la atención de los responsables de formular políticas internacionales, quienes las han denominado «transferencias monetarias condicionadas». De hecho, existe una diversidad considerable en el diseño de programas de transferencias para combatir la

pobreza en América Latina. También se han expandido los programas de pensiones no contributivas, una forma más tradicional de asistencia social. Además, más recientemente se han reformado y potenciado programas de transferencias orientados hacia la niñez en Uruguay y Argentina. Los programas integrados de combate a la pobreza, como el Plan Nacional para la Emergencia Social (Panes) en Uruguay y Chile Solidario en Chile ilustran un enfoque diferente en el diseño de estas políticas públicas (Barrientos A. , 2010)

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

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

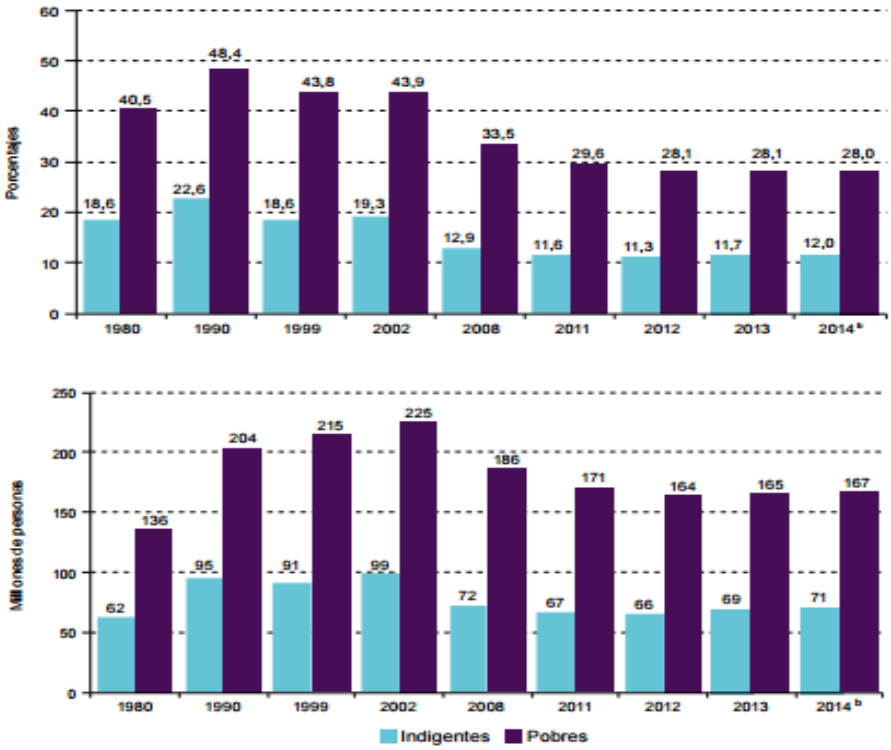


Figura 2. Evolución de la pobreza y la indigencia en AL. 1980-2014
Fuente: Tomado de Cepal, 2014. Panorama Social de América Latina

1.2.1 Ingreso, polarización y percepciones

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

> Frente a la distribución del ingreso, la Cepal realizó el análisis de 15 países de América Latina, concluyendo que a principios de la década de 2000 en la mayoría de los países de la región se inició un proceso de reducción de la desigualdad que aún se mantiene. Entre 2002 y 2013 el índice de Gini**,** promedio cayó aproximadamente un 10 %, de 0,542 a 0,486. (CEPAL, 2014, págs. 22-23)

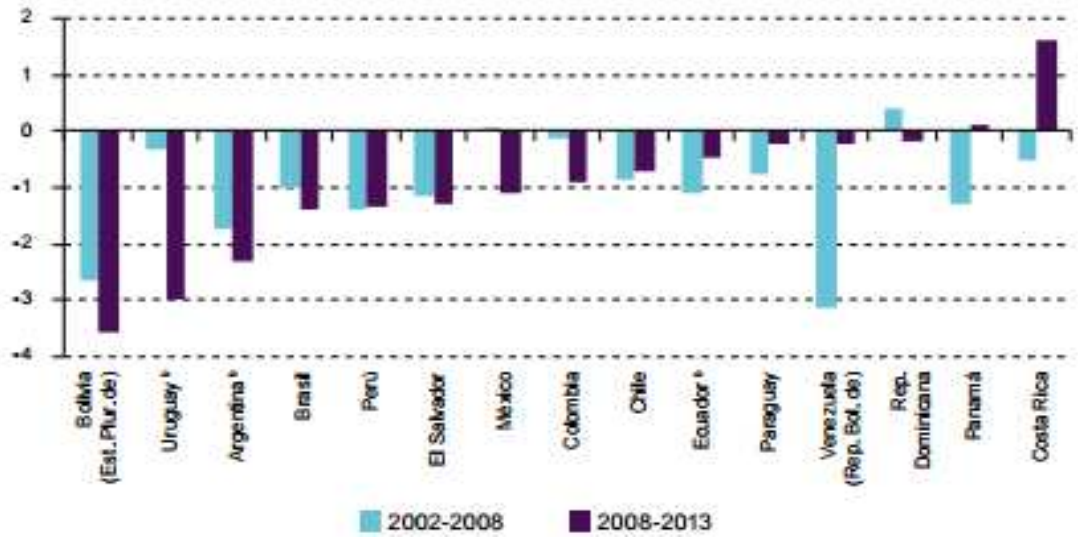


Figura 3. América Latina y la variación anual del índice de Gini(3). 2002-2008 y 2008-2013
Fuente: Tomado de Cepal, (2014). Panorama Social de América Latina.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A pesar de las crisis financieras que varias regiones del mundo enfrentaron a partir de 2008, han logrado avanzar durante los últimos años; la tendencia regional al 2013, a pesar de las diferencias entre países, la disponibilidad de recursos para inversión en gasto social registró un aumento sistemático como porcentaje del PIB en todos los períodos. Sin embargo, el crecimiento del gasto social sectorial no es uniforme; sin duda el crecimiento sectorial ha dependido del desarrollo institucional y de expansión de los servicios sociales al inicio del período de evaluación (1990-1991), así como de las presiones que diversos grupos sociales ejercer sobre el Estado para expandir más velozmente cierto tipo de gastos, de los momentos de contracción económica que obligan a movilizar recursos asistenciales y del nivel de envejecimiento de la población. (pág. 51)

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

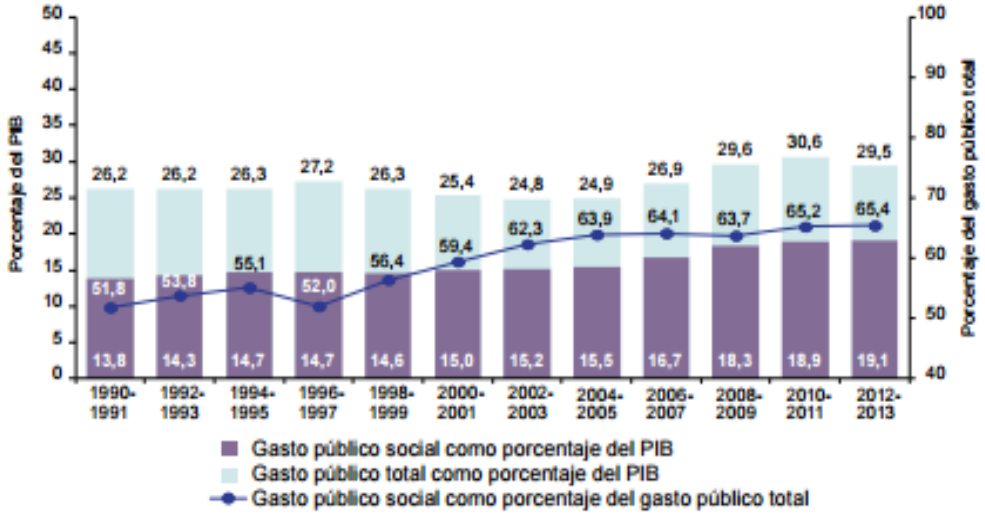


Figura 4. América Latina y el Caribe (21 países): evolución y participación del gasto público social y del gasto público
Fuente: Panorama Social de América Latina, con base en la Cepal, 2014.

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

La importancia de incorporar los temas de protección social en la agenda de las políticas públicas en América Latina ha sido creciente dada la disminución del papel del gobierno y del gasto social registrada durante las décadas de 1980 y 1990. (Barrientos A. , 2012) plantea que:

La lucha contra la pobreza en América Latina ha alcanzado un lugar de primer orden no solamente en las agendas de los gobiernos de centroizquierda sino también entre los de centroderecha. Mientras que las políticas de los años 90 se centraron principalmente en reformas a la seguridad social, la década de 2000 en la mayoría de los países se han introducido programas en gran escala de transferencia directa de ingresos dirigidos a hogares en situación de pobreza y extrema pobreza generando resultados positivos. Sin embargo, hoy es necesario un reordenamiento de la tradicional seguridad social y las nuevas políticas de asistencia social, regidas por diferentes instituciones del Estado, a fin de maximizar los efectos de las transferencias públicas sobre el bienestar y evitar una excesiva fragmentación.

Según Calvin y Velazco 1997, citado por Moreno (2007):

A mediados de los 90 los gobiernos latinoamericanos acogen los programas de transferencias de rentas condicionadas o transferencias condicionadas en efectivo como política eficaz de lucha contra la pobreza y la gestión de riesgos sociales, significando un nuevo paradigma en la provisión de subsidios asistenciales públicos hacia las transferencias a familias pobres, centradas principalmente en madres cabeza

de familia. Dichos programas tenían como objetivos complementarios la lucha estructural contra la pobreza, la reducción del trabajo infantil y la construcción de 'mallas de seguridad' de protección social en situaciones de crisis.

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

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

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

Fuente: Elaboración propia con base en la Cepal, 2003.

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

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

Para la Cepal:

> El estímulo a la creación de nuevos sectores, la difusión tecnológica al conjunto del sistema y el cambio estructural genera oportunidades de empleo en sectores de mayor productividad. Un patrón virtuoso de cambio estructural, como núcleo del proceso de desarrollo, combina tasas elevadas de aumento de la productividad y la producción con una caída del desempleo abierto y del empleo informal de subsistencia, lo que reduce los niveles de pobreza” (pág. 31). Este cambio estructural para la región debe darse tanto en el ámbito productivo (inversión, productividad e innovación) como en el social (pobreza, exclusión y desigual distribución del ingreso), la selección y la focalización en sectores y actividades que deben promoverse para insertarse en un mundo en acelerada transformación representan el núcleo de las políticas industriales. (CEPAL, 2012, pág. 44)

> Por otra parte las redes sociales de cuidado, al llegar precisamente a las familias más vulnerables, apoyan a quienes cuentan con menores recursos para pagar cuidados, con mayor número de hijos pequeños y con mayor frecuencia de hogares uniparentales de jefatura femenina. La

menor participación laboral femenina en hogares de bajos ingresos constituye un círculo vicioso de reproducción de desigualdad y pobreza, en la medida que son esos hogares, precisamente, los que enfrentan mayor peso relativo de dependientes frente a los aportantes de ingresos. Por lo mismo, facilitar el aumento de la participación laboral femenina en estos grupos implica aumentar los ingresos familiares en los hogares que más lo requieren." (pág. 283).

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

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

Comisión Económica para América Latina (Cepal)

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

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes)

El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes), organismo permanente y con identidad propia que forma parte de la Cepal, apoya a los gobiernos de la región en el ámbito de la planificación y la gestión pública a través de la prestación de servicios de

capacitación, asesoría e investigación, para contribuir con los esfuerzos nacionales y subnacionales orientados a mejorar la calidad de la formulación de las políticas públicas y fortalecer las capacidades institucionales (CEPAL, 2012)

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

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

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

El Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Institución internacional no-gubernamental con status asociativo en la Unesco, creada en 1967. Reúne 394 centros de investigación y posgrado en el campo de las ciencias sociales y las humanidades pertenecientes a 26 países de América Latina, Norteamérica y Europa. Entre sus funciones esta la promoción de la investigación social para el combate de la pobreza y la desigualdad; el fortalecimiento de los derechos humanos y la participación democrática; la promoción de políticas de desarrollo sustentables en términos económicos, sociales y ambientales; y la

generación de puentes entre la investigación social y las políticas públicas; impulsando acciones innovadoras, creativas y viables ante los grandes desafíos sociales, educativos, culturales y ambientales de América Latina y el Caribe (CLACSO, 2015).

1.3 Contexto de la Pobreza en Colombia

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

1.4 Gasto Social en América Latina y en Colombia

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

A nivel de la región en el año 2010 los recursos públicos sociales aumentaron un 7,9 % con respecto al año 2008-2009 y los no sociales a un 7,2 %. A partir del 2012-2013 se presenta una leve disminución en el gasto social debido a la persistencia de los déficits fiscales en los cuales incurrieron muchos de los países de la región para afrontar la crisis financiera internacional. Países como México y Venezuela reportan caídas absolutas en su gasto público social, mientras que Colombia, Cuba y Perú, con disminuciones menos drásticas. Para el período 1990-1991 el gasto social per cápita de la región fue de US$ 565 dólares [(4)] y después de 22 años se duplicó hasta llegar a US$ 1.155 dólares en el período 2012-2013. Sin embargo, las

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

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

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

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

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

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

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

priorizaron familias con miembros menores de 18 años en condiciones de pobreza o pobreza extrema. Oportunidades en México, Bolsa Familia de Brasil, Jóvenes en Acción de Colombia, Bono de Desarrollo Humano en Ecuador, Asignaciones Familiares en el Uruguay, entre otros, representa algunas experiencias.

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

Para el caso de Colombia el gasto social entre 2004 y 2007 se elevó casi al doble. En cuanto a jóvenes beneficiarios y gasto en programas de asistencia social, en el año 2009 se atendieron el 22,4 % de los jóvenes con una inversión de US$ 162,3 millones de dólares y un gasto por beneficiario de US$ 63 dólares por joven, por debajo del promedio de la región que se encuentra en US$ 127 dólares. (CEPAL, 2014)

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

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

1.5 Pregunta de investigación

Como se puede apreciar los países latinoamericanos incluido Colombia, han aumentado el gasto social para financiar política pública orientada a la reducción de la pobreza, la pobreza extrema y la desigualdad; sin embargo, la persistencia de estos problemas y los déficits fiscales evidencian la incapacidad de los Estados para transformar los círculos viciosos de la pobreza en círculos virtuosos de crecimiento, inversión y bienestar social.

La presente investigación busca comprender la relación entre el desarrollo económico y social local, y su incidencia en la sostenibilidad de las iniciativas de lucha contra la pobreza extrema implementadas a través de la política pública en los últimos 20 años en el país, pero centrando su estudio en el municipio de Manizales.

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

2 Objetivos

2.1 General

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

2.2 Específicos

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

3 Referente teórico

3.1 La pobreza

3.1.1 Definiendo la Pobreza

Según Grynspan (2008):

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

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

> (...) un síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable en el aparato productivo o dentro de los estratos primitivos del mismo, actitudes de desaliento y anomía, poca participación en los mecanismos de integración social, y quizás la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada de alguna manera de la del resto de la sociedad. (Altimir citado por (Grynspan, 2008, pág. 72)

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PUND la pobreza significa que:

> Se deniegan las oportunidades y las opciones más fundamentales del desarrollo humano: vivir una vida larga y sana, tener educación y disfrutar de un nivel decente de vida, tener libertad, dignidad, respeto por sí mismo y ser respetado por los demás. PNUD citado por (Grynspan, 2008, pág. 72)

Para el Banco Mundial:

> La pobreza abarca múltiples aspectos, desde los bajos niveles de ingresos y consumo, hasta la salud precaria y la falta de instrucción, y otras facetas no materiales del bienestar, como las

diferencias de trato por razón de género, la inseguridad, la impotencia y la exclusión social. (Banco Mundial citado por (Grynspan, 2008, pág. 72)

Para el Banco Interamericano de Desarrollo (1996):

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

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

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

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

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

3.1.2 La medición de la pobreza

- **Índice de necesidades básicas insatisfechas NBI**.

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

- **Viviendas inadecuadas.**

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

- **Viviendas con hacinamiento crítico**

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

- **Viviendas con servicios inadecuados**

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

- **Viviendas con alta dependencia económica**

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

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

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

en situación de miseria los hogares que tengan dos o más de los indicadores simples de necesidades básicas insatisfechas.

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

- **Encuesta nacional de calidad de vida-Índice de condiciones de vida ICV**

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

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

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

El índice de condiciones de vida busca dar un paso adelante en la comprensión y en la medición de las dimensiones del bienestar. En el campo de la medición, porque combina en una sola medida variables cuantitativas y cualitativas y, en el de las dimensiones, porque permite integrar características que no se habían tenido en cuenta antes, especialmente las relacionadas con el capital humano. En la valoración,

porque permite calificar los resultados de las políticas frente a criterios de equidad y logro. El análisis del ICV permite analizar el nivel de desarrollo y su cambio considerando cuatro dimensiones de riqueza como se presenta en la tabla:

Tabla 2. Los mínimos constitucionales en Colombia para el ICV

Variables del ICV	Mínimo normativo	Puntaje mínimo
Riqueza física colectiva		
Eliminación de excretas	Bajamar	2,97
Abastecimiento de agua	De pila pública, carro tanque, aguatero	4,01
Combustible para cocinar	Petróleo, gasolina	4,83
Recolección de basuras	Recolección pública	6,62
Capital humano individual		
Escolaridad máxima del jefe de hogar	Nueve años de educación (secundaria incompleta)	9,41
Escolaridad promedio personas de 12 y más años	Nueve años de educación (secundaria incompleta)	9,66
Proporción de jóvenes de 12-18 años que asisten a secundaria o universidad	Todos asistan	5,66
Proporción de niños 5-11 años que asisten a un establecimiento educativo	Todos asistan	5,69
Capital social básico		
Proporción de niños menores de 6 años en el hogar		
Hacinamiento en el hogar (número de personas por cuarto)	Menos de 3 personas	7,87
Riqueza física individual		
Material predominante de los pisos de la vivienda	Madera burda, tabla	3,18
Material predominante de las paredes de la vivienda	Adobe o tapia pisada	2,29
ICV mínimo normativo garantizado por la constitución		67

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

Pobreza Monetaria y Pobreza Multidimensional.

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

El cálculo de la pobreza monetaria fue adelantado durante los últimos años por la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP) constituida por expertos nacionales e internacionales en el tema, técnicos del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y del Departamento

Administrativo Nacional de Estadística (DANE). En esta misión se definió una nueva metodología para la medición de la pobreza monetaria, sin embargo, con el propósito de asegurar la transparencia de las mediciones, se decidió publicar por un período de dos años las series de pobreza monetaria utilizando ambas metodologías. Por otro lado, el índice de pobreza multidimensional IPM es un índice desarrollado por Alkire y Foster en la Universidad de Oxford y fue adaptado por el DNP para el caso colombiano. El IPM incluye cinco dimensiones: condiciones educativas del hogar; condiciones de la niñez y la juventud; salud; trabajo; acceso a los servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda. Estas cinco dimensiones son evaluadas a través de quince indicadores.

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

La Pobreza Monetaria.

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

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

La Pobreza Multidimensional.

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

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

Tabla 3. Los mínimos constitucionales en Colombia para el ICV

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

Fuente: DNP-SPSCV con datos del Censo 2005

3.2 Marco de políticas públicas para la superación de la pobreza

De acuerdo con (Grynspan, 2008):

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

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

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

experiencia latinoamericana es abundante en ejemplos de que no toda política social tiene el potencial para reducir las desigualdades y generar desarrollo social de forma eficiente y eficaz". Página 64.

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

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

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

3.2.1 Políticas Selectivas para superar la pobreza

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

Los promocionales orientados a promover el desarrollo de capacidades y el acceso a oportunidades de generación de ingresos por parte de la población pobre o vulnerable, cuyo mayor impacto se logra cuando llegan a incidir en la ruptura de la transmisión intergeneracional de la

pobreza. Se destaca en este grupo la promoción de la educación y la capacitación laboral a partir de subsidios o transferencias para los niños o adolescentes pobres asistan a la escuela, favorecer el acceso a vivienda digna y el apoyo a las actividades productivas de familias pobres en términos de crédito, y asistencia técnica, entre otros. (Grynspan, 2008, pág. 127)

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

Los Programas de protección social se orientan a amortiguar los efectos de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión. Entre este grupo están: los compensatorios (apoyos temporales por pérdida de empleo o emergencia temporal), los asistenciales (personas con dificultades permanentes para obtener el sustento diario) y contra la exclusión (protegen derechos de grupos discriminados). (Grynspan, 2008, pág. 127)

3.2.2 Políticas para combatir la pobreza en el nivel local

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

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

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

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

- **Proteger los derechos de los pobres**. Los autores mencionan la importancia de que las personas estén informadas de sus derechos en situaciones como salarios, relaciones laborales, contratos, despidos, y beneficios. Dado que las personas pobres aisladas a menudo carecen del poder para reclamar derechos, a menudo suelen volverse sin esperanzas, abandonadas e impotentes. La acción estatal es vital para identificar los grupos de personas pobres a los que se violan los derechos, para escucharlos, y para ofrecer soluciones en el nivel comunal". (Grynspan, 2008, págs. 166-167)

3.3 Desarrollo económico local DEL

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

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

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

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

Su origen según Arocena, referido en (Di Pietro, s.f):

Se centra en las nuevas condiciones y escenarios que plantea la globalización y la dinámica financiera y económica y los procesos de Reforma del Estado y descentralización de las políticas públicas que han puesto en el primer plano las instancias regionales (provincias) y locales (municipios), que han recibido del nivel central la administración y ejecución de nuevas competencias y servicios sociales, obligándoles a modificar el sentido y la modalidad de la gestión, incorporar tecnología, desarrollar liderazgos innovadores, racionalizar las plantas de agentes públicos y capacitación de sus recursos humanos. La superación de las formas centralistas de organización social representa el único camino para reconstruir la dimensión local debilitada en sus competencias

y recursos y afrontar los desafíos del desarrollo, cuya dinámica puede verse fortalecida a través de la incorporación dentro de su gestión de mecanismos de participación. (Arocena, 1995)

Para (Boisier, 2001) con el adjetivo de "Local"

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

Para (Alburquerque, 2004, págs. 17-18), el desarrollo local:

Busca difundir el desarrollo desde abajo y con los actores locales, tratando de endogeneizar territorialmente las bases de sustentación del crecimiento económico y el empleo productivo", por otro lado "conciben el territorio como un agente de transformación social y no únicamente como simple espacio o soporte funcional.

Sen, 1996, citado también por (Di Pietro, s.f)

Asume dos interpretaciones acerca del desarrollo; el enfoque BLAST ("sangre, sudor y lágrimas" en inglés), un proceso que sacrifica el presente en función del futuro y que deprime los niveles de vida inmediatos a favor de una rápida acumulación de capital y el consiguiente crecimiento económica, deteriorando los niveles de bienestar y creando desigualdad y autoritarismo, un enfoque que desconoce la importancia de la acumulación de capital humano para el desarrollo económico. El segundo enfoque, denominado GALA "salir adelante con un poco de ayuda", representa un proceso "amigable" centrado no solo en el mercado sino también en los servicios públicos, instala capacidades en la gente para ayudarse a sí mismos y a otros, eleva el bienestar humano y la expansión de la capacidad productiva y del potencial de desarrollo. (Di Pietro, s.f, pág. 4)

En el marco de una propuesta ampliada, en una escala al menos regional de acción que permita procesos sostenibles, donde además de atraer recursos estos deberán ser resignificados coherentemente con el desarrollo deseado, objetivo difícil de logar a nivel local, siendo necesario

> generar mesoestructuras, una articulación de comunidades e instancias múltiples la búsqueda de espacios intermedios entre el mercado y la jerarquía, (Di Pietro, s.f, pág. 15)

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

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

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

> La participación de las Administraciones locales en el desarrollo económico y la búsqueda de empleo productivo ha supuesto una redistribución de competencias y funciones en materia económica entre los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas, donde la cooperación público-privada y la concertación estratégica de actores socioeconómicos territoriales para diseñar las estrategias locales de desarrollo, han supuesto la aplicación de una gestión

compartida del desarrollo económico más allá de las directrices emanadas del sector público. (Alburquerque, 2004, pág. 160)

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

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

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

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

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

3.3.1 Entorno favorable para el desarrollo económico local

Alburquerque plantea un conjunto de elementos básicos que definen las iniciativas de desarrollo económico local, como pilares, la ausencia o debilidad de alguna o algunas de estas definen la fortaleza o debilidad de las iniciativas como se presenta en la imagen: La importancia de la movilización y participación de los actores locales para la construcción de capital social comunitario a partir del fomento de la cultura proactiva y emprendedora, alejada de la lógica dependiente del subsidio, la actitud proactiva de los gobiernos locales y regionales en relación con el desarrollo productivo y la generación de empleo superando sus roles tradicionales de prestadores de servicios, sociales, urbanísticos o ambientales a nivel local.

La conformación de red de personas, movimientos y organizaciones interesadas en el desarrollo local para la construcción social del territorio a partir de la generación de espacios de concertación y confianza entre actores para enfrentar los retos comunes, fortalecer la interacción entre el Estado y la sociedad local, para incidir en el proceso de transformación de la nueva gestión municipal, donde el gobierno local, si bien no siempre asumen los liderazgos en los procesos deben ser actores fundamentales para su institucionalización, y legitimación y promover la convocatoria de los actores del territorio y la cooperación público privada consolidando los equipos de liderazgo local que construyan concertadamente una estrategia territorial de desarrollo económico local, que

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

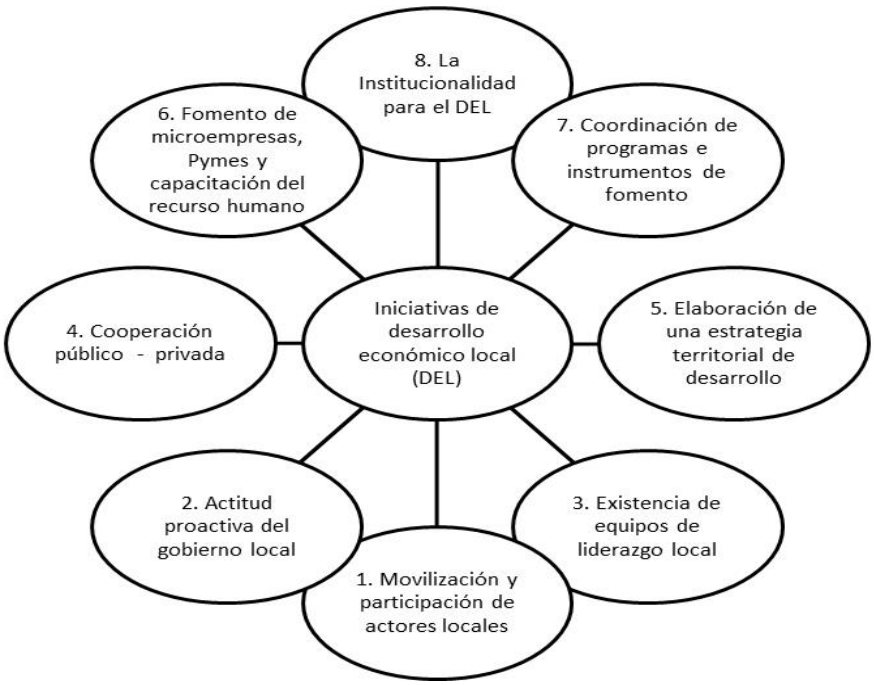


Figura 5. Factores requeridos para el éxito de las iniciativas de desarrollo económico local
Fuente: Alburquerque, 2004.

4 Metodología

4.1 Enfoque

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

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

4.2 Tipo de estudio

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

4.3 Diseño de la investigación

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

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

- La Política Pública Nacional para la reducción de la pobreza extrema implementada durante el período 1994-2014. Para el propósito de la investigación, por la Política Pública para la reducción de la pobreza extrema se consideraron tanto las Políticas de Estado (emanadas del poder Legislativo), como las políticas, del orden departamental y municipal, definidas en los diferentes Planes de Desarrollo para los períodos del estudio. Los planes se analizaron en sus componentes explícitos de lucha contra la Pobreza Extrema e implícitos de apoyo al desarrollo económico del departamento de Caldas y el municipio de Manizales. Fueron analizados los Planes Nacionales de Desarrollo de cinco gobiernos correspondientes a los años 1994-2014:
    - 1994-1998: Ernesto Samper Pizano "El Salto Social"
    - 1998-2002: Andrés Pastrana Arango "Cambio para construir la paz"
    - 2002-2006: Álvaro Uribe Vélez primer período presidencial "Hacia un Estado Comunitario"
    - 2006-2010 Álvaro Uribe Vélez segundo período presidencial "Desarrollo para todos"
    - 2010-2014 Juan Manuel Santos primer período presidencial "Prosperidad para todos"
- Correspondió al desarrollo económico local en el municipio de Manizales, el cual depende, entre otros factores, de la inversión del orden nacional y de su articulación con la política pública departamental. Para su análisis fue considerado el gasto público del departamento y el municipio para el período 1994-2014. La lectura de los planes de desarrollo se realizó a partir de las categorías, variables e indicadores de las Bases de Sustentación y Ámbitos principales de actuación del desarrollo económico local, propuestos por Alburquerque, así como el análisis del gasto público efectivamente realizado durante el período de análisis.
- La Pobreza Extrema[4] en el municipio, la cual depende tanto de la política pública nacional como de la dinámica del desarrollo económico local. Esta variable se identificó y analizó a partir de información oficial cuantitativa y cualitativa disponible a nivel del departamento y del municipio para el período 1994-2014.



Figura 6. Relación entre variables
Fuente: Elaboración propia 2015.

4.4 Técnicas de recolección de información

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

4.4.1 Técnicas indirectas o no interactivas

Como técnica indirecta o no iterativa se utilizó la Revisión Documental Oficial de los Planes de Desarrollo a nivel nacional, departamental y municipal durante los años 1994-2014, así como la estadística oficial sobre nivel de desarrollo departamental y municipal, y estadística oficial de población en pobreza extrema, la sistematización y análisis de información estadística (información secundaria) y la construcción de indicadores

Los instrumentos estuvieron representados en las guías o protocolos para la revisión de los planes, y las bases de datos con información estadística relevante. El proyecto de investigación no contemplo la construcción de indicadores, se trabajó con base en los indicadores ya existentes para medición de pobreza desde el enfoque de los ingresos.

Las fases desarrolladas en el marco de la investigación se registran a continuación:

- Revisión documental de la Política Pública Nacional para la reducción de la pobreza extrema implementada durante el período 1994-2014.

- **Guía de Revisión de los Planes Nacionales de Desarrollo 1994-2014** empleada para identificar y caracterizar la Política Pública nacional para la erradicación de la pobreza extrema. Para este propósito se diseñó una matriz de análisis de resultados. Ver anexo 1. **Instrumento:** Registro Analítico Especializado RAE Plan Nacional de Desarrollo. Ver anexo 1A

- El desarrollo económico local del municipio de Manizales. Guía Revisión de los planes de desarrollo departamentales y municipales 1994-2014. Para este propósito se diseñaron unas matrices de análisis de resultados. Ver anexos 2 y 3.

Instrumentos. Registros Analíticos Especializados. Ver Anexos 2A y 3A.

- Estadísticas de las Finanzas Públicas Territoriales 1994-2014
- Gasto Público para la superación de la pobreza extrema durante el período 1994-2014.
- Fuentes: Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema Anspe, Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE.

- La Pobreza Extrema en el municipio

La pobreza extrema se analizó de acuerdo con los indicadores oficiales de ingresos mínimos definidos por el DNP, los cuales se basan en estándares internacionales que facilitan el análisis comparativo por países. Se consideraron las siguientes fuentes de información secundaria: Indicadores de pobreza extrema nacional y departamental. Encuesta Continua de Hogares (ECH) y Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), Información disponible en la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema Anspe, Informes Manizales Como Vamos; e índices de pobreza extrema diseñados a partir de información del Sisbén para el municipio.

4.4.2 Técnicas directas o interactivas

- Entrevistas cualitativas

Se aplicaron 16 Entrevistas Semiestructuradas a actores institucionales de los sectores privado, público y social, incluyendo la academia, identificados como relevantes en el municipio, con el fin de

complementar la información aportada por los planes de desarrollo del sector público. En todos los casos se contó con el consentimiento aprobado. (Anexo No5).

Las entrevistas aportaron información cualitativa relevante para el análisis del desarrollo económico local, a partir de preguntas de estructura o estructurales, que vincularon los ocho Elementos Básicos de las iniciativas de desarrollo económico local planteados por (Alburquerque, 2004). Bases de Sustentación de las Iniciativas de Desarrollo Local

- Movilización y participación de actores locales.
- Actitud proactiva del gobierno local.
- Existencia de equipos de liderazgo local.
- Cooperación público privada.
- Elaboración de una estrategia territorial de desarrollo.
- Fomento de Microempresas y Pymes y capacitación de recursos humanos.
- Coordinación de programas e instrumentos de Fomento.
- Institucionalidad para el desarrollo económico local.

Instrumento: Guía de entrevista Semiestructurada. Ver anexo 4. Para el análisis cualitativo de las entrevistas se utilizó una Matriz en Excel de identificación de percepción de actores con respecto a cada una de las categorías de análisis del desarrollo económico local.

4.5 Procedimiento

El procedimiento para la recolección de la información fue secuencial, primero se recolectó y analizó la información secundaria indirecta para generar insumos que permitieran realizar las entrevistas semiestructuradas con actores institucionales y asumir una posición crítica al momento de realizar los resultados en forma individual y sobre todo tener los elementos suficientes para la triangulación de la información. Los pasos desarrollados se enuncian a continuación:

- Revisión de las PP para la reducción de la PE
- Diseño de los protocolos para la sistematización de la información cualitativa
- Categorización de la información según indicadores existentes
- Construcción de instrumentos de recolección de información primaria
- Construcción de bases de datos con información estadística relevante
- Correlación de variables

- Análisis de información

5 Resultados y análisis

Los resultados del presente trabajo de investigación se presentan en el siguiente orden temático. En primer lugar se presentan de manera cronológica los diferentes instrumentos de Política Pública para la superación de la pobreza formulados en Colombia, seguidos de los programas diseñados para darle cumplimiento a la política en materia de reducción de la pobreza extrema, se concluye con la presentación de la dinámica de la pobreza en Colombia, una vez implementada esta política pública y los programas referidos.

Seguidamente se presenta el análisis de los Planes de Desarrollo Nacionales, Departamentales (Caldas) y Municipales (Manizales) formulados e implementados por los gobernantes electos para la administración de estos tres niveles territoriales, buscando identificar la inclusión o no de la política nacional relacionada con la pobreza como la visión del desarrollo económico local.

Finalmente se presenta la información relacionada con el contexto del desarrollo económico local y la pobreza a nivel del departamento de Caldas y del municipio de Manizales. Se presenta una sección dedicada a la percepción de los actores sociales con respecto a las condiciones de favorabilidad para el Desarrollo Económico Local en el municipio de Manizales.

5.1 Análisis de la pobreza en Colombia

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

Misión para el Diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (Merpd).

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

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

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

El Sistema Nacional de Formación para el Trabajo en Colombia, busca articular la oferta de formación para el trabajo, con el fin de definir e implementar políticas y estrategias para el desarrollo y calificación de los recursos humanos del país. Dichas políticas y estrategias están orientadas a la "definición de normas de competencia laboral para el mejoramiento de la calidad y productividad del desempeño de los trabajadores, el diseño e inversión en programas para el fortalecimiento institucional de los actores del sistema, el mejoramiento de la pertinencia y calidad de la oferta de formación para el trabajo, la flexibilidad en la administración de programas mediante el enfoque de la formación por competencias para facilitar la cadena de formación y movilidad educativa de los usuarios de la formación y capacitación y la ampliación de cobertura para que un mayor número de colombianos cuente con las competencias requeridas por un mercado laboral cada día más exigente y globalizado". Conpes 81 de 2004

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

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

Con relación a los niveles de pobreza y pobreza extrema, como resultado de la recuperación económica, se aprecia una reducción de la pobreza de 55,8 % en 2002 a 51,8 % en

2003, al igual que el índice de personas bajo la línea de indigencia, que pasó de 20,8 % en el 2002 a 16,6 % en el 2003, resultados que según el Conpes 91 (DNP, 2005):

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Programa dirigido a la población objetivo de la Red JUNTOS; focaliza sus acciones en adultos y jóvenes mayores de 18 años que no hayan alcanzado los logros de la dimensión de ingresos y trabajo, y la estabilización socioeconómica. El objetivo principal de la política de generación de ingresos (PGI) es desarrollar e incrementar el potencial productivo de la población pobre extrema y desplazada (PPED), desarrollando sus capacidades y creando oportunidades para que puedan acceder y acumular activos y, en el mediano y largo plazo, alcanzar la estabilización socioeconómica. El Gobierno nacional provee los mecanismos para superar las barreras que enfrenta en el proceso de generación de ingresos suficientes y sostenibles, mejorando, integrando y focalizando adecuadamente los instrumentos existentes, y conformando una institucionalidad para que desde el ámbito local se puedan satisfacer las necesidades de dicha población

en este frente. Estos mecanismos se inspiran en soluciones de mediano y largo plazo que privilegian la aplicación de estrategias que fomentan la independencia económica de las familias, sobre aquellas que producen resultados en el corto plazo, pero mantienen la dependencia económica de la PPED.

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

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

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

Decreto No. 4160 del 03 de noviembre de 2011.

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

a través de la generación de alianzas con entes territoriales, entidades del gobierno, organizaciones sociales y el sector privado en aras de lograr una Colombia libre de pobreza extrema en el marco de la visión Colombia 2020.

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

Como líder del sector de la inclusión social y la reconciliación, al DPS se encuentran adscritos el Centro de Memoria Histórica, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Anspe, la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial UACT, y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF.(Centro de Innovación Social (CIS), 2013, pág. 6)

Visión Colombia II centenario 2019.

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

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

La pobreza medida a través de índices como el de calidad de vida o el de necesidades básicas insatisfechas (NBI), ha mejorado continuamente. Incluso, la pobreza calculada a través de los ingresos ha disminuido, pese al elevado deterioro que experimentó a finales de los años noventa. Hacia 1900 la pobreza

se estimaba en 92 %, en 1950 había bajado a 85 % y para 2004 el nivel de pobreza en el país era de 52,6 %. A 2019 Colombia se plantea los siguientes indicadores:

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

Colombia al año 2019, tiene como reto lograr una drástica reducción de la pobreza y un avance decisivo en términos de equidad, entendida fundamentalmente, como igualdad de oportunidades. Para lograr este objetivo el Estado debe actuar, el mercado no solo no opera en muchas áreas, sino que en otras donde lo hace, tiene fallas. Se supone además que, bajo la dirección del Estado, la sociedad debe ser activamente solidaria con los más pobres y con quienes son víctimas de diferentes tipos de discriminación. Este objetivo pretende una sociedad más igualitaria, no solo en términos de la distribución del ingreso y los activos que los individuos obtienen con su trabajo, sino de los bienes y servicios públicos que ellos utilizan, o deberían utilizar, en su tiempo libre, como el espacio público. Este objetivo se desarrolla con tres estrategias: cerrar las brechas sociales y regionales; construir ciudades amables; y forjar una cultura para la convivencia.

> Al cerrar las brechas sociales, se aspira al 2019 que todos los colombianos tengan igualdad de oportunidades en el acceso y en la calidad a un conjunto básico de servicios: educación; una seguridad social equitativa y solidaria; y mecanismos de asistencia social efectivos. Así, se pretende que todo colombiano pueda generar y proteger los activos necesarios para su desarrollo personal y social.
>
> Las metas más destacables por lograr con esta estrategia a 2019 son: aumentar la esperanza de vida al nacer de los colombianos a 76,5 años; afiliar a la seguridad social en salud (régimen subsidiado y contributivo) al 100 % de los colombianos; equiparar el plan de beneficios de los dos regímenes; reducir la mortalidad infantil a 14 por mil niños nacidos vivos; lograr y mantener coberturas universales en educación preescolar, básica primaria y básica secundaria; llegar a 11,3 años en promedio de educación para personas entre 15 y 24 años; lograr una tasa de cobertura bruta de 40 % en educación superior; reducir la tasa de desempleo a 5,0 % (el promedio anual de 2004 fue 13,6 %); reducir el índice de pobreza medido con subsidios a 15 % y el de indigencia a 6 %.

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

CONPES social 140 de 2011.

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

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

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

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

elevar el ingreso y el nivel de vida de la población en su conjunto, con políticas y estrategias dirigidas a la población desplazada, primera infancia y niñez y grupos étnicos.

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

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

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

Agenda Nacional de Competitividad-Colombia: 2013-2014

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

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

Según el Informe (Consejo Privado de Competitividad, 2015), desde hace 8 años, cuando empezó a operar el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCeI), las entidades participantes definieron la Visión 2032 para el país así:

Ser el tercer país más competitivo de América Latina, con un nivel de ingreso per cápita equivalente al de un país de ingresos medios altos, a través de una economía exportadora de bienes y servicios de alto valor agregado e innovación, con un ambiente de negocios que incentive la inversión local y extranjera, que propicie la convergencia regional, mejore las oportunidades de empleo formal, eleve la calidad de vida y reduzca significativamente los niveles de pobreza y desigualdad; representan los componentes estructurales de la misma. (pág. 8).

Ley 1523 de junio 7 de 2012.

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

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

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

Visión Colombia 2032.

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

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

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

Objetivos de Desarrollo Sostenible. 2030.

El año 2015 se constituye como la oportunidad de unir a las personas y a los países del mundo para determinar el curso de las medidas destinadas a erradicar la pobreza, promover la prosperidad y el bienestar, proteger el medio ambiente y tomar acciones frente al cambio climático a nivel mundial.

> La Agenda 2030 Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS, adoptada por la Asamblea General de la ONU, basados en los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) reconoce que el mayor desafío del mundo actual es la erradicación de la pobreza, y que si no se logra, no puede haber desarrollo sostenible. (Naciones Unidas, 2015)

Los ODS, también conocidos como objetivos mundiales, plantea 17 objetivos(4), con 169 metas que incluyen dimensiones económicas, sociales y ambientales, las cuales buscan abordar las causas fundamentales de la pobreza y la necesidad universal de un desarrollo equitativo.

> Además de poner fin a la pobreza en el mundo, los ODS incluyen, entre otros puntos, erradicar el hambre y lograr la seguridad alimentaria; garantizar una vida sana y una educación de calidad; lograr la igualdad de género; asegurar el acceso al agua y la energía; promover el crecimiento económico sostenido; adoptar medidas urgentes contra el cambio climático; promover la paz y facilitar el acceso a la justicia. (Naciones Unidas, 2015)

5.1.2 Programas para la reducción de la pobreza extrema en Colombia

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

Programa Familias en Acción-Más Familias en Acción

> Programa liderado por el gobierno nacional para dar continuidad y ampliación a la estrategia de subsidios condicionados como alternativa para atacar determinantes de la pobreza fortaleciendo y protegiendo el capital humano de los hogares por medio del mejoramiento de la asistencia escolar; nutrición infantil; niveles de cobertura de vacunación y de cuidado; y control de crecimiento y desarrollo con componentes estructurales de la misma. Además de la participación laboral de

mujeres cabeza de hogar y la disminución del trabajo infantil, entre otros, incluyendo sectores urbanos pobres y llegando a municipios capitales en las nuevas entidades territoriales y municipios sin servicio bancario mediante la modalidad de caja extendida (DNP, 2005, págs. 8-9).

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

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

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

- Educación: Uno de los objetivos del programa es mejorar la escolaridad de los niños y adolescentes, incrementando sus tasas de matrícula. El programa ha contribuido a un incremento significativo (de entre 4,7 y 7,1 puntos porcentuales) de la matrícula de los adolescentes de 14 a 17 años; para los niños de 8 a 13 años, la matrícula escolar aumenta entre 1 y 3 puntos porcentuales. La tasa de asistencia escolar también ha aumentado como consecuencia de la ejecución del programa, tanto para nivel primario (niños de entre 7 y 11 años) como secundario (adolescentes de entre 12 y 17 años). Según el (DNP, 2008):

Existe impacto significativo de entre 1,9 y 2 puntos porcentuales en la asistencia escolar en primaria para la zona rural, mientras en secundaria se observó un incremento que varía entre 5 (en zonas urbanas) y 7,7 (en zonas rurales) puntos porcentuales.

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

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

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

Programa Red Juntos

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

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

Programa Familias en Acción en grandes centros urbanos

Su objetivo es mantener y aumentar la inversión que las familias hacen sobre el capital humano de los menores. La evaluación del programa buscó determinar y valorar los efectos (esperados e inesperados)

en el bienestar final de la población objetivo, y valorar su pertinencia y sostenibilidad. La evaluación realizada al programa identificó que si bien cumple adecuadamente la mayor parte de sus objetivos, el futuro de estas familias sigue siendo incierto dado principalmente las escasas oportunidades laborales y la baja calidad de las mismas, lo cual califica la movilidad social como restringida y la eficiencia de la política redistributiva casi nula.

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

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

Programa Jóvenes en acción

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

El programa, se evaluó en términos de procesos, resultados e impactos sobre los beneficiarios en tres variables específicas: empleabilidad, calidad del empleo e ingresos laborales. Como principales hallazgos se encontró que la capacitación provista tuvo un impacto significativo en la empleabilidad, posibilidades de

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

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

Programa generación de ingresos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PROGRAMA UNIDOS-RED DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA 2012.

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

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

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

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

- Proyecto de promoción de la cultura de ahorro en familias en pobreza

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

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

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

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

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

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

Programas (políticas activas de mercado laboral): trabajemos unidos (TU), ruta de ingresos y emprenderismo (RIE), Incentivo a la capacitación para el empleo (ICE) e Ingreso para la prosperidad social (IS).

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

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

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

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

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

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

Bancarización a través del programa familias en acción

Es un programa mediante el cual se otorga un apoyo monetario a familias muy específicas (nivel 1 Sisbén con hijos menores de 18 años o familias desplazadas) a cambio del cumplimiento de compromisos. Busca por medio de las familias generar el aumento del capital humano de los menores, a través de la una adecuada nutrición y permanencia escolar. El programa da inicio con el programa con transferencias en efectivo, luego con pagos a través de tarjetas recargables con retiros por cajeros o pagos por datafono, posteriormente en el año 2009 evolucionó a un programa denominado Plan Bancarización que busca

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

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

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

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

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

Proceso de evaluación y certificación de competencias laborales

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

Del programa se beneficia a cualquier colombiano empleado, desempleado o independiente que demuestre una experiencia laboral mínima de un año, aunque las estadísticas del período 2006-2012

muestran en mayor grado la relación del programa con personas de estratos 1 y 2. Su evaluación incorporó dos componentes: evaluación de operaciones, involucrando los diferentes aspectos que componen el PECCL y rego los resultados, efectos e impactos a través de la consulta a todos los actores que fueron identificados. Se analiza pertinencia del PECCL y la evaluación de impacto, que tuvo dos ejes de análisis representados en la valoración de la percepción de todos los actores, relacionada con los efectos que la certificación generó en las personas y en las empresas y la medición del impacto de certificación en empleabilidad, movilidad laboral, nivel de salarios y reconocimiento después de recibirla.

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

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

Programa Familias Guardabosques

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

La intervención integral del PFGBP contempla los siguientes componentes: Económico productivo: Entrega un incentivo económico condicionado cada cuatro meses. Apoya la implementación y/o mejoramiento de proyectos productivos alternativos, Social: Brinda capacitación y acompañamiento para el fortalecimiento de las comunidades, apoya la creación y/o consolidación de modelos asociativos y promueve la equidad de género. Ambiental: Fomenta la realización de Buenas Prácticas Ambientales-BPA, el uso sostenible y el manejo adecuado de los recursos naturales, e Institucional: Promueve la articulación interinstitucional en el orden nacional, regional y local. La evaluación del programa muestra la promoción de proyectos productivos sostenibles, buscando que sus beneficiarios desarrollen actividades económicas, principalmente de tipo agro-productivo, como fuente de ingresos principalmente en las líneas café y cacao con establecimiento de seguridad alimentaria. El 90 % de los beneficiarios del programa tiene ingresos suficientes para garantizar su subsistencia a partir de estas actividades agrícolas, garantizándoles en promedio un salario mínimo legal vigente y manteniéndolos en la legalidad.

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

Programa Resa

"…En el documento CONPES 113 (DNP, 2007) se señala que:

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

> Como ha sido la constante en todos los documentos, se hace alusión a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en este caso de la siguiente manera: "…"el programa ReSA contribuye a la solución de un problema social relevante para el país y para el mundo: la Seguridad Alimentaria y Nutricional. Está inscrito en el compromiso estatal de garantizar el derecho a la alimentación, y además es el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio: Erradicar la pobreza extrema y el hambre

> […] En Colombia se ha formulado la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en donde se reconoce el Derecho a la Alimentación como derecho humano fundamental. Lo anterior sitúa al programa ReSA en primer lugar de pertinencia. Esto implica oportunidades de desarrollo para el programa, profundización de sus estrategias y posicionamiento estratégico. […] ReSA tiene una oportunidad para mejorar el impacto y la sostenibilidad si se trabaja la seguridad alimentaria y nutricional en el área rural, con acciones afirmativas del Estado desde otros sectores de manera articulada […] Otra fortaleza de ReSA son las sinergias que establece con diferentes tipos de entidades". Pp. 21

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

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

Programa de Oportunidades Rurales

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

Desde el año 2011, el Ministerio de Agricultura encomendó a la Corporación Colombia Internacional (CCI) la tarea de operar técnica y financieramente los recursos del programa presente en más de 25 departamentos del territorio nacional. Adicionalmente la CCI presta asistencia y asesoría técnica en regiones

para el desarrollo de encuentros, talleres o concursos temáticos programados aportando sus conocimientos en los temas del agro.

Programa de alianzas productivas

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

> El Incentivo Modular es el complemento de los recursos que los demás socios invierten para llevar a cabo la Alianza Productiva y su función es permitir el cierre financiero del negocio; el monto asignado del Incentivo Modular por alianza está limitado por unos topes de financiación por productor beneficiario o por iniciativa. Estos recursos se manejan a través de un esquema fiduciario, que garantiza que las inversiones se realicen de acuerdo con un plan de negocios formulado para la alianza y que su uso esté enmarcado dentro de principios de transparencia. Los productos priorizados fueron los siguientes: Agrícolas, pecuarios, piscícolas o de la biodiversidad nativa, obtenidos mediante el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales propios de la región que se ajusten a la normatividad ambiental del Proyecto y productos maderables obtenidos mediante aprovechamiento sostenible de bosques o plantaciones. Fueron excluidos Tabaco y Café no catalogado como especial (Minchew, 2013)

5.1.3 Dinámica de la pobreza en Colombia

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

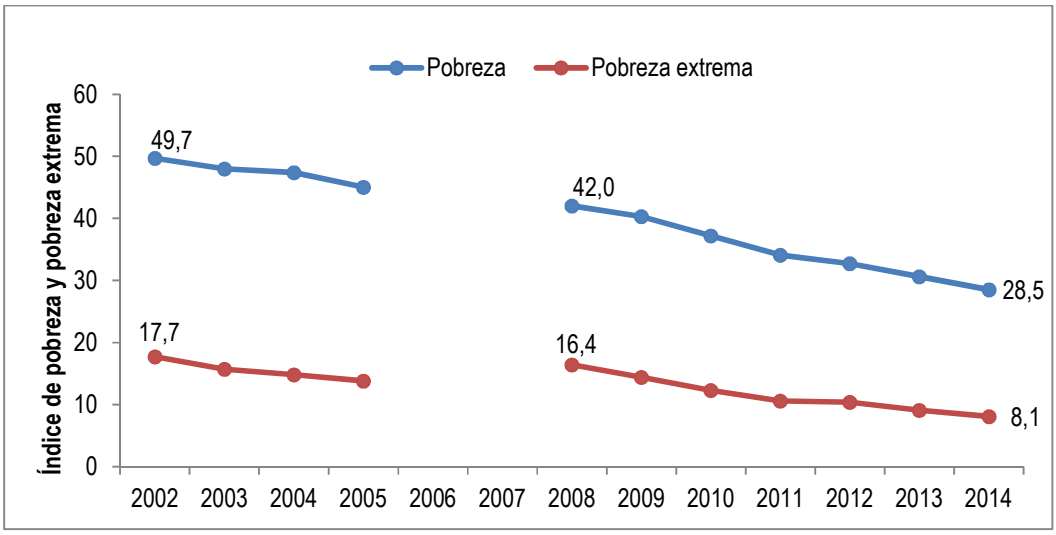


Figura 7. Pobreza y pobreza extrema en Colombia, 2002-2014
Fuente: Diseño propio con base en DANE–GEIH.

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

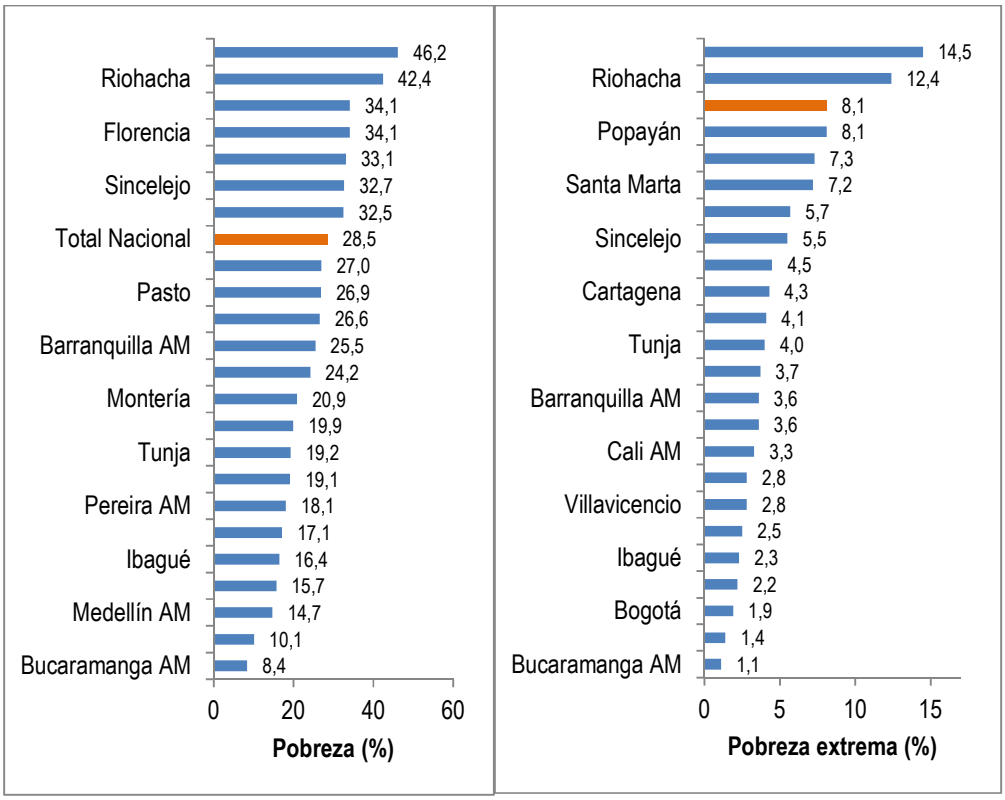


Figura 8. Incidencia de pobreza y pobreza extrema por ciudades, 2014
Fuente: Diseño propio con base en DANE-GEIH.

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

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

de excretas continúan con los índices más altos. Nuevamente, las regiones Pacifica y Caribe registran los índices más altos (34,6 % en cada una de las regiones).



Figura 9. Dimensiones y variables del índice de pobreza multidimensional
Fuente: (Angulo, 2011) y (DANE, 2005).

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

Cumplimiento Objetivos del Milenio en Colombia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

> Con base en el documento Notas Políticas de Colombia: hacia la paz sostenible, la erradicación de la pobreza y la prosperidad compartida del (Banco Mundial, 2014) que ha servido como insumo para las bases del nuevo plan de desarrollo 2014-2018 de Colombia" se plasman algunas citas relevantes:
>
> > "… el aumento de la productividad proporciona los medios para un sistema de protección social más amplio e incluyente, y tanto la productividad como la protección social son necesarias para la erradicación de la pobreza y la paz sostenible" (Banco Mundial, 2014, pág. 16)

"Se estima que sin el conflicto armado, la tasa de crecimiento anual de Colombia sería 1,5 puntos porcentuales más alta y las tasas de pobreza serían la mitad de lo que son ahora". (pág. 17)

Entre 2002 y 2012, Colombia redujo su tasa de pobreza moderada de 49,7 por ciento a 32,7 por ciento, y su tasa de incidencia de pobreza extrema, de 17,7 por ciento a 10,4 por ciento. La tasa de pobreza multidimensional […] disminuyó de un 49 por ciento, en 2003, a 27 por ciento, en 2012. Esta rápida disminución de la pobreza se ha visto acompañada por un aumento en la proporción de la población de clase media, de 15,1 a 27,2 por ciento; sin embargo, la proporción de la población vulnerable a la pobreza también se ha incrementado, hasta convertirse en el grupo más grande de Colombia con el 37,7 por ciento. Este aumento de la vulnerabilidad a la pobreza es, por una parte, una consecuencia de la reciente disminución de la pobreza. Las personas salen de la pobreza, pero aún permanecen cerca de la línea de pobreza y es probable que vuelvan a ella si las condiciones macroeconómicas empeoraran […] La vulnerabilidad también se asocia, por otra parte, a los riesgos ambientales: los desastres naturales y la contaminación. (págs. 18-19)

La brecha entre los departamentos con las mayores y las más bajas tasas de pobreza ha aumentado durante la última década. En 2002, la diferencia en las tasas de pobreza entre Huila y Bogotá D.C. fue de 37,8 puntos porcentuales; en 2012, las tasas de pobreza de Chocó y Bogotá D.C. tenían una diferencia de 56,4 puntos porcentuales. La promoción de la política social y el crecimiento económico en las regiones rezagadas de Colombia es fundamental para la reducción de la desigualdad. (pág. 19)

Las personas desplazadas internamente PDI encaran enormes barreras. En 2010, su tasa de pobreza fue del 96,7 por ciento; su tasa de pobreza extrema fue del 66,4 por ciento, lo que significa que, en 2010, al menos una de cada cuatro personas que vivían en la pobreza extrema era una PDI. El crecimiento del empleo y las ganancias, ambos impulsados por el crecimiento económico, explican más del 60 por ciento de la reducción de la pobreza extrema, desde 2002 hasta 2012. Las transferencias públicas, sobre todo derivadas de los programas Familias en Acción y Adulto Mayor, representan el 40 por ciento restante. (pág. 19)

> … el acceso a la vivienda representó un 7 por ciento de la reducción de la pobreza moderada, pero no tuvo impacto alguno en la pobreza extrema, dando señales de la necesidad de una política para proveer viviendas asequibles para los pobres. (pág. 19)

Junto con una rápida reducción de la pobreza, el crecimiento económico ha traído prosperidad compartida. El Indicador de Prosperidad Compartida del Banco Mundial mide si el crecimiento económico se comparte con aquellos que son relativamente menos favorecidos […] En Colombia, desde 2002 hasta 2012, la tasa de crecimiento anualizado del ingreso real per cápita de toda la población (3,4 por ciento). Si esto continúa en los próximos años, este patrón de crecimiento inclusivo puede conducir a la erradicación de la pobreza extrema en una década. Suponiendo que Colombia mantenga las tasas de crecimiento y reducción de la pobreza, observadas durante el período 2008-2013, la pobreza extrema estará en el año 2023 por debajo del 3 %". (pág. 20)

A pesar de la significativa disminución de la incidencia de la pobreza a nivel nacional, tanto la pobreza moderada como la extrema continúan siendo considerablemente más altas en las áreas rurales. En 2012, la pobreza extrema en estas zonas era de 22,75 por ciento, en comparación con 6,59 por ciento que se presentaba en las zonas urbanas… Se puede decir que la mitad de la población en pobreza extrema vive en zonas rurales. En general, la evidencia sugiere que la reducción de la pobreza se ha sesgado ligeramente hacia las zonas urbanas. Erradicar la pobreza extrema implica prestar especial atención a las zonas rurales (Banco Mundial, 2014, pág. 23)

"Las ciudades también tendrán un papel importante en la continua reducción de la pobreza. Las políticas y las inversiones que faciliten (a través de la planificación y la disponibilidad de tierras) y promuevan (por medio de una mayor inversión) el acceso a los servicios a nivel de ciudad —tales como el agua, el saneamiento, la vivienda asequible, la salud, la educación, el transporte urbano y los espacios públicos y recreativos— serán esenciales para reducir la pobreza a nivel nacional. Esto es particularmente apto para lograr reducciones en el índice de pobreza multidimensional, aquel que responde no solo a los ingresos, sino también a los servicios característicos de la vida urbana." (pág. 26)

…Colombia se enfrenta a un impacto distributivo particularmente regresivo en términos de quién soporta la mayor carga del riesgo. Los municipios pequeños y de bajos ingresos no tienen necesariamente las mayores pérdidas económicas en términos absolutos, pero son socioeconómicamente más vulnerables a los desastres naturales y tienen menos capacidad de recuperación. Como resultado, una mejor gestión de los recursos y del riesgo tendría un impacto directo sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad regional. (pág. 28)

"Para reducir la pobreza y promover un mayor desarrollo humano, Colombia cuenta con una gama de intervenciones de promoción social (asistencia), muchas de las cuales ofrecen los mismos servicios que el sistema contributivo, pero a una población que no paga por incorporarse al sistema. El objetivo de estos programas es el de "promover" a los pobres hacia los programas de seguridad social y protegerlos contra los choques económicos. Estos se completan con varias intervenciones en el mercado laboral que promueven la empleabilidad, proporcionan capacitación laboral (sobre todo a través del SENA). (pág. 28)

> "Colombia ha estado atrapada en ciclos repetidos de violencia, donde la desigualdad, la pobreza y la escasa capacidad institucional refuerzan los conflictos armados y vice-versa". (Banco Mundial, 2014, pág. 4)

> En la última década, el Gobierno ha realizado grandes esfuerzos para reducir los niveles de violencia y de pobreza de Colombia e incrementar la presencia del Estado. El país ya no es considerado de alto riesgo para la inversión, y ha aumentado su capacidad de garantizar los derechos básicos de los ciudadanos. Incluso la producción de drogas, una de las principales causas del conflicto, se ha reducido significativamente. A pesar de este progreso, los dos perfiles incompatibles de Colombia aún coexisten, y la violencia sigue cobrando un alto precio en la sociedad. (Banco Mundial, 2014, pág. 4)

Lograr la educación básica universal como meta del milenio

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

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

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

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

Quedan retos en cobertura de educación las zonas rurales, especialmente en educación media. Ya que en las zonas rurales la inseguridad, los riesgos de desastres naturales y falta de transporte e infraestructura se convierten en barreras para lograr una mayor cobertura en educación. En los territorios con mayor porcentaje de población indígena los avances en educación son menores. Los departamentos de Vaupés, Guaviare, Arauca, Vichada hacen parte de la Orinoquía y Amazonía, zonas predominantemente

rurales, con una alta población de grupos indígenas y el 90 % de la oferta educativa es oficial. La cobertura en educación básica se muestra en la gráfica.

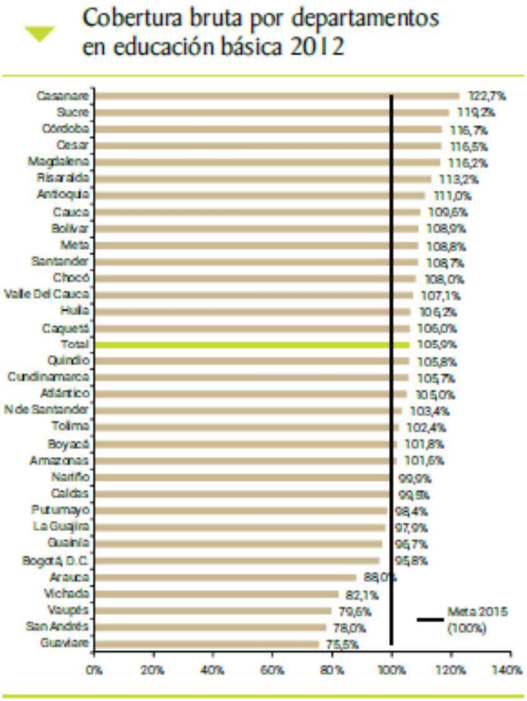


Figura 10 Cobertura bruta por departamentos en educación básica 2012
Fuente: Tomado de PNUD, 2014b, pág. 21.

La reducción del analfabetismo en el país es lenta. Si el país continúa reduciendo el analfabetismo como en las últimas 2 décadas, no alcanzará la meta propuesta para 2015. De los 32 departamentos, soló 8 están alcanzando la meta de analfabetismo. La Guajira presenta la tasa de analfabetismo más alta del país con 22 %, lo cual está relacionado con su baja cobertura en educación básica y media y su alta proporción de población indígena.

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

Análisis de gestión de logros por región

Los resultados que se presentan a continuación se basan en el informe realizado por FEDESARROLLO (2012), el cual realiza un análisis de la pobreza multidimensional (IPM), el cual incluye más

dimensiones de la calidad de vida de los hogares al considerar la evolución de 5 dimensiones (educación, niñez y juventud, trabajo, salud y vivienda y servicios públicos) y 15 variables relacionadas con las dimensiones anteriormente descritas. Así entonces, una familia será considerada pobre si no cumple con 5 de las 15 variables y será considerada en pobreza extrema si no cumple 7 de las 15 variables.

El informe muestra el estado de avance en el cumplimiento de los logros de la gestión de las dimensiones de la estrategia Unidos en cinco regiones del país: Orinoquía y Amazonía, Atlántico, Centro, Eje Cafetero y Pacífico, definidas según su ubicación geográfica. La ¡Error! No se encuentra el origen de la referencia. presenta los porcentajes de gestión total por regiones, donde el Eje Cafetero y la región Centro cuentan con los mejores desempeños con el 24,2 % y 23,4 % de logros alcanzados respectivamente entre la LBF y el seguimiento. Es de resaltar estas dos regiones tienen un porcentaje de gestión superior al porcentaje de gestión total (21,4 %). La región Pacífica presenta el menor porcentaje de gestión total de logros con 16,7 %.

Tabla 4. Porcentaje de gestión total por región

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

Fuente: Tomado de Fedesarrollo 2012

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

La información desagregada para la región eje cafetero se presenta a continuación:

- **Región Eje Cafetero:** el porcentaje de gestión total de la región es el más alto de las 5 regiones estudiadas (24,2 %), el mayor avance se presenta en salud con (43 %), siendo Caldas el departamento con mayor porcentaje de gestión (48,1 %) en esta dimensión. En general el departamento con mayor gestión de

logros en las distintas dimensiones y el de menor grado de gestión en la mayoría de dimensiones es Risaralda. Sin embargo, para todos los departamentos de la región se deben realizar esfuerzos en logros tales como educación, habitabilidad, justicia y bancarización que presentan bajos niveles de gestión. Recordemos que en estas dimensiones el porcentaje de gestión de la región es de 16 % en identificación, 12,5 % en educación, 14,4 % en habitabilidad, 12,6 % en justicia y 10,6 % en bancarización.

Componente productivo

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

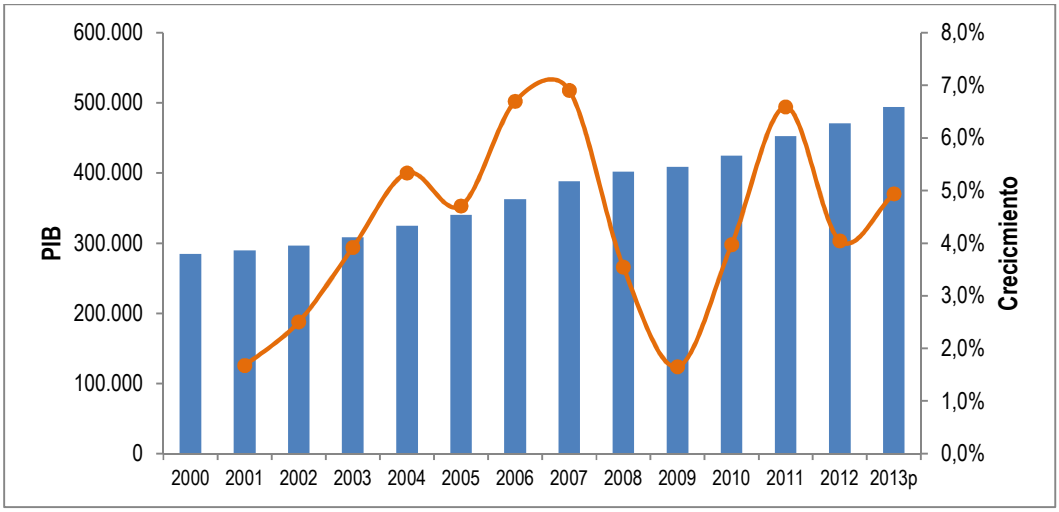


Figura 11. Producto interno bruto en Colombia, 2000–2013
Fuente: DANE Cuentas departamentales. Elaboración propia.

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

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

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

Mercado laboral

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

Colombia en los últimos ocho años se han presentado aumentos de la población económicamente activa, así como del número de ocupados, en este período se crearon en promedio 632 empleos anuales.

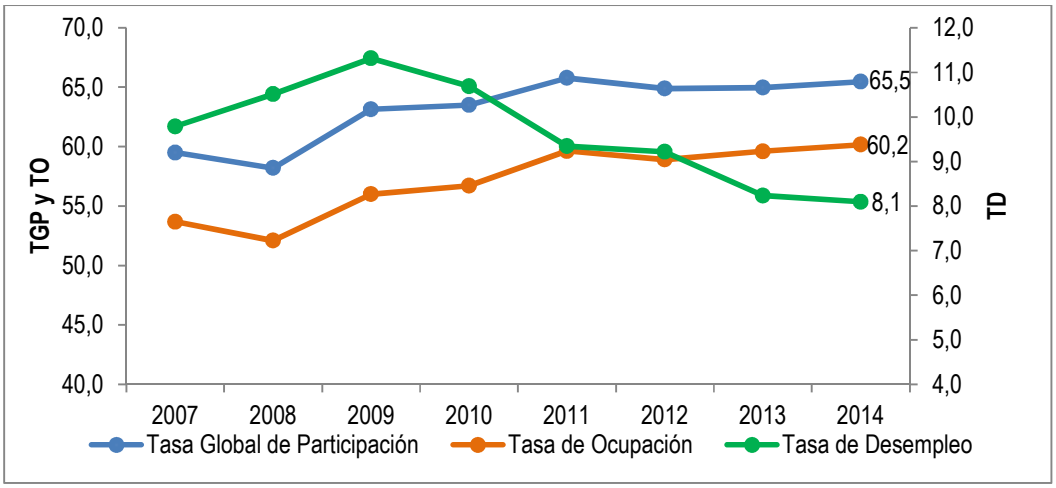


Figura 12. Tasa global de participación, ocupación y desempleo en Colombia, 2007–2014*
Fuente: Diseño propio con base en DANE–GEIH *IV trimestre de cada año.

Al realizar un análisis más detallado, se encuentra que las actividades económicas que más concentran trabajadores son comercio, hoteles y restaurantes; servicios comunales, sociales y personales (estas dos actividades también fueron las más dinámicas en la creación de empleo); agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura; e industria manufacturera. Sin embargo, por posición ocupacional, los de mayor representación son los trabajadores por cuenta propia, seguido de los empleados particulares. Es de anotar, que el mayor número de empleos que se generan son de trabajadores por cuenta propia, evidenciando en alguna medida la baja calidad de los nuevos puestos de trabajo, así como los altos niveles de informalidad laboral, que al finalizar el año 2014 fue 49,4 %.

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

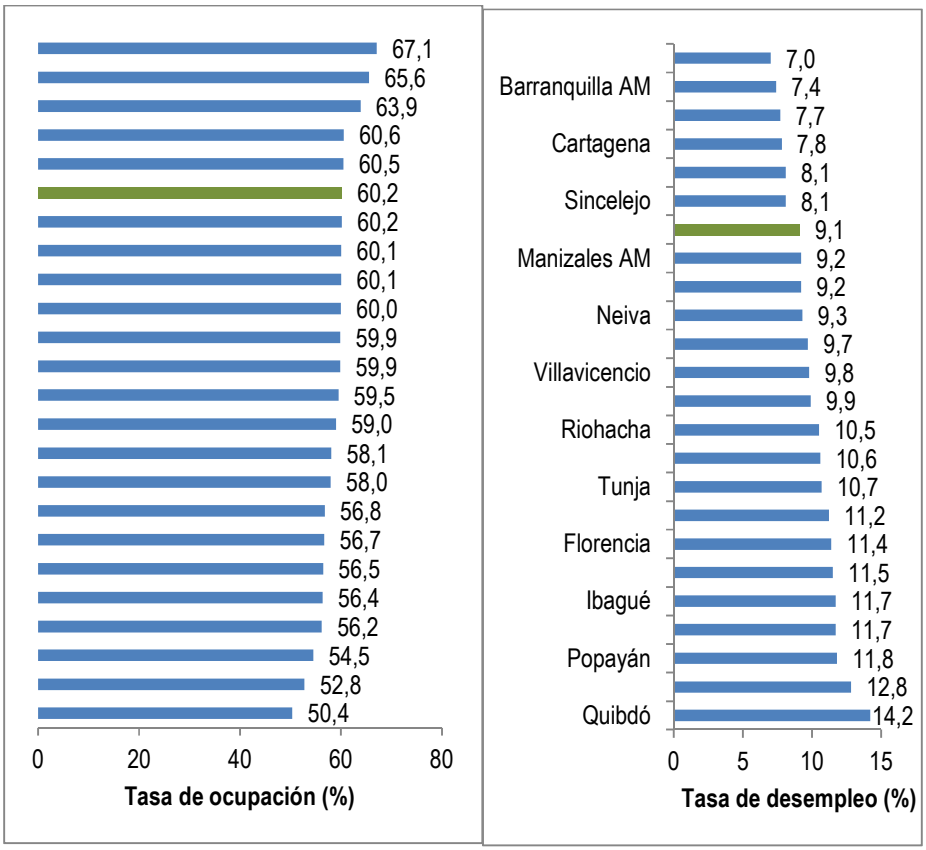


Figura 13 Tasa de ocupación y desempleo según ciudades, IV trimestre 2014
Fuente: Diseño propio con base en DANE-GEIH.

5.2 Articulación de las políticas públicas en los planes de desarrollo

Los hallazgos encontrados luego del análisis efectuado a la información disponible se pueden resumir de la siguiente manera:

5.2.1 Nacional

Política Pública Nacional.

Una vez analizada la información de los Registros Analíticos Especializados RAE's de los Planes de Desarrollo Nacional PDN, correspondientes al período 1994-2014, se encontró lo siguiente: Información ampliada para cada uno de los períodos se encuentra reportada en el anexo Nº 1 que hacen parte del presente documento.

En el PDN 1994-1998 (Samper) y 1998-2002 (Pastrana), no se encontró la definición de unas políticas y estrategias claras enfocadas a la superación de la pobreza y pobreza extrema en el país.

A partir del año 2000, se formularon los Objetivos de Desarrollo del Milenio ODM. Durante los Gobiernos de Uribe "Colombia definió su derrotero en el 2003 y lo ratificó mediante herramientas como dos documentos Conpes (2005 y 2011). Hecho esto, se dio a la tarea de elaborar políticas para cada uno de los sectores comprometidos" (El Tiempo, 2015)

El PND 2002-2006 (Uribe I), define como pilar fundamental la política de seguridad democrática y a través de esta se articulan las demás estrategias orientadas, para el caso particular de análisis, para la superación de la pobreza y la pobreza extrema con la estrategia red de solidaridad social. Se destacan el programa de desarrollo Alternativo (PDA), el apoyo a la construcción, rehabilitación y dotación de escuelas, puestos de salud, centros deportivos, recreativos, culturales y de desarrollo comunitario en los municipios más pobres afectados por la violencia y el fomento y desarrollo de programas de microcrédito inmobiliario dirigido a garantizar el acceso y condiciones adecuadas a las familias de menores ingresos, especialmente del sector informal, entre otros.

En el PND 2006-2010 (Uribe II), continuando con el marco de la política de la seguridad democrática, hubo continuidad en las políticas para la superación de la pobreza y la pobreza extrema enfocadas en los siguientes aspectos: mercado y relaciones laborales, inserción de las familias en el sistema de protección social, seguridad alimentaria y nutricional, discapacidad: la cual debe incorporar programas para las personas en condiciones de discapacidad, envejecimiento y vejez, Banca de las oportunidades, desarrollo urbano, vivienda: teniendo en cuenta la vivienda como servicio de alojamiento y bien meritorio, deseable para todos, como uno de los derechos fundamentales de la Constitución Política del país donde se establece el derecho a la vivienda digna donde el Estado debe garantizar condiciones adecuadas, agua potable y saneamiento básico, equidad en el campo.

En el PND 2010-2014 (Santos I), son claramente diferenciables las siguientes políticas: "Política: Promoción Social → Red para la Superación de la Pobreza Extrema (Juntos), la Política de Generación de Ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento, está formulada por el Departamento Nacional de Planeación en el CONPES 3616 de septiembre de 2009. (DNP, 2009)

Es importante anotar que el Sistema de Promoción Social (SpS), como componente del Sistema de Protección Social (SPS), se constituye como el conjunto de acciones públicas y privadas dirigidas a promover a la población pobre y vulnerable. Su objetivo es expandir las oportunidades de los pobres para la superación

de su condición, la inclusión social y la posibilidad de generar ingresos autónomos y medios de auto sostenimiento. Las acciones del Sistema de Promoción Social son focalizadas.

DEL en los planes de desarrollo nacionales

Una vez analizada la información de los Registros Analíticos Especializados construidos a partir de los Planes de Desarrollo Nacional-PDN, correspondientes al período 1994-2014, se encontró lo siguiente:

- En los PDN 1994-1998 (Samper) y 1998-2002 (Pastrana) disponibles, no se encontró la definición de unas políticas y estratégicas claras enfocadas al desarrollo económico local en el país.

Según el PND 2002-2006 (Uribe I), la política de seguridad democrática articula una serie de estrategias orientadas, para el caso particular de análisis, al desarrollo económico local, se destacan los siguientes aspectos:

Fortalecimiento del programa Colombia profunda, el cual tiene como objeto mejorar la infraestructura de transporte en zonas apartadas y deprimidas para facilitar la comercialización de productos y el acceso a servicios de salud, educación y recreación.

Finalización de los proyectos viales, aeroportuarios y fluviales cuyas ejecuciones se hayan iniciado o estén en curso y desarrollo de otros nuevos de alto impacto.

Programa esquemas asociativos y productivos para el desarrollo rural, mediante el cual, se pretende impulsar la producción en las condiciones agroecológicas más favorables y fomentar la integración entre productores y empresarios, a fin de garantizar la generación de valor agregado.

Implementación del programa de Seguridad Vial para incentivar el intercambio comercial entre las regiones; para reactivar el turismo; y para permitir el transporte de carga y mercancías desde y hacia los principales puertos del país.

Iniciativa Generación de ingresos y empleo verde, con el fin de impulsar la producción y comercialización de bienes y servicios ambientales en el marco del plan estratégico nacional de mercados verdes, poniendo en marcha una estrategia interinstitucional de asistencia y apoyo financiero para promover “mercados verdes”, articulando los diferentes actores públicos y privados.

Eliminación de las restricciones de acceso al financiamiento, mediante el establecimiento de mecanismos que generen confianza al mercado financiero, con el fin de reducir las barreras que impiden a las Mipymes acceder a este.

Promoción del desarrollo de Mipymes, a partir de mecanismos de cofinanciación de Fomipyme, el programa nacional de productividad y competitividad y el programa de competitividad y desarrollo tecnológico productivo del SENA.

Para el período 2006-2010 (Uribe II), el desarrollo económico local se enmarcó en las políticas de generación de empleos y la banca de oportunidades, "impulsando el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo" y "una economía que garantice mayor nivel de bienestar".

El PND 2010-2014 (Santos I) define como uno de los pilares la "Convergencia y Desarrollo Regional…", "…El camino hacia la prosperidad para todos pasa, necesariamente, por una reducción de las desigualdades regionales y de las brechas de oportunidades que existen en Colombia, es decir, por una mayor convergencia regional. La prosperidad debe llegar a cada uno de los colombianos, y a cada uno de los municipios, departamentos y regiones donde viven. La prosperidad es para todos."

El éxito de lo anterior "…dependerá de la efectividad de la ejecución de las entidades del Estado, pero también del papel crucial que jugará el sector privado y la sociedad civil. El Estado es quien despeja el camino-fija las reglas de juego y dirime los conflictos-, pero el sector privado y la sociedad en general son quienes lo construyen y lo recorren…"

El Capítulo II del PND 2010-2014 "Prosperidad para todos", define estrategias para el DEL dinamizadas desde los otros sectores: social, cultural, ambiental, comunitario; se plantean de la siguiente manera:

"…Teniendo en cuenta las disparidades regionales del país, a continuación se plantean algunos lineamientos estratégicos, según los ejes del Plan Nacional de Desarrollo, como referente para diseñar políticas y estrategias de desarrollo regional, que contribuyan a lograr los objetivos de crecimiento sostenible, igualdad de oportunidades de desarrollo e institucionales que garanticen un buen gobierno…"

"…Los lineamientos estratégicos identifican departamentos de influencia y buscan orientar el diseño de políticas subregionales y regionales por ser los ámbitos con mayor potencial para la integración de acciones transformadoras y la generación de sinergias entre políticas nacionales, concebidas en función de

objetivos regionales y locales, y las dinámicas propias de cada territorio. Estos lineamientos estratégicos se complementan con la estructuración y/o consolidación de ejes y áreas de desarrollo territorial (ADT) que vinculan activamente las iniciativas y dinámicas de desarrollo local, buscando movilizar las capacidades de desarrollo endógeno territorial de conjuntos de municipios de uno o varios departamentos ubicados en las áreas de influencia de los ejes de articulación vial o macroproyectos de infraestructura con potencial de conformar áreas de desarrollo…" (snft).

5.2.2 Departamental

Política Pública Departamental

Consultado el archivo departamental y la Secretaría de Planeación Departamental, se pudo obtener información de los planes de desarrollo desde el año 1998 hasta el año 2015. No se encontró información para el período 1994-1997, puesto que inexplicablemente no figuran en las bases de datos. Igualmente no se encontró evaluación de los mismos.

De acuerdo con lo anterior se hace el siguiente análisis de los RAEs de los Planes de Desarrollo Departamental-PDD analizados:

Período 1998-2000 (Tony Jozame Amar): no se encuentra una política expresa que ataque la pobreza y la pobreza extrema en el departamento.

Período 2001-2003 (Luis Alfonso Arias Aristizábal): Define una política expresa general en la dimensión 1. área de desarrollo social, que dice: "propender por la erradicación de la pobreza, el logro de mayores niveles de equidad en la prestación de los servicios sociales a cargo de la administración departamental, la materialización de la máxima eficiencia en la aplicación de los recursos destinados a la inversión social y al crecimiento del capital social comunitario". No se evidencian estrategias, programas, planes o proyectos enfocados a tal fin; como tampoco la asignación de recursos específicos en el plan plurianual de inversiones.

Período 2004-2007 (Emilio Echeverry Mejía): Se evidencia una continuidad de la política del período anterior, pero enmarcada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así: así dentro del sector salud, se define la siguiente política general: Propender por la erradicación de la pobreza, el logro de mayores niveles de equidad en la prestación de los servicios sociales a cargo de la administración departamental, la

materialización de la máxima eficiencia en la aplicación de los recursos destinados a la inversión social y al crecimiento del capital social comunitario."

Con respecto al Plan Plurianual de Inversión PPI, no se encontró la matriz completa, únicamente un resumen general de las fuentes de financiación del PDD.

Período 2008-2011 (Mario Aristizábal Muñoz): es explicito el compromiso con la consecución de condiciones deseables en las dimensiones de Identificación, Ingresos y trabajo, dinámica familiar y acceso a la justicia, dentro de la Red Juntos para la superación de la pobreza extrema, en las 6 subregiones del Departamento de Caldas.

En el Plan de Erradicación de la Pobreza Extrema. (Nivel 1 Sisbén), se establece la meta de erradicar la pobreza extrema de 12.274 familias en Caldas, a través del trabajo articulado entre el Gobierno nacional y el departamento de Caldas, mediante el fortalecimiento de la estrategia JUNTOS y la ejecución del programa de Erradicación de la Pobreza extrema.* (Esta meta es alcanzable solo con recursos contingentes).

En el Plan de Disminución de la Pobreza en Caldas. (Niveles 2 y 3 del Sisbén), la meta fue disminuir la Pobreza del 10 % de la población de los niveles 2 y 3 del Sisbén.

En el área de desarrollo institucional, la gestión de los procesos de integración para el desarrollo regional y local, determina como objetivo gestionar, apoyar y fortalecer los procesos de integración regional y local, con el fin de generar espacios para impulsar programas de reducción de la pobreza extrema y concertación de políticas y lineamientos de ordenamiento territorial con carácter subregional."

Para el logro de las metas se asignan a aproximadamente $ 64.107,24 millones de pesos, que resultaría siendo el 2,67 % del costo total del presupuesto.

En el Período 2012-2013 (Guido Echeverri Piedrahita) es explicito el compromiso con la incorporación de los objetivos del milenio, a partir entre otras, de la articulación interinstitucional e intersectorial y ejecutar acciones para la implementación de la política social del Departamento, con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable. Aparece el apoyo a los proyectos productivos como estrategia para disminuir la pobreza. Con respecto al PPI, no se encontró la matriz completa, únicamente un resumen general de las fuentes de financiación del PDD.

Período 2013-2015 (Julián Gutiérrez Botero): Se identifica la siguiente política, así: "Programa: Fortalecimiento de la Política Social: Planes, Programas y Proyectos en Igualdad de Oportunidades para el

Bienestar Social y Fortalecimiento del Tejido Social de los y las Caldenses, política sustentada en el enfoque de Desarrollo humano y diferencial como mirada estratégica para la búsqueda del bienestar de las personas y la inclusión de las niñas, los niños, los adolescentes, las adolescentes, la juventud, adulto mayor, desplazados, trata de personas. En este sentido el Desarrollo Humano, propone por el bienestar de las personas, el mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales: el enfoque diferencial tiene en cuenta la inclusión de las minorías étnicas, diversidad sexual, situación de víctimas del conflicto interno, entre otras".

Como parte de la política se decide promover una alianza con la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema Anspe de tal manera que la estrategia de intervención en pobreza extrema guarde total coincidencia con lo propuesto en el orden nacional, garantizando articulación acceso a recursos y cumplimiento de la normatividad que en la materia rige en el orden nacional".

Para la implementación de las políticas y programas se destinaron un total de $ 487,2 millones de pesos, que resultaría siendo el 0,07 % del costo total del presupuesto.

Desarrollo Económico Local DEL en los Planes de Desarrollo Departamentales

Consultado el archivo departamental y la Secretaría de Planeación Departamental, como se refirió anteriormente, se tuvo acceso a los planes de desarrollo desde el año 1998 hasta el año 2015. No se encontró información para el período 1994-1997. De acuerdo con lo anterior se hace el siguiente análisis:

Período 1998-2000 (Tony Jozame Amar): No se identifica una política expresa encaminada a favorecer el DEL, sin embargo todos los proyectos enmarcados en el área de desarrollo de proyectos especiales, como son Aeropalestina, Tribugá, Autopista del Café, Rectificación de la Vía Manizales-Mariquita, Creación de Zonas Francas, El puerto Multimodal de la Dorada, le apuntan al DEL en los territorios, al permitir explotar de una mejor forma los potenciales en todos los sectores de la economía del departamento.

No obstante se identificaron los siguientes elementos de las iniciativas de desarrollo económico local definidas como pilares fundamentales de sustentación. (Alburquerque, 2004, pág. 162)

Movilización y participación de los actores locales

Dentro de los programas del capítulo 4.6. del área de desarrollo humano, del componente participación comunitaria, se tiene como objetivo promover la intervención activa del individuo en los procesos de desarrollo social y comunitario que conlleven a la construcción de una sociedad más competitiva, solidaria, tolerante, democrática, pacífica y en armonía con el medio ambiente.

Actitud proactiva del gobierno local

En el área de desarrollo de proyectos especiales Aeropalestina 3.1., se identificó: Buscar que la producción regional sea más competitiva por reducción en los costos de transporte, proporcionar infraestructura de transporte aéreo y presentar a la región alternativas económicas diferentes, crear oportunidades para romper la dependencia del monocultivo fortaleciendo el crecimiento de las industrias agrícolas y manufactureras que requieran de transporte aéreo para desarrollarse y llegar a mercados externos, generar empleo durante la construcción del terminal y durante la operación, así como en las industrias relacionadas con la actividad del nuevo aeropuerto como la turística, la floricultura, manejo de frutas y hortalizas y el transporte de carga, dotar la región de un aeropuerto que permita participar activamente de la apertura económica y de los mercados internacionales, ser un polo generador de desarrollo para una región que tradicionalmente ha aportado significativamente al avance del país. Así, para estimular el tráfico generado en su escenario básico, se asumió que el nuevo aeropuerto produciría un impacto sobre la producción de flores, frutas y hortalizas para alcanzar, en un período de 8 años, niveles de exportación del 10 % del movimiento del mercado externo colombiano.

Existencia de equipos de liderazgo local

Se evidencia en el capítulo 4.6. del área de desarrollo humano, dentro de las potencialidades del componente Participación Comunitaria, que se cuenta con convenios de cooperación con el "Proyecto Escuela de Formación Comunitaria". En el nivel regional con la Cámara de Comercio de Manizales y la Fundación Hogares Juveniles Campesinos.

En el capítulo 5, Desarrollo Económico, se muestra como fortaleza La existencia del Comité Intergremial que cohesiona a todo el empresariado, así como la Cámara de Comercio de Manizales, Chinchiná, La Dorada y los puntos de atención.

Cooperación público privada

En el componente 5.7. Competitividad, se define como objetivo general fomentar y consolidar esfuerzos con el sector privado que permitan convertir a Caldas en un departamento productivo que conlleve a un mayor crecimiento industrial, agropecuario, exportador y de servicios, en un ambiente de igualdad y compromiso con el desarrollo sostenible.

Fomento de Microempresas y Pymes y capacitación de recursos humanos

En el área de desarrollo humano, dentro de las potencialidades del componente Participación Comunitaria, se establece como programa la promoción del desarrollo económico empresarial de los sectores solidario, asociativo y microempresarial.

En el capítulo 5, Desarrollo Económico, se muestra como fortaleza El nacimiento de Infimanizales y de Inficaldas y el fondo regional de garantías para atender preferencialmente a los microempresarios y pequeños empresarios.

En el componente 5.6. Microempresa y economía solidaria, se define como objetivo general:

Apoyar las organizaciones de economía solidaria buscando el mejoramiento del capital humano y la infraestructura para un mayor crecimiento social y económico para así disminuir efectos negativos y controlables del modelo de apertura; así como a las organizaciones y ligas de consumidores.

Crear las condiciones económicas, legales, sociales e institucionales que permitan estructurar un marco de desarrollo sostenido para las unidades económicas de menor tamaño-microempresa-de las áreas urbana y rural de Caldas.

Período 2001-2003 (Luis Alfonso Arias Aristizábal): Define una política expresa general en la dimensión 2. Área de desarrollo económico, cuyo objetivo es fomentar la creación de micro, pequeña y mediana empresa con énfasis en la visión exportadora y en la perspectiva de ampliar la base de propietarios de los medios de producción buscando niveles crecientes de competitividad.

Igualmente se identificaron los siguientes elementos de las iniciativas de desarrollo económico local definidas como pilares fundamentales de sustentación. (Alburquerque, 2004, pág. 162)

Cooperación público privada

En la dimensión 4. Área de desarrollo institucional, se tiene como política general, implantar un proceso continuo del incremento de las capacidades de las entidades públicas y privadas, que por iniciativa propia o por razones de orden legal ejercen sus competencias en el contexto de una gestión estratégica y de cara a contribuir al logro de los objetivos del desarrollo sostenible para el departamento.

Dentro de la dimensión 4. Área de desarrollo institucional, se identificó el fortalecimiento institucional gremial y empresarial, cuyo objetivo es vincular en la ejecución de las políticas departamentales a los

sectores gremial y empresarial, con el fin de lograr objetivos integrales de desarrollo y realizar acciones de complementariedad a las diferentes iniciativas sectoriales.

Fomento de Microempresas y Pymes y capacitación de recursos humanos

Dentro de la dimensión 2. Área de desarrollo económico, aparece el programa de Mipymes, cuyo objetivo es la implementación de políticas orientadas al desarrollo de los sectores productivos que viabilicen la micro, pequeña y mediana empresa; a través de la articulación empresarial con los mercados subregionales, regionales, nacionales e internacionales.

Período 2004-2007 (Emilio Echeverry Mejía): Define dentro de las áreas de desarrollo social y económico, lo siguiente:

… convertir la Educación en un propósito departamental y un asunto de todos, que aporta a la consolidación de una sociedad de conocimiento y lograr que se reconozca como el eje del desarrollo humano, social, político, económico y cultural, garantizando su calidad y cobertura.

La política general del área de desarrollo económico indica: propender por el desarrollo económico sostenible que permita fortalecer los sistemas productivos, la competitividad y la equidad social, fortaleciendo los canales de comercialización en los niveles nacional e internacional.

> Igualmente se identificaron los siguientes elementos de las iniciativas de desarrollo económico local definidas como pilares fundamentales de sustentación. (Alburquerque, 2004, pág. 162)

Movilización y participación de los actores locales

En el sector social y comunitario se hace referencia al programa de Fortalecimiento solidario y comunitario, para promover en la sociedad civil, en las organizaciones sociales, comunitarias y solidarias, el ejercicio de la gestión colectiva, el uso de los mecanismos de la democracia participativa, generando espacios de concertación y coordinación entre la comunidad y las instituciones del estado.

Fomento de Microempresas y Pymes y capacitación de recursos humanos

Dentro del sector desarrollo industrial / empresarial que hace parte del DEL se define como política sectorial la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas Mipymes en Caldas, con criterios de productividad y competitividad, procurando niveles crecientes de equidad social.

En el componente relacionado con Microempresa y economía solidaria, se define como objetivo general:

Apoyar las organizaciones de economía solidaria buscando el mejoramiento del capital humano y la infraestructura para un mayor crecimiento social y económico para así disminuir efectos negativos y controlables del modelo de apertura; así como a las organizaciones y ligas de consumidores.

Crear las condiciones económicas, legales, sociales e institucionales que permitan estructurar un marco de desarrollo sostenido para las unidades económicas de menor tamaño-microempresa-de las áreas urbana y rural de Caldas.

Institucionalidad para el desarrollo económico local

Dentro del área de desarrollo institucional se tiene como política general la Orientación del máximo esfuerzo colectivo a la generación de las capacidades internas en la administración departamental y al logro creciente de sinergias entre todos los actores del desarrollo en Caldas y en sus ámbitos de interés.

En el mismo sentido se define como objetivo consolidar las capacidades y las interrelaciones de y con los actores del desarrollo departamental y regional, tendientes a garantizar el funcionamiento eficiente del sistema de planeación departamental y al logro de los objetivos del plan de desarrollo.

Período 2008-2011 (Mario Aristizabal Muñoz): Se identificó lo siguiente:

Dentro del Sector Desarrollo Social y Comunitario, aparece la política sectorial: Liderar y formular, en la perspectiva del reconocimiento y la garantía de los derechos, las políticas sociales del Departamento de Caldas para la integración social de las personas, las familias y las comunidades, con especial atención para aquellas que estén en mayor situación de pobreza, vulnerabilidad y en condición de desplazamiento. Así mismo ejecutar las acciones que permitan la promoción, prevención, protección, rehabilitación y restablecimiento de sus derechos, mediante el ejercicio de la corresponsabilidad y la cogestión entre la familia, la sociedad y el Estado.

Desde el subprograma de Fortalecimiento de los Proyectos de Cooperación Internacional, para el desarrollo social y comunitario, se define para las seis subregiones del Departamento, implementar la cooperación técnica y económica, para proyectos comunitarios, a través de cooperación japonesa.

Dentro del Sector de Vivienda aparece en la política sectorial que busca una mejor calidad de vida para los habitantes del departamento, promoviendo proyectos que cumplan con estándares mínimos de habitabilidad en armonía con el entorno y el ambiente y facilitando las condiciones para que dichas familias tengan acceso a créditos que permitan complementar los subsidios que les sean otorgados, generando dinámicas sociales incluyentes, teniendo en cuenta la población en condición de desplazamiento.

Dentro del área de Desarrollo Económico y empleo 2, sector desarrollo empresarial, aparece como política sectorial: Promover y apoyar el desarrollo y fortalecimiento de las cadenas productivas con la finalidad de mejorar la competitividad y productividad de las micro, pequeñas y medianas empresas Mipymes de Caldas con criterios de sostenibilidad ambiental.

Igualmente se identificaron los siguientes elementos de las iniciativas de desarrollo económico local definidas como pilares fundamentales de sustentación. (Alburquerque, 2004, pág. 162)

Actitud proactiva del gobierno local

Apoyo y fomento de la internacionalización mediante el desarrollo de acciones y proyectos para el incremento del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera. En este sentido para el período se establece ejecutar al menos 2 proyectos anuales en alianzas público privadas.

Cooperación público privada

Desde el sector turístico se plantea una cooperación público privada, para la consolidación y diversificación de la oferta, el conocimiento de la demanda, la integración y la cualificación institucional, la promoción y el fortalecimiento de los valores turísticos, en coherencia con las tipologías turísticas de las subregiones que conforman el Departamento.

Desde el sector agropecuario se busca Fortalecer las Cadenas Productivas a través de procesos de renovación y establecimiento de nuevas áreas buscando mayor productividad y competitividad en alianza estratégica con diferentes actores del sector, incluyendo Centros de Investigación y Academia.

Desde la política sectorial de infraestructura vial y del transporte se vinculan los sectores privados, públicos, sociedad civil y los actores internacionales.

Fomento de microempresas y Pymes y capacitación de recursos humanos

El fortalecimiento de las cadenas productivas subregionales a partir de la Generación de Instrumentos de Apoyo a las Mipymes, la promoción y Apoyo a La Cultura del Emprendimiento en Caldas y el fortalecimiento y creación de las Mipymes en Caldas

Coordinación de programas e instrumentos de fomento

Se identifica el compromiso con el fortalecimiento, promoción y apoyo a las pequeñas y medianas empresas, para dinamizar la economía de los municipios del Departamento, mediante la diversificación de mercados de exportación en las áreas de mayor competitividad, estrechando las relaciones comerciales con otras economías.

Período 2012-2013 (Guido Echeverri Piedrahita): Se identificaron los siguientes elementos del DEL, enmarcados dentro de los pilares fundamentales de sustentación de Alburquerque.

Movilización y participación de los actores locales

En los Considerandos de la Ordenanza se indica: Que la Administración Departamental, ha dado estricto cumplimiento a lo establecido en la ley 152 de 1994, en cuanto a la construcción del plan de desarrollo se refiere, materializando el mecanismo de la participación ciudadana en sus diversos escenarios, llevando a cabo 7 encuentros subregionales, con amplia participación de los distintos sectores que representan a la comunidad.

Cooperación público privada

El sector comercio internacional se plantea como objetivo trabajar desde la perspectiva de alianzas público-privadas para el acompañamiento de los gremios, empresarios (grandes, medianos, pequeños y micro) y sociedad civil, en el fortalecimiento sus procesos de gestión internacional.

Diseño de una estrategia territorial de desarrollo

El programa Sector Turismo se plantea como estrategia territorial de desarrollo, impulsar el departamento como un destino sostenible altamente productivo y competitivo en el marco del Paisaje Cultural

Cafetero y sus complementarios, gestionando el mejoramiento de la infraestructura turística, cualificando el talento humano al servicio del sector y estándares de calidad en la prestación de los servicios turísticos, generación de empleo a través de la concentración de los esfuerzos tanto públicos como privados durante el cuatrienio.

El programa, Ciencia, Tecnología e Innovación CTI la estrategia territorial de desarrollo se propone diseñar e implementar la orientación estratégica del Sistema Regional de Innovación de Caldas en articulación con el eje cafetero y sus instrumentos de desarrollo que aporte a la competitividad de la región

Fomento de Microempresas y Pymes y capacitación de recursos humanos

Dentro del programa de Consolidación de las cadenas productivas de Caldas, se define el apoyo al emprendimiento enfocado a microempresarios y famiempresas, en particular, el acompañamiento a 200 empresas en temas de formación, producción y comercialización de productos a través de la consolidación de alianzas gremiales. (Red de emprendimiento)

Período 2013-2015: Se hace explicito su compromiso con el DEL a partir de mejorar la economía, y el entorno financiero e Institucional. Destaca las alianzas con el sector gremial y productivo, planes, programas y proyectos estratégicos en las áreas hidroenergética, minera, empresarial y de transporte, para el mejoramiento de los eslabones del desarrollo empresarial, el turismo, la ciencia, la tecnología e innovación, la cooperación nacional e internacional, el comercio y servicios del departamento de Caldas, con criterios de sostenibilidad ambiental".

Desde la Secretaría de Desarrollo Económico, se promueven las Alianzas Público Privadas multinivel para la gestión de macro proyectos de desarrollo y la articulación los procesos y proyectos con priorización en turismo, desarrollo empresarial, comercio y ciencia tecnología e innovación, en los órdenes local, nacional e internacional.

Con relación al apoyo a las Cadenas Productivas y el Emprendimiento, se propone, continuar los procesos de fortalecimiento asociativo y de consolidación de las cadenas productivas metalmecánica, TIC, alimentos, turística y artesanal generando oportunidades de empleo e ingresos entre otros.

Igualmente a nivel departamental para el período de estudio se identificaron los siguientes elementos de las iniciativas de desarrollo económico local definidas como pilares fundamentales de sustentación de Alburquerque.

Los pilares que constituyen su estructura, están basados en el reconocimiento de todos los actores locales que de una u otra forma participan y tienen voz en la solución de las problemáticas del departamento, y que se articulan con unas estrategias diseñadas por un gobierno legítimamente elegido con un programa de gobierno que pretende disminuir las brechas tan grandes entre ricos y pobres, y de paso darle quiebre a la pobreza y pobreza extrema que aqueja a un número importante de ciudadanos, no solo de la capital Manizales, sino de los restantes 26 municipios.

Parte del reconocimiento de la existencia de equipos de liderazgo local que están impulsando fuertemente el desarrollo endógeno del departamento, con líderes altamente calificados y en general con un recurso humano bien preparado, a todo nivel, para afrontar los desafíos de un mundo globalizado y exigente, donde en la innovación, la ciencia y tecnología está la clave para tener un comercio de bienes y servicios altamente eficiente, en un mercado cada vez más especializado que busca productos con un alto valor agregado, que los diferencie de la competencia, que en muchos casos es de baja calidad pero que compite con cantidad y saturación de los mercados.

Se fortalecen las Alianzas Público Privadas APP como mecanismo generador de sinergias altamente eficientes que permiten agilizar todos los procesos y mejorar en eficiencia y calidad, para ofrecer productos y servicios altamente apetecidos en los mercados locales, regionales, nacionales y mundiales. Estas APP sirven de fomento a las micro y pequeñas empresas, que tienen en la unión de esfuerzos, la clave para sobrevivir en este mercado tan exigente y globalizado, donde solo con un excelente servicio al cliente y procesos transparentes pueden crecer y sostenerse en el tiempo.

Para finalizar, cabe resaltar la importancia que históricamente ha tenido el Departamento de Caldas la institucionalidad, que siempre se ha regido por los principios democráticos y el cumplimiento de los preceptos de nuestra Constitución Política y el ordenamiento jurídico que enriquece el actuar de nuestros gobernantes en conjunción con la ciudadanía donde reposa el poder soberano.

5.2.3 Municipal

Política Pública Municipal

Consultado el archivo de la Secretaría de Planeación Municipal, se obtuvieron todos los planes de desarrollo desde el año 1994 hasta el año 2015. No se encontró información relacionada con la evaluación de los mismos.

De acuerdo con lo anterior se hace el siguiente análisis a partir de la información sistematizada en los RAE´s de los Planes de Desarrollo Municipal-PDM analizados:

Se destaca como para los períodos comprendidos entre 1992 y 2002 no son definidos objetivos, estrategias o programas en función de reducción de pobreza y pobreza extrema. No obstante en el período 1995-1997, con Mauricio Arias Arango), el PDM propone para el sector salud define la necesidad de difundir en la población más pobre y vulnerable los diferentes sistemas de acceso a los servicios de salud y garantizar su acceso en el Plan Obligatorio de Salud Subsidiado; se destaca además para este período la estrategia de nutrición y seguridad alimentaria.

- Período 2003-2005: Equidad y solidaridad en la distribución de los beneficios del desarrollo: El desarrollo municipal obliga a ampliar las oportunidades para participar en la distribución de los beneficios sociales, adoptando y liderando acciones positivas y compensatorias en favor de la población más vulnerable, y focalizando la inversión social, en los sectores más pobres de los municipios en sus áreas urbana y rural, considerando las perspectivas de género y generación. Seguridad Alimentaria. Garantizar de manera permanente, independiente y autónoma los requerimientos básicos de alimentación a las familias más pobres de la población, tanto rural como urbana.

- Período 2006-2007: La política Administración Municipal en alianza sinérgica con otras instituciones y organizaciones de la sociedad, orientará las acciones a la reducción de la pobreza, la desigualdad, y a la construcción de una sociedad más equitativa, participativa, cohesionada y con mayor confianza en el futuro.

Período 2008-2011 (Juan Manuel Llano Uribe): Se identificaron las siguientes políticas transversales enfocadas a la disminución de la situación de vulnerabilidad de la población: Política de niñez. Infancia y adolescencia, la política de equidad de género, que busca entre otras, ampliar la posibilidad de las mujeres de participar en la política y en el trabajo remunerado, entre otras y la política de nutrición y seguridad alimentaria

Con relación a la Política de reducción de la pobreza para el período 2008-2011 la administración municipal coordinará intersectorial e interinstitucionalmente el diseño de estrategias que permitan la reducción de la pobreza mediante la intervención conjunta con el gobierno nacional e instituciones de orden nacional, departamental y municipal en el programa Red Juntos para la superación de la pobreza extrema y en el diseño de estrategias que permitan la focalización de proyectos que atiendan la pobreza nivel 2 y 3 del Sisbén.

Período 2012-2015. Se identifican acciones del gobierno local articuladas con las apuestas de desarrollo del país, específicamente en lo concerniente a las estrategias de inclusión social con oportunidades, generación de empleo y reducción drástica de la pobreza.

El artículo 36 de plan de desarrollo estableció un mecanismo para la coordinación de los procesos de formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas orientadas a las acciones afirmativas de grupos poblacionales, en las cuales, se incluyen además las familias inscritas en los programas de superación de la pobreza relacionadas a continuación: Estrategias para la superación de la pobreza, generación de empleo y riqueza, prosperidad social con igualdad y oportunidades para todos, empleo y emprendimiento básico para la generación de ingresos, empleo y emprendimiento dinámico, e innovación para el empleo y emprendimiento de alta cualificación e impacto.

Específicamente, dentro de la Línea estratégica Desarrollo Social, define el acompañamiento a las estrategias nacionales de superación de la pobreza extrema con el objeto de mejorar las condiciones de vida de las familias en situación de pobreza extrema y en condición de desplazamiento, a través de los programas de Red Unidos y Familias en Acción a través del cual se esperaba acompañar a 5.907 familias año, aumentar a 48.000 el número de servicios, atender el 100 % de las familias inscritas en el programa de Familias en acción, entre otras.

> Dentro de la Línea estratégica Desarrollo Económico y productivo el plan se propuso el desarrollo integral de la población rural, mejorando la capacidad del capital humano y social, como requisito para reducir en 6 % la pobreza rural durante el cuatrienio, reportada en 58,9 %

Desarrollo Económico Local DEL en los Planes de Desarrollo Municipales

Período 1992-1994. Se identifica la movilización de los actores locales, los cuales se vinculan a partir de la estrategia de participación*, además de una* estrategia territorial de desarrollo, que procur*a* la igualdad social, donde se planteó la búsqueda del bienestar de los habitantes del municipio, inspirados en los principios de justicia social. *Frente a la act*itud proactiva del gobierno local*, este para el período evaluado, actuó como s*uministrador de servicios sociales, urbanísticos o medioambientales; en el plan de inversiones no se identifica un fomento a la producción y a la generación de empleo.

- Período 1995-1997. En este plan no se identifican expresamente objetivos, estrategias o programas en función del desarrollo económico local. No obstante se identificaron los siguientes elementos en el marco de las iniciativas de desarrollo económico local. En relación con **la cooperación pública privada, se**

fortalece, crecimiento del sector productivo, mediante la Estrategia de Economía Solidaria, los autores identifican mediante la primera línea de acción establecida en aquel entonces, una propuesta de integración de empresas locales, regionales y nacionales, como instrumento de competitividad y desarrollo.

Frente al fomento de Microempresas y Pymes y capacitación de recursos humanos la política estable una estrategia de dinámica sectorial que promueve la conformación y desarrollo de las microempresas.

Período 1998-1999. El plan no identifica expresamente objetivos, estrategias o programas en función del desarrollo económico local. No obstante, considera la participación ciudadana, por medio del cual se garantiza la planeación participativa.

Período 2000-2002: Prioriza el desarrollo de la cultura de prevención en todas las áreas de la vida municipal, se establece "Para consolidar el desarrollo local, la prevención debe entenderse como una actitud de anticipación a la solución de las necesidades sociales, tanto en el escenario de amenazas a la vida, salud e integridad individual, como en el de amenazas físicas de origen natural o antrópico").

Período 2003-2005: No se identifican expresamente objetivos, estrategias o programas en función del desarrollo económico local. Entre líneas se identifica la **Movilización y participación de los actores locales, en especial, la p**articipación permanente de Juntas Administradoras Locales; Organizaciones sociales y comunitarias de los corregimientos y comunas del municipio; Consejo Territorial de Planeación Municipal.

Frente a la institucionalidad para el desarrollo económico local, se define en el plan explícitamente la dimensión institucional, en términos de fortalecer la confianza y la legitimidad de las instituciones públicas, y comunitarias en el municipio.

Período 2006-2007: No identifican expresamente objetivos, estrategias o programas en función del desarrollo económico local. Frente a la m**ovilización y participación de los actores locales, prioriza la participación de la co**munidad, se destaca la realización de 8 encuentros comunitarios con la participación de las 11 comunas y los siete corregimientos para la construcción del mismo. Así mismo, en la marco del d**iseño de una estrategia territorial de desarrollo, se contó con los** Encuentros Sub Regional y Zona Centro Sur, para concretar la construcción de un Plan de Ordenamiento Sub Regional.

Período 2008-2011: No se identifican expresamente objetivos, estrategias o programas en función del desarrollo económico local. Sin embargo, en términos del Fomento de Microempresas y Pymes y

capacitación de recursos humanos se destaca el Proyecto Arcano para la apropiación rural de competencias agroindustriales para nuevas oportunidades. Así mismo, en relación con la coordinación de programas e instrumentos de fomento, se contó con el programa Red Juntos, en el marco del cual, se crea la Comisión Intersectorial de la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema, Red Juntos que hace parte del Sistema de Promoción Social.

Período 2012-2015: El municipio con relación al desarrollo rural, se propuso una estrategia y un esquema para el fortalecimiento, que logre la articulación intersectorial e interinstitucional, así como la inclusión social de la población, en un marco del desarrollo humano y en correspondencia con las líneas estratégicas y propósitos de este plan.

Incluye el diseño y ejecución de un plan estratégico participativo de educación para acordar objetivos y aportes, entendiendo que la educación de calidad y pertinente es el motor de desarrollo de una ciudad y por tanto demanda acuerdos entre ciudadanía, sector empresarial y Administración Municipal.

La línea estrategia de desarrollo económico, refiere su compromiso con la promoción de condiciones favorables para el desarrollo basado en conocimiento, la competitividad, la innovación, el emprendimiento, el desarrollo empresarial y la atracción de inversión, de proyectar a Manizales como destino turístico a nivel nacional e internacional y de promover el desarrollo integral de la población rural.

Bajo el concepto de una ciudad amable, sostenible y competitiva, el municipio adelantaría gestiones que posibilitar la cooperación y articulación con organizaciones locales, regionales, nacionales e internacionales, con el fin de obtener recursos o integrar acciones que apalanquen los proyectos asociados a esta iniciativa.

Con relación a la Actitud proactiva del gobierno local, como parte de la Línea estratégica Desarrollo Económico propiciaría condiciones favorables para el desarrollo basado en conocimiento, la competitividad, la innovación, el emprendimiento, el desarrollo empresarial y la atracción de inversión, en el cual se tiene los siguientes programas: acción exterior y adaptación a tratados comerciales, gestión de cooperación internacional, promoción de inversiones´, fomento a la internacionalización de las empresas,

La **Cooperación público privada se evidencia a partir de las A**lianzas Público-Privadas APP, reconociendo que la corresponsabilidad del desarrollo y que el Estado debe actuar como facilitador, orientador y regulador.

. En reconocimiento a las nuevas dinámicas globales, la cooperación, la integración regional, y la internacionalización representarían el cuarto pilar del plan, con el objetivo de maximizar los recursos con que cuenta el municipio y la región, apalancar apuestas de desarrollo regionales, nacionales e internacionales, fomentar la articulación Universidad + Empresa + Estado + Sociedad y promover un ejercicio de corresponsabilidades y empoderamiento; donde procesos como las prácticas, las pasantías, los intercambios, las visitas y demás escenarios de articulación son estratégicos para movilizar el conocimiento que se propone el plan.

Así mismo, para efectos de la transferencia de Conocimiento, se propuso el diálogo, interacción y articulación con universidades y centros académicos y de estudio, fortaleciendo las capacidades de la ciudad, a partir de la realización o aplicación de resultados de proyectos de investigación y proyección.

El Plan de Desarrollo Manizales 2012-2015 "Gobierno en la calle", acoge los procesos de **planificación estratégica del municipio**, particularmente los avances del ejercicio de prospectiva "Estoy con Manizales", con el apoyo de instituciones gremiales, académicas, políticas, cívicas, comunitarias y sociales y con su rol articulador y motivador de iniciativas y de una agenda para el establecimiento de acuerdos y el cumplimiento de los objetivos comunes.

En consideración y reconocimiento a la apuesta de posicionamiento del municipio en torno a su potencial ambiental y su patrimonio natural, el municipio promoverá la construcción, consolidación y promoción del concepto de Ciudad-BIO, en el que se incorporarán elementos asociados al medio ambiente y el patrimonio natural; el turismo; la gestión integral del riesgo; la salud pública y ambiental, la seguridad alimentaria y nutricional; el ordenamiento territorial y el emprendimiento y la transformación productiva sostenible a partir de la innovación, la ciencia y la tecnología.

Así mismo, define la construcción participativa de un plan estratégico y prospectivo de educación, que considere la visión de desarrollo basado en conocimiento que potencie el rol de la Secretaría de Educación y su articulación con otras instancias de la ciudad.

En el marco del Paisaje Cultural Cafetero PCC, se define la realización de gestiones que permitan mantener y fortalecer las condiciones de la declaratoria de paisaje cultural cafetero, para lo cual podrá promover el establecimiento de contratos-plan, alianzas público-privadas, presentación a convocatorias de cooperación y apoyo a iniciativas en el marco de los programas de fortalecimiento y desarrollo empresarial, desarrollo turístico, desarrollo rural; así como la articulación de programas educativos y culturales.

En términos del Fomento de Microempresas y Pymes y capacitación de recursos humanos plantea, propiciar condiciones favorables para el desarrollo basado en conocimiento, la competitividad, la innovación, el emprendimiento, el desarrollo empresarial y la atracción de inversión a partir del Emprendimiento y fortalecimiento empresarial, el apoyo a procesos de encadenamientos productivos, el apoyo a procesos de innovación y transferencia de conocimiento, el fortalecimiento de procesos de apoyo al emprendimiento, el fortalecimiento empresarial, el desarrollo de sectores de alto impacto, y el desarrollo e implementación de proyectos productivos a partir de procesos de innovación, ciencia y tecnología.

El Buen Gobierno, como parte de la Institucionalidad para el DEL, representa el tercer pilar del PDM, y traza acciones y medidas que fortalezcan la transparencia, la participación, la accesibilidad al gobierno y el mejoramiento en la calidad, eficiencia y oportunidad de las respuestas y acciones de las instituciones de la Administración Municipal.

Aparece como una de sus estrategias el "Gobierno en la calle" como un estilo de administración de permanente comunicación e interacción de la oferta institucional con la comunidad, acompañada de políticas de hacienda pública y responsabilidad fiscal que garanticen la sostenibilidad de las acciones de gobierno y la gobernabilidad.

Tanto en el ámbito departamental como municipal el Estado para soportar la arquitectura institucional (DNP, 2012) ha reforzado la misma a través de las siguientes instituciones: Departamento de la Prosperidad Social DPS, Departamento Nacional de Planeación DNP, finagro, Instituto Colombiano Para el Desarrollo Rural Incoder, Icetex, Banco Agrario, Fondo Nacional del Ahorro FNA, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, Sena, Parques Nacionales Naturales de Colombia, Colciencias, Coldeportes, Registraduría Nacional, Colpensiones, Bancoldex, la Banca de las Oportunidades, los Ministerios, entre otras.

5.3 Pobreza y desarrollo económico local

5.3.1 Contexto de la pobreza en el departamento de Caldas

Según (Escobar, García, & Tolosa, 2013), el departamento se encuentra ubicado en el centro-occidente de la región andina, localizado geográficamente entre los 05045´51´´y los 04048´20´´ de latitud norte y los 74038´01´´ y 75055´45´´ de longitud oeste. Cuenta con una superficie de 7.838 km2, lo que representa el 0.69 % del territorio nacional. Sus límites son por el norte con el departamento de Antioquia, por el este con el departamento de Cundinamarca, por el sur con los departamentos de Tolima y Risaralda, y por el oeste con el departamento de Risaralda.

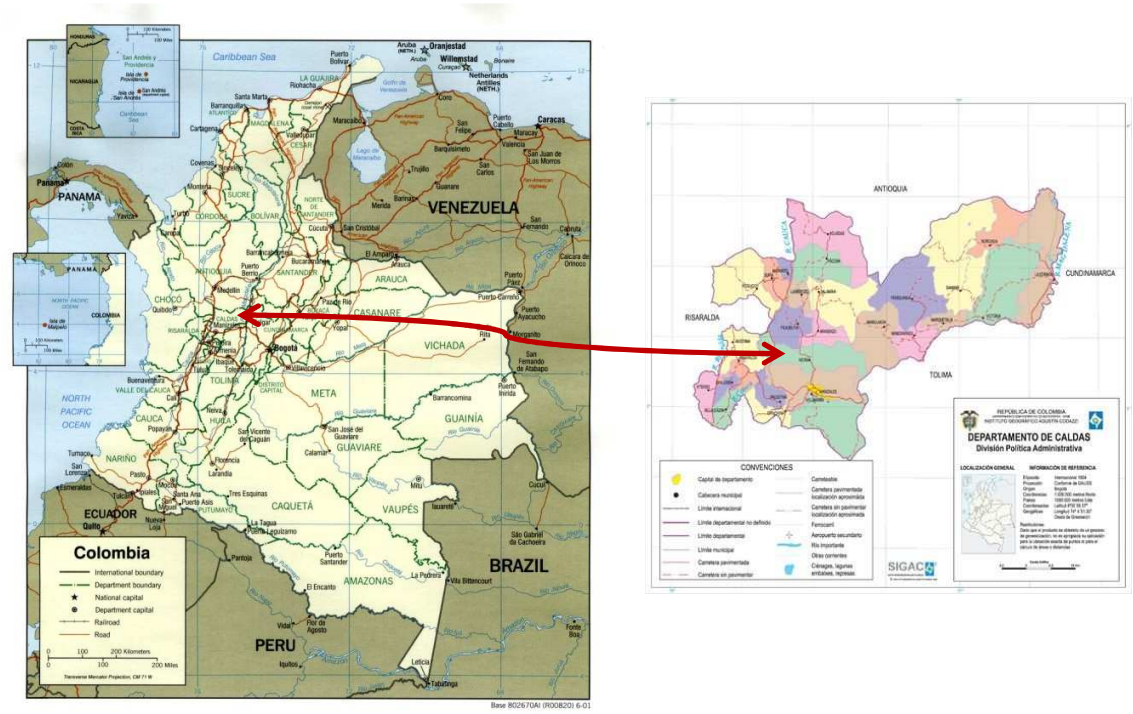


*Figura 14.*Localización departamento de Caldas
Fuente: http://www.zonu.com/fullsize-en/2009-09-17-2025/Colombia-Political-Map-2001.html; http://www.mapa-colombia.com/Mapa_Departamento_Caldas_Colombia.htm; 110915; 11:17 am

"Caldas llegó a desempeñarse, por sus condiciones de suelos, clima, altura, que definieron su vocación agrícola, como la principal zona cafetera del país, lo que dinamizó el proceso de acumulación de capital que requirió de vías de comunicación para conformar el mercado interno y garantizar el mercado internacional por medio de puertos de embarque. Así mismo, se estimuló la demanda interna, pues los ingresos cafeteros permitieron ampliar la capacidad de consumo de la población vinculada a la producción del grano. Esto explica la transferencia de excedentes por fuera de la región, que aparece como una constante histórica, la cual se dio por varias vías, por la separación del productor y el comerciante y por la vinculación de este con el capital extranjero, que se apropió de la mayoría de los excedentes que reinvirtió en actividades extra regionales y con poca reinversión en Caldas" (Jaramillo, 2009. p. 236).

Teniendo en cuenta las estadísticas reportadas por el DANE, en desarrollo de la historia del departamento la mayor parte de su población se ha concentrado en su capital Manizales. En su división política administrativa cuenta con 27 municipios, 41 corregimientos y 142 inspecciones de policía. Los 27

municipios se encuentran agrupados en seis subregiones en función de sus características geográficas y socioeconómicas comunes. Ver Figura 15.

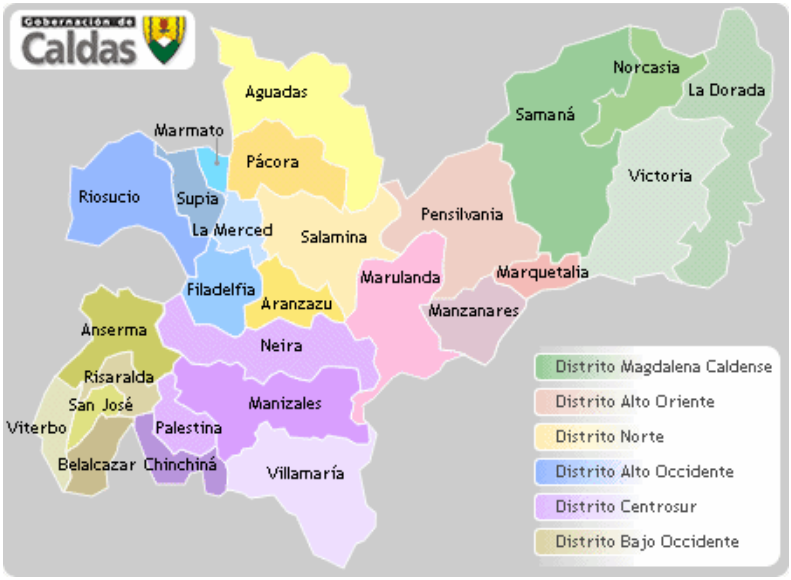


Figura 15. Municipios y subregiones del departamento de Caldas
Fuente: www.gobernaciondecaldas.gov.co/Municipios

Entre el período 1995-2014 el Departamento ha contado con los siguientes gobernadores:

Ricardo Zapata Arias: enero 1 de 1995-diciembre 31 de 1997.

- Tony Jozame Amar: enero 1 de 1998-diciembre 31 de 2000.
- Luis Alfonso Arias Aristizábal: enero 1 de 2001-diciembre 31 de 2003.
- Emilio Echeverri Mejía: enero 1 de 2004-diciembre 31 de 2007.
- Mario Aristizábal Muñoz: enero 1 de 2008-octubre de 2011.
- Francisco José Prieto Uribe: octubre 11 de 2011-diciembre 31 de 2011.
- Guido Echeverri Piedrahita: 1 de enero de 2012-28 de junio de 2013.
- Juan Martín Hoyos Villegas: 28 de junio de 2013-5 de septiembre de 2013 (encargado).
- Julián Gutiérrez Botero: 5 de septiembre de 2013-31 de diciembre de 2015.

La población del departamento según el censo 2005, es de 973.226 habitantes, los cuales representan el 2.4 % del total nacional. Manizales, Caldas su capital alberga el 40 %, seguida por Dorada, Riosucio, Chinchiná y Villamaría. Los municipios menos poblados son Marulanda, la Merced, Norcasia, San

José y Marmato, cada uno de los cuales no alcanza el 1 % de la población (Censo DANE 2005 http://www.dane.gov.co/)

En cuanto a indicadores demográficos para el departamento se tiene que la figura 16, presenta los siguientes datos:

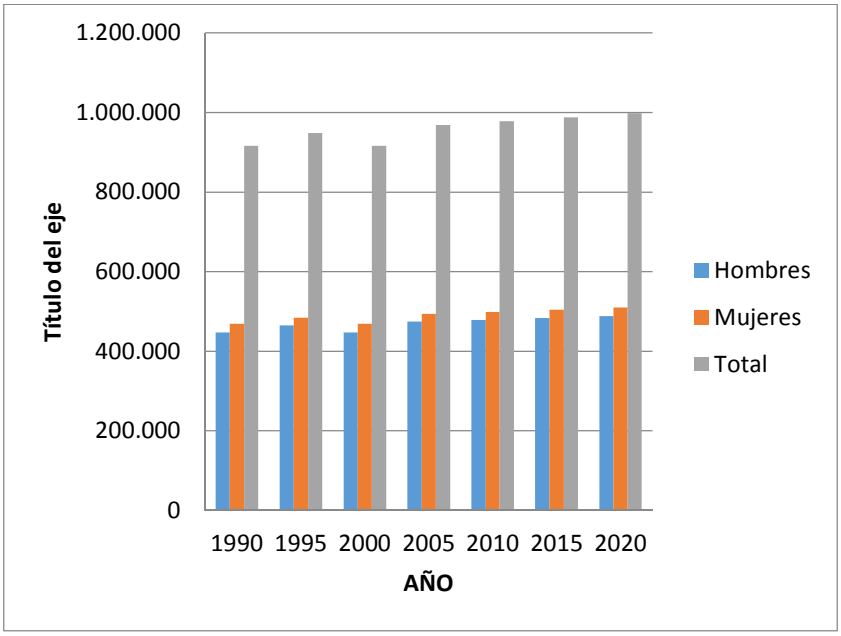


Figura 16. Población departamento de Caldas 1990–2020, atendiendo a género.
Fuente: Proyecciones de población total por sexo y grupos de edad-Censo 2005.

Para cada uno de los períodos de referencia entre 1995 y 2020 se encuentra que es mayor la proporción de mujeres a la de los hombres, representando para cada uno de los años referenciados las siguientes participaciones porcentuales: 51.06 % (1995); 51.18 % (2000); 51 % (2005); 51.03 % (2010); 51.07 % (2015) y 51.11 % (2020).

Según el DANE, las tasas medias anuales de crecimiento para el período 1990-2020, se pueden visualizar en la figura 17.

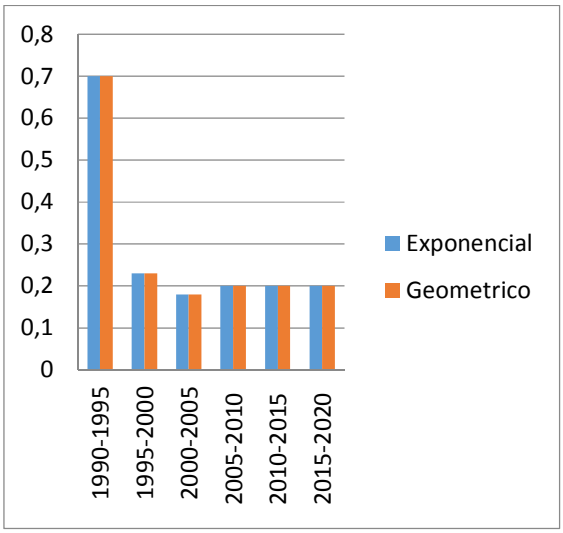


Figura 17. Tasas medias anuales de crecimiento

Fuente: DANE.

Esta tasa de crecimiento medio anual representa el ritmo de crecimiento de la población en promedio anual, en un período determinado. Es decir, que es la proporción constante en que la población del departamento de Caldas aumenta o disminuye cada año en un período determinado, ya sea tanto por el crecimiento natural como por los procesos migratorios.

En lo referente a salud, el mismo DANE (2014) estableció para el programa menos pobreza y más inclusión social: Plan de Mejoramiento para la Implementación del Sisbén III

Base certificada del SISBÉN con corte a diciembre de 2012

Municipio	Total fichas	Total hogares	Total personas
Manizales	46.727	48.843	178.848
Resto	116.491	119.346	415.416
Total	**163.218**	**168.189**	**594.264**

Fuente: DNP

Figura 18. Base certificada del Sisbén con corte a diciembre de 2012
Fuente: DNP

A diciembre de 2013 la cobertura en salud fue de 87 %, y la composición de la misma tuvo las siguientes características: 47 % afiliados al régimen contributivo, 53 % al régimen subsidiado y el 2 % a otros regímenes. En ese mismo mes y año se contaba con 860007 personas afiliadas al Sistema General de Salud, en donde, 406691 al régimen contributivo y 453316 al régimen subsidiario.

Desde agosto de 2011 hasta diciembre de 2013 se realizaron giros directos a los hospitales de Caldas por un valor de $ 321.104 millones.

En lo referente a Educación, según el DANE (2014), la cobertura neta en educación (2012): Primaria 81 %; secundaria 72 %; media 43.8 %.

Entre 2011 y octubre de 2013, en promedio cada año se beneficiaron 154.266 niños y niñas con gratuidad educativa.

Entre agosto de 2010 y octubre de 2013, 22.608 estudiantes y 313 establecimientos educativos fueron beneficiad por el programa Transformación de la Calidad Educativa.

Mediante el Plan Nacional de lectura del MEN, 140.978 estudiantes fueron beneficiados entre agosto de 2010 y noviembre de 2013

Teniendo en cuenta los datos que aparecen en la página del Ministerio de Educación Nacional, para el Departamento de Caldas, los tablas 5 y 6 presentan la siguiente información:

Tabla 5. Establecimientos educativos del departamento de Caldas, no oficiales, atendiendo a estado, área, calendario y clase, 2015

Estado del establecimiento	Total	Área		Calendario			Clase	
		Urbana	Rural	A	B	Otro	E[1]	E[2]
Antiguo activo	123	117	6	117	5	1	83	40
Nuevo activo	42	41	1	41	1		37	5
Cierre definitivo	32	31	1	32			27	5
Cierre temporal	9	9		9			7	2
TOTALES	**206**	**198**	**8**	**199**	**6**	**1**	**154**	**52**

Fuente: Diseño propio según datos de la aplicación Buscando Colegio página web Ministerio de Educación Nacional. septiembre 12 de 2015.
Notas**:** 1. Centro educativo; 2. Institución Educativa

Tabla 6. Establecimientos educativos del Departamento de Caldas, Oficiales, Calendario A, atendiendo a estado, área, y clase, 2015

Estado del establecimiento	Total	Area		A	Clase	
		Urbana	Rural		E[1]	E[2]
Antiguo activo	243	120	123	243	25	218
Nuevo activo	2	1	1	2		2
Cierre definitivo	20	6	14	20	16	4
Cierre temporal	2	2		2	1	1
TOTALES	267	129	138	267	42	225

Fuente: Diseño propio según datos de la aplicación Buscando Colegio página web Ministerio de Educación Nacional. septiembre 12 de 2015
Notas**:** 1. Centro educativo; 2. Institución Educativa

Según el Ministerio de Educación Nacional (2012), el total de población entre 17 y 21 años en el Departamento de Caldas, era de 89.236 habitantes, de los cuales 27.305 tenían matrícula oficial y 12.109 en matrícula privada, para un total de matrícula de 39.414, presentándose en aquel entonces una cobertura del 40.4 %

Servicios públicos domiciliarios

Según Censo DANE (2005), citado en Plan Regional de Gestión Ambiental 2007-2019, la cobertura de estos servicios en el departamento se encontraba por encima de la media nacional en lo referente a acueducto, alcantarillado y energía eléctrica, correspondiendo a las siguientes participaciones porcentuales:

- Acueducto: Caldas 88.7 %, cobertura nacional 83.4 %
- Alcantarillado: Caldas 84.3 %, cobertura nacional 73.1 %
- Energía electica: Caldas 98.2 %, cobertura nacional 93.6 %

- Teléfono: Caldas 50.7 %, cobertura nacional 53.7 %
- Gas natural: Caldas 7.9 %, cobertura nacional 40.4 %

Según el Plan Regional de Gestión Ambiental de Caldas (2007-2019), todas las cabeceras municipales del departamento cuentan con redes para la prestación de los servicios antes señalados y plantas de tratamiento de agua para consumo humano, los cuales son prestados por EMPOCALDAS y Aguas de Manizales. En las áreas rurales se cuenta con abastecimiento de agua para la población asentada en la misma, la mayoría de ellos sin sistemas de potabilización.

Estructura Ecológica

El Decreto 3600 de 2007 define el conjunto de elementos básicos y abióticos que dan sustento a los procesos ecológicos esenciales del territorio y soportan el desarrollo socioeconómico de las poblaciones; además dispone que se cataloguen como suelos de protección no susceptibles de actuaciones urbanísticas, los terrenos que deban ser destinados a usos agrícolas, forestales y ganaderos o la explotación de recursos naturales.

De igual manera la Resolución 471 del 30 de diciembre de 2009 de la Corporación Autónoma Regional de Caldas, expidió la misma con el propósito de definir la estructura ecológica principal del territorio de jurisdicción de Corpocaldas .

Según Duque (2012) Caldas es un departamento mediterráneo situado en el centro occidente de la región andina de Colombia, que se localiza entre las latitudes 05º46'51''N y 04º48'20''N, y las longitudes 74º38'01''W y 75º55'45''W. Cuenta con 27 municipios y una extensión total de 7888 km2. Los municipios son: Manizales (capital), Aguadas, Anserma, Aránzazu, Belalcázar, Chinchiná, Filadelfia, La Dorada, La Merced, Manzanares, Marmato, Marquetalia, Marulanda, Neira, Norcasia, Pacora, Palestina, Pensilvania, Riosucio, Risaralda, Salamina, Samaná, San José, Supía, Victoria, Villamaría y Viterbo.

Su territorio comprende predios de la cuenca del río Magdalena y de su afluente el río Cauca: en el primer caso por la vertiente occidental de la Cordillera Central, y en el segundo por las vertientes occidental de la Cordillera Central y oriental de la Cordillera Occidental. Sus límites departamentales son: Antioquia por el Norte, Cundinamarca por el Este, Tolima y Risaralda por el Sur y Risaralda por el Occidente.

Uso de los suelos en Caldas Conforme al uso actual (Tabla uso-cobertura y mapa corporación), el 69.26 % del territorio está en cultivos transitorios y permanentes, mientras que

solamente el 21.88 % se encuentra en bosques naturales o plantados conforme a los resultados del Plan General de Ordenación Forestal, alcanzándose hasta un 29.11 % si se incluyen rastrojos y otras áreas arboladas o zonas abiertas con poca vegetación. Es notorio que las áreas cultivadas más intensivamente que en general corresponden con zonas con café, plátano y otros cultivos semipermanentes corresponden a los suelos tipo VII que debieran estar en usos diferentes. (Corpocaldas, 2015)

Según lo estable el diagnóstico ambiental de Caldas plan de acción 2013-2015 de (Corpocaldas, 2015):

> En general, esta es la constante no solamente en Caldas sino en todo el país, lo que promueve los problemas de erosión intensa del suelo, el cual va perdiendo su capacidad agrológica y el arrastre alimenta las corrientes y cuerpos de agua colmatándolos y promoviendo grandes crecientes y avenidas con las consecuencias que experimenta el país cuando se presentan especialmente inviernos severos por el fenómeno de la niña.

En el mismo documento señalado se establece: “La demanda de minerales en el Departamento de Caldas, evidenciada por la titulación minera y los consecuentes procesos de exploración y explotación, se ve reflejada en la información aportada en el Plan de Desarrollo Minero de Caldas; en el cual para el año 2012 se reportan 306 títulos mineros vigentes, 573 solicitudes de Contrato de Concesión y 254 solicitudes de legalización de minería de hecho. En cuanto a la cobertura por municipios, se tiene que 24 de los 27 municipios caldenses cuentan con algún tipo de titulación minera, mientras que Marulanda, Risaralda y San José no registran titulación alguna que respalden explotaciones mineras activas registradas. En lo que hace referencia a las solicitudes de titulación minera, únicamente Risaralda no registra ante la Unidad de Delegación Minera de Caldas solicitud alguna, concentrándose estas principalmente en Marmato (20 %), Supía (7 %) y Riosucio (7 %). %

En lo referente a los conflictos de uso por cultivos se evidencian de acuerdo con el diagnóstico realizado conflictos de uso generalizado particularmente en áreas y municipios aledaños a los ríos Magdalena, Cauca, Arma y en municipios como Belalcázar, San José, Viterbo y Salamina. Se determinó un área de 305.099,65 hectáreas en conflicto por el uso, lo que está indicando que, el 41 % del área del departamento se está usando con cultivos o actividades inadecuadas o contrarias al tipo de suelo para el que son aptos.

Pobreza

En lo referente a la Pobreza, según Cárdenas (2012) en Caldas no existe una alternativa a los parámetros puramente económicos para la medición de la pobreza, ni se ha discriminado para las zonas rurales, las cuales por diferentes circunstancias han presentado signos de marginalidad, que hace difícil la determinación de la pobreza.

"Caldas es un departamento que posee 80.102 predios rurales, con una extensión de 740.548.59 hectáreas. Posee vocación forestal, en segundo lugar, agropecuaria y en menor proporción, la agrícola mecanizable. Es reconocido como el segundo productor nacional de café con una participación del 10,1 % de la producción nacional, actividad vital en la economía regional (DANE, 2012)". (Cárdenas, 2012, p. 61).

Ahora, según el DANE (2014), para el Departamento de Caldas, se relacionan los siguientes datos:

- La incidencia de la pobreza en 2010 fue de 39.6 %, mientras en 2012 se ubicó en 35.4 %. Por su parte, la incidencia de la pobreza extrema en 2010 fue de 11.2 %, mientras en 2012 fue de 10.4 %
- Los recursos para Caldas pasaron de $ 660.154 millones en 2010 a $ 978.834 millones en 2014, esto que representa un incremento del 48 %.
- El presupuesto de inversión de la Nación para los proyectos del departamento en 2014, aumentó en 43 % con relación al año 2010, representando un incremento de $ 236. 242 millones.

En cuanto a los programas para superación de la pobreza, según el DANE (2014), se tiene:

- A noviembre de 2013, 42.731 familias vinculadas en Más Familias en Acción y 24.298 familias acompañadas en Red Unidos en 27 municipios.
- A noviembre de 2013, se contó con 1.920 familias que superaron su situación de pobreza extrema por el programa Red Unidos en el Departamento, adicionales a las 1.358 familias que fueron promovidas a diciembre de 2012.
- A noviembre de 2013, 4.699 personas se vincularon al programa de generación de ingresos y 1.238 personas se inscribieron al programa empleo de emergencia.
- Entre enero y diciembre de 2013, el ICBF atendió en el departamento 29.578 niños y niñas en el programa de Atención Integral y 120113 niños y niñas con el programa de Alimentación escolar PAE.
- Mediante el programa Generación con Bienestar se atendieron en 2013, 7.807 niños, niñas y adolescentes.

- A través del programa Familias y Comunidad, el ICBF atendió en 2013 a 2.307 familias, de las cuales 2.170 fueron de Manizales.

Las estadísticas del DANE para la situación de pobreza en Caldas, se registran en la tabla 7 y figura 19.

Tabla 7. Porcentaje de población en situación de pobreza en el departamento de Caldas, frente al total nacional, período 2002–2013

	Porcentaje	
Año	**Departamento de Caldas**	**Total nacional**
2002	46,1	49,7
2003	47,3	48
2004	47,9	47,4
2005	43,8	45
2006		
2007		
2008	42,8	42
2009	41,7	40,3
2010	39,6	37,2
2011	36,6	34,1
2012	35.4	32,7
2013	32.2	30,6

Fuente:

https://www.DANE.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/cp_pobreza_departamentos_2011.pdf

https://www.DANE.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/Caldas_Pobreza_2012.pdf

https://www.DANE.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/Caldas_Pobreza_2013.pdf

El comportamiento de las estadísticas deja ver las siguientes situaciones:

- Para el período 2002-2005, se presenta una disminución de la pobreza en 2.3 puntos porcentuales, mientras que a nivel nacional para el mismo período fue de 4.7 puntos.
- Para el período 2008-20013, se evidencia tanto a nivel departamental como nacional una disminución más representativa, siendo para Caldas en 10.6 puntos y en el ámbito nacional de 11.4 puntos porcentuales.

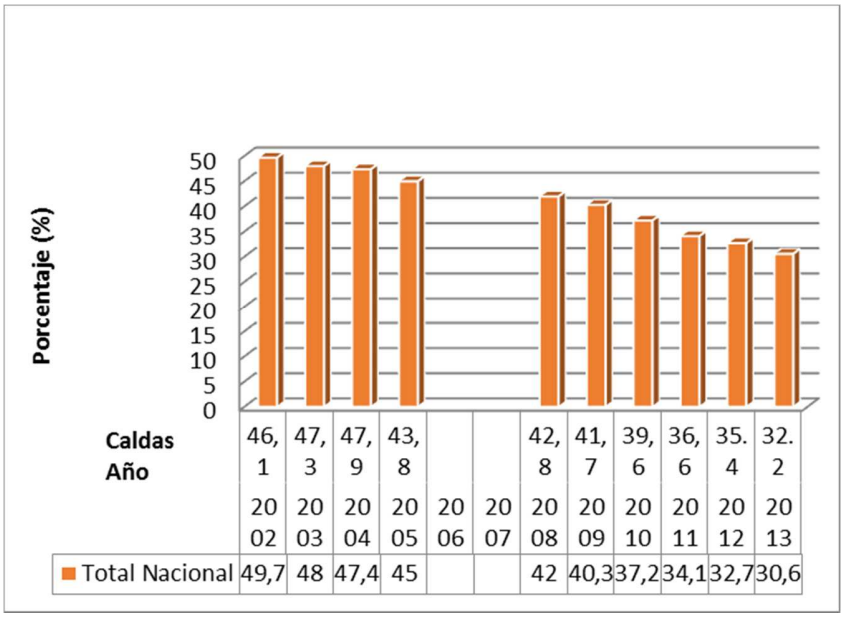


Figura 19. Porcentaje de población en situación de pobreza en el departamento de Caldas, frente al total nacional, período 2002-2003
Fuente: Tabla 7.

Pobreza extrema

La tabla 8 permite visualizar la incidencia de la pobreza extrema[8] en el departamento de Caldas, en donde los aspectos más relevantes son:

- Para el período 2002-2005, la incidencia pasó de 12,9 % a 12,1 %, dándose una disminución de 0.8 puntos porcentuales. Para el nivel nacional pasó en el mismo período de 17,7 % a 13,8 %, presentándose una disminución de 3.9 puntos.
- Se evidencia para el período 2008-2013 disminución significativa en ambos ámbitos territoriales, pues, mientras para Caldas pasó de 13,7 % a 8,8 %, teniendo una disminución de 4,9 puntos porcentuales, a nivel nacional pasó de 16,4 % a 9,1 %, teniéndose una disminución de 7,3 puntos en dicha incidencia.

Tabla 8. Porcentaje de población en situación de pobreza extrema en el departamento de Caldas, frente al total nacional, período 2002-2013

Año	Porcentaje	
	Departamento de Caldas	Total nacional
2002	12,9	17,7
2003	13,6	15,7
2004	13,5	14,8
2005	12,1	13,8
2006		
2007		
2008	13,7	16,4
2009	12,2	14,4
2010	11,2	12,3
2011	9,9	10,6
2012	10,4	10,4
2013	8,8	9,1

Fuente:
https://www.DANE.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/cp_pobreza_departamentos_2011.pdf
https://www.DANE.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/Caldas_Pobreza_2012.pdf
https://www.DANE.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/Caldas_Pobreza_2013.pdf

De este modo se evidencia que las condiciones sociales del Departamento de Caldas han mejorado desde el punto de vista de la superación de la línea de pobreza, aunque persiste un alto porcentaje de población en esta condición, lo cual requerirá mayores esfuerzos por parte tanto del sector público como privado para diseñar y ejecutar estrategias conducentes a mejorar las condiciones de vida de los habitantes del Departamento e integrarlas al sector productivo.

Desigualdad

La información pertinente a este ítem pude visualizarse mediante la tabla 9, en donde los aspectos más relevantes son:

Para el período 2002-2005, el Coeficiente de Gini para el Departamento de Caldas, presentó una leve disminución, pues, de 0,507 en el 2002, pasó a 0,505, es decir, solo disminuyó 0.002 puntos, mientras que a nivel nacional la disminución fue más significativa al pasar de 0,572 a 0,557, con una disminución de 0,015 puntos.

Tabla 9. Comportamiento desigualdad de ingresos (Coeficiente de Gini), en el departamento de Caldas, frente al total nacional, período 2002-2013

Año	Departamento de Caldas	Total nacional
2002	0,507	0,572
2003	0,522	0,554
2004	0,521	0,558
2005	0,505	0,557
2006		
2007		
2008	0,547	0,567
2009	0,541	0,557
2010	0,535	0,56
2011	0,528	0,548
2012	0,522	0,539
2013	0,524	0,539

Fuente:

https://www.DANE.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/cp_pobreza_departamentos_2011.pdf

https://www.DANE.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/Caldas_Pobreza_2012.pdf

https://www.DANE.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/Caldas_Pobreza_2013.pdf

Para el otro período de 2008 al 2013, la situación fue algo mejor para el Departamento, presentándose una disminución de 0.023 puntos, al pasar en el 2008 de 0,547 a 0,524 en 2013. Para el nivel nacional la disminución en el mismo período fue de 0,028 puntos.

De la tabla se pueden observar situaciones varias, la más evidente es que tanto en el Departamento de Caldas como en Colombia, el índice ha presentado disminuciones, siendo más significativas las del orden nacional y, como resultado la concentración del ingreso indica que los ingresos en el país siguen aún en manos de unos pocos individuos, en los cuales se concentra todo el ingreso.

Dado lo anterior, las políticas de Estado deberán propender, entre otras medidas, por el fomento del acceso al crédito por parte de las clases menos favorecidas, mejorar la calidad, cobertura y pertinencia educativa para los más pobres, y en general, políticas de inclusión productiva que permitan aumentar el ingreso de esta población.

"La ciudad de Manizales, situada a una altura de 2.153 msnm, está localizada en la región central del occidente colombiano, sobre la prolongación de la cordillera de los Andes. El relieve de la ciudad es

especialmente montañoso. Cerca de Manizales, se encuentra el nevado del Ruiz con una altura de 5.800 msnm. Por su ubicación geográfica, en Manizales se pueden disfrutar diversos paisajes, tales como: nevados, bosques, montañas y valles. La superficie del municipio es 508 km²". (Infi Manizales)

5.3.2 Contexto de la pobreza en el municipio de Manizales



Figura 20. Localización del municipio de Manizales
Fuente:
https://www.google.com.co/search?newwindow=1&hl=es&site=imghp&tbm=isch&source=hp&biw=1366&bih=643&q=ubicacion+de+manizales+en+el+mapa+de+colombia

Según el decreto extraordinario No. 0042 del 28 de febrero de 2005, la alcaldía asigna el nombre a las comunas y corregimientos, por facultades conferidas por el artículo 21 del acuerdo número 589 de agosto 31 de 2004.

Hacen parte del área resto los siete corregimientos, y a su vez en estos se encuentran 62 veredas. (Centro de Información Estadística de la Secretaría Municipal de Planeación de Manizales en 2012). La tabla 10 contiene información de estos corregimientos.

Tabla 10. Corregimientos del municipio de Manizales

CORREGIMIENTO	DESCRIPCIÓN
Colombia	Ubicado en el extremo noroccidental del municipio en proximidades al Puerto de Irra sobre el río Cauca, cuenta con extensión de 4.339 hectáreas. Hacen parte de él la vereda Colombia y los vecindarios Rumazón, La Tebaida, El Rubí, El Diamante, Pinares, Lagunilla, Altamira y Tambo.
La Cristalina	Zona norte de la subregión central, está ubicado al noroccidente del municipio. Su extensión 3.657 hectáreas, lo cual corresponde al 8.3 % del total de territorio rural. Este corregimiento está conformado por las veredas El Guineo, El Cascarero, La Garrucha,

	Tarroliso y Lisboa y con los vecindarios, Fonditos, Mina Rica, La Arabia y San Gabriel.
Remanso	Localizado en la zona central. Está ubicado en la margen occidental del municipio y cuenta con una extensión de 5.854 hectáreas, correspondientes al 13.3 % del total rural. Este corregimiento está conformado por las veredas La Cuchilla del Salado, La Linda (Parte), La Palma, Quiebra de Vélez, Cueva Santa, Patio Bonito, Malpaso, El Chuzo, Santa Clara, Manzanares y La Cabaña y por los vecindarios, El Bosque, Cuchilla de los Santos, Farallones, Morrogordo, La Pava, Morrocaliente y Altamar.
Panorama	Está ubicado en el margen suroccidental del municipio, con una extensión de 4.141 hectáreas, correspondiente al 9.4 % del total rural. Este corregimiento está conformado por las veredas La Aurora, Morrogacho (Parte), La Francia (Parte), La Argelia, El Arenillo (Parte), La Quiebra del Billar, Minitas, San Peregrino, La China, La Trinidad y El Rosario y por los vecindarios, La Manuela, Las Pavas y Playa Rica.
Corredor Agro turístico	Localizado en el costado sur del municipio de Manizales. Cuenta con una extensión aproximada de 2.283 hectáreas, las cuales corresponden al 5.2 % del total del territorio rural del municipio. Está conformado por las veredas Alto Tablazo, Bajo Tablazo, Guacas, El Aventino, La Pola, Aguabonita, Java, La Siria, Alto del Naranjo, La Violeta, Hoyo Frío y Alto del Zarzo y por los vecindarios, Caselata y San Mateo.
Manantial	Está ubicado en la zona norte de Manizales con una extensión de 3.624 hectáreas correspondientes al 8.2 % del total rural. Hacen parte de este corregimiento 12 veredas: Alto Bonito, Alto Corinto, Alto del Guamo, Bajo Corinto, El Porvenir (parte), Espartillal, Guacaica, Hoyo Frío, Olivares, Pueblo Hondo, Santa Rita, Sierra Morena (parte).
Río Blanco	Localizado en la zona oriental de Manizales y cuenta con una extensión de 14.156 hectáreas, lo cual corresponde al 32.1 % del total rural. Este corregimiento está constituido por las veredas Río Blanco, Belmira, San Juan, Chupaderos, El Paraíso, El Desquite, Minitas, Buenavista, La Esperanza y La Enea (Parte) y por los vecindarios, La Favorita y Las Palomas.

Fuente: Elaboración propia según información Centro de Información Estadística de la Secretaría Municipal de Planeación de Manizales en 2012.

En cuanto al manejo de información oficial el DANE maneja los siguientes centros poblados: Alto Bonito, El águila, La Cuchilla del Salado; La Aurora, Bajo Tablazo, Alto Tablazo, Alto del Naranjo, Agua Bonita, San peregrino, Alto Lisboa y La Cabaña.

Demografía-Cabecera

La figura 21, permite visualizar los datos de población registrados por el DANE para el municipio de Manizales en el período 1993-2020, según información básica recolectada en dichos censos.

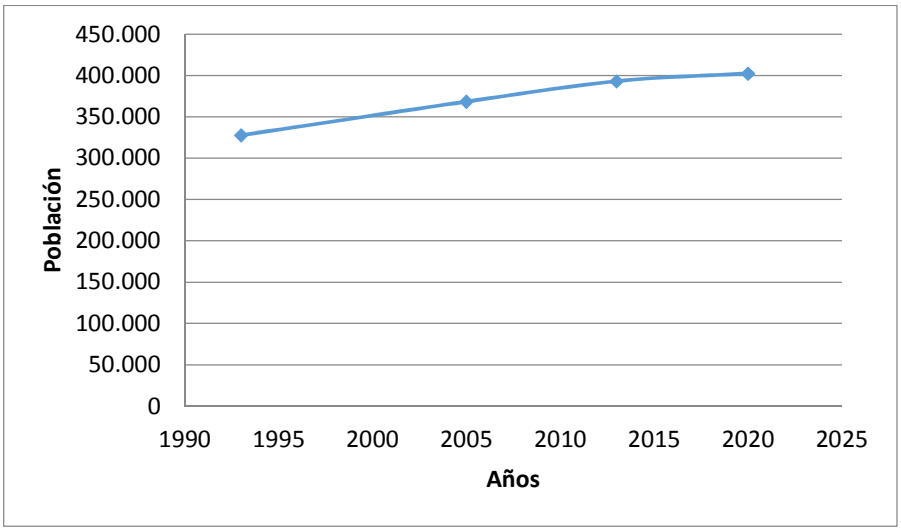


Figura 21. Crecimiento población municipio de Manizales, 1993-2020
Fuente: Censo de Población DANE Colombia, período 1973-2005: Proyecciones población DANE.

La situación e información relacionada por género, aparece en las bases de datos del DANE, con datos ya ajustados, y para el caso del municipio en referencia se tiene que para el censo 2005 la situación fue según aparece en la tabla 11.

Tabla 11. Población de Manizales atendiendo a género, 2005.

Género				Total
Hombres		Mujeres		
No.	%	No.	%	No.
179.985	47,39	199.809	52,61	379.794

Fuente: Proyecciones de población total por sexo y grupos de edad Censo 2005

Como puede observarse en el Tabla 11, es mayor la proporción de mujeres (52.61 %) a la de los hombres (47,39 %).

En cuanto al comportamiento de la población atendiendo a rangos de edad se tiene que, La figura 22, permite observar las tendencias para cada uno de los rangos.

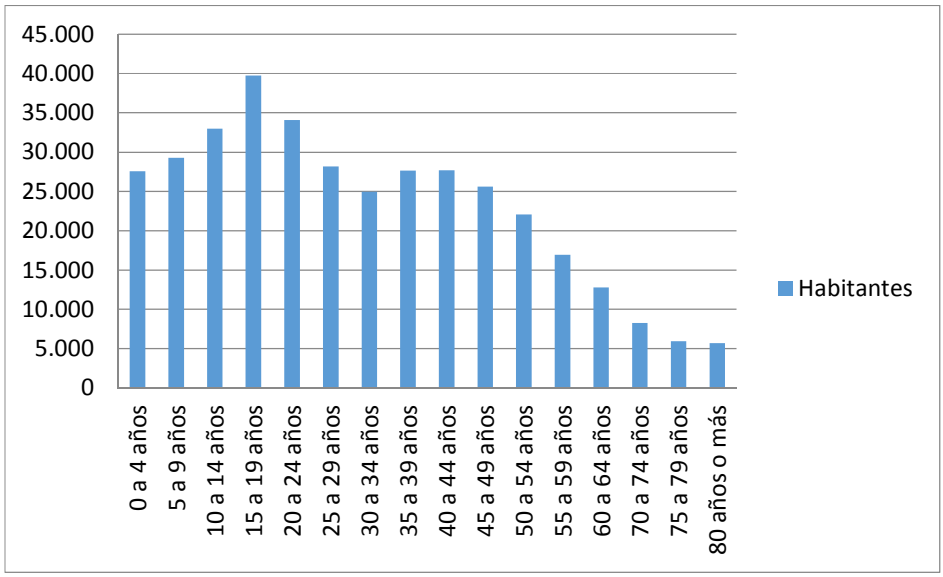


Figura 22. Población de Manizales, atendiendo a grupos de edad, 2005
Fuente: Proyecciones de población total por sexo y grupos de edad 2005.

De acuerdo con la figura 22, el rango de mayor participación porcentual es el de 15 a 19 años, con el 10.46 %, seguido del de 20 a 24 años con el 8.97 % y de 10 a 14 años con una participación del 8.69 %. Estos tres grupos representan una participación total del 28.12 %.

El comportamiento de la población del municipio de Manizales, atendiendo a género y grupos de edad puede visualizarse mediante el figura 23:

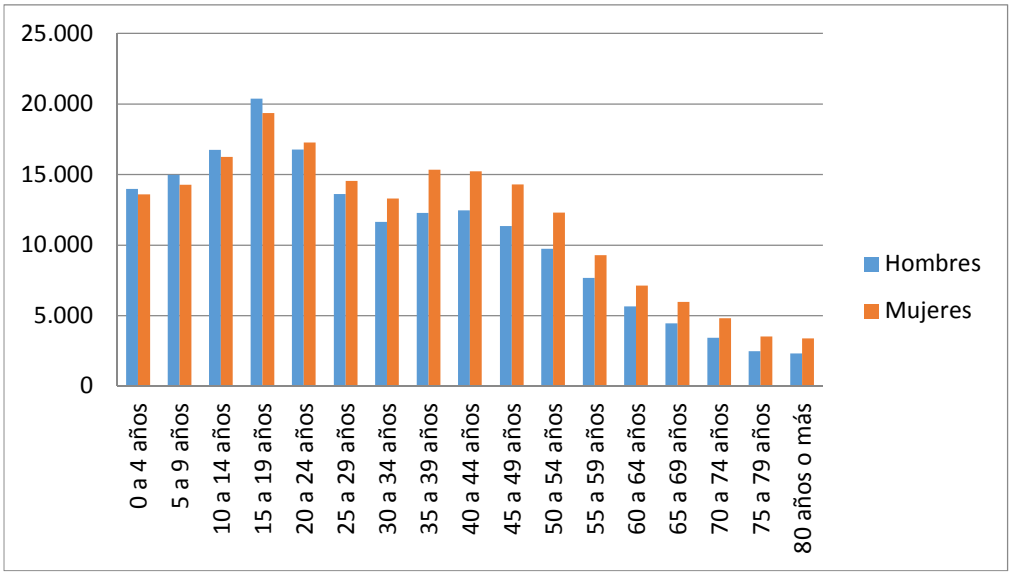


Figura 23. Población atendiendo a grupos de edad y género, 2005
Fuente: DANE Proyecciones de población total por sexo y grupos de edad 2005.

Los rangos de edad dónde hay mayoría de hombres están entre los 0 y los 19 años, a partir del rango de los 20 años la proporción cambia hasta los 80 años y más. En cuanto a la distribución porcentual, se recomienda ver la figura 24.

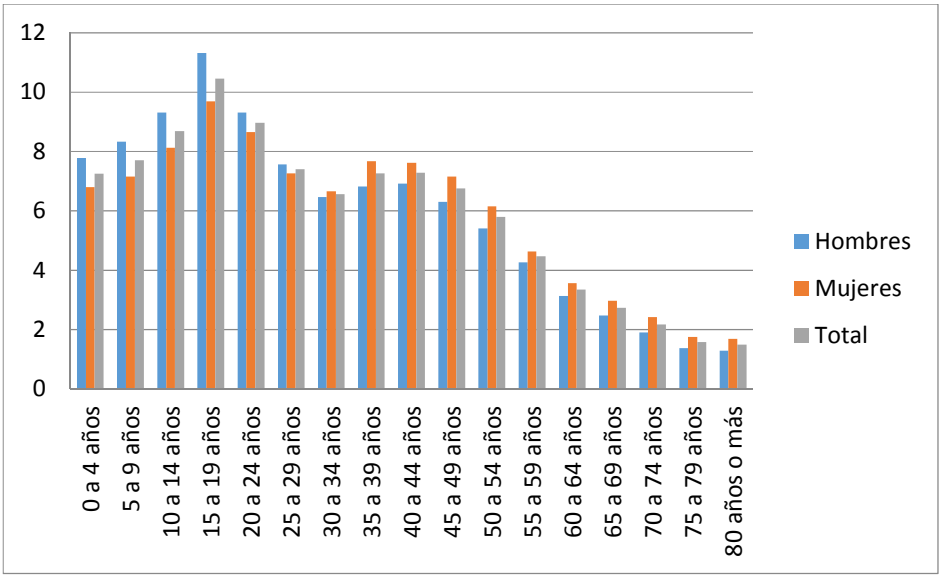
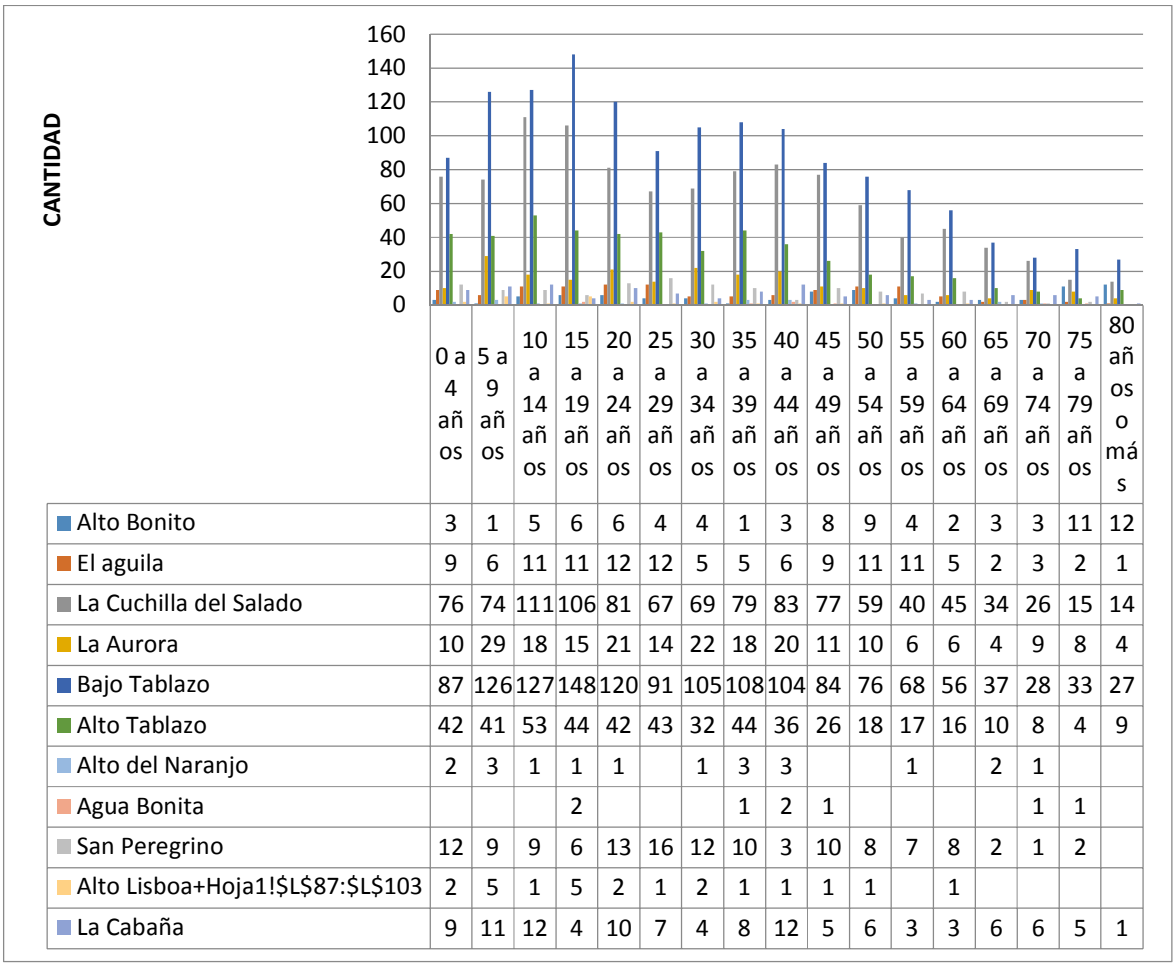


Figura 24. Porcentaje hombres y mujeres por grupos de edad
Fuente: DANE Proyecciones de población total por sexo y grupos de edad 2005.

Demografía-Resto

Las ilustraciones 24 y 25 contienen la información de población de los centros poblados del municipio de Manizales.

El Bajo Tablazo y la Cuchilla del Saldo son los centros poblados con mayor número de habitantes, representado cada uno el 38.64 % y el 28.63 % respectivamente.



	0 a 4 años	5 a 9 años	10 a 14 años	15 a 19 años	20 a 24 años	25 a 29 años	30 a 34 años	35 a 39 años	40 a 44 años	45 a 49 años	50 a 54 años	55 a 59 años	60 a 64 años	65 a 69 años	70 a 74 años	75 a 79 años	80 años o más
Alto Bonito	3	1	5	6	6	4	4	1	3	8	9	4	2	3	3	11	12
El aguila	9	6	11	11	12	12	5	5	6	9	11	11	5	2	3	2	1
La Cuchilla del Salado	76	74	111	106	81	67	69	79	83	77	59	40	45	34	26	15	14
La Aurora	10	29	18	15	21	14	22	18	20	11	10	6	6	4	9	8	4
Bajo Tablazo	87	126	127	148	120	91	105	108	104	84	76	68	56	37	28	33	27
Alto Tablazo	42	41	53	44	42	43	32	44	36	26	18	17	16	10	8	4	9
Alto del Naranjo	2	3	1	1	1		1	3	3			1		2	1		
Agua Bonita				2				1	2	1					1	1	
San Peregrino	12	9	9	6	13	16	12	10	3	10	8	7	8	2	1	2	
Alto Lisboa+Hoja1!$L$87:$L$103	2	5	1	5	2	1	2	1	1	1	1		1				
La Cabaña	9	11	12	4	10	7	4	8	12	5	6	3	3	6	6	5	1

Figura 25. Población por grupos de edad atendiendo a centros poblados de la ciudad de Manizales 2005

Fuente: DANE Información básica censo general 2005.

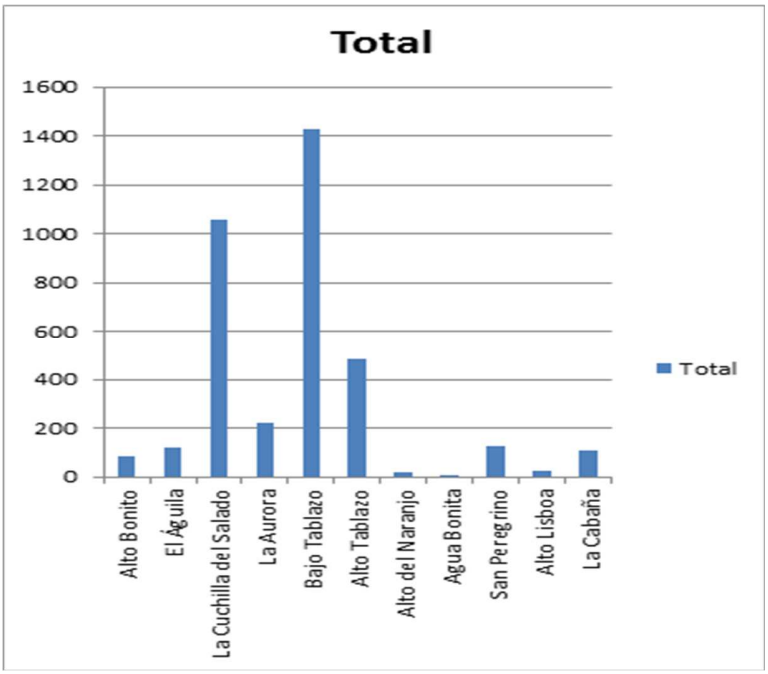


Figura 26. Población total por grupos de edad centros poblados de la ciudad de Manizales 2005
Fuente**:** DANE Información básica censo general 2005.

Educación (DNP, 2013)

Tasa de Cobertura Neta Básica (2012): 85,5 %, 2011: 89,7 %. Gratuidad educativa 2012: 55.766 niños beneficiados. 2011: 39.474 niños beneficiados.

Teniendo en cuenta los datos que aparecen en la página del Ministerio de Educación Nacional, para la ciudad de Manizales, las tablas 12 y 13 presentan información importante. Para el caso del sector oficial, la ciudad de Manizales tiene el 33.33 %, (89) de los establecimientos educativos del departamento.

Tabla 12**.** Establecimientos educativos de Manizales, Oficiales, Calendario A, atendiendo a estado, área, y clase, 2015

Estado del establecimiento	Total	Área		A	CLASE	
		Urbana	Rural		E[1]	E[2]
Antiguo activo	76	63	13	76	25	51
Nuevo activo	1		1	1		1
Cierre definitivo	10	7	3	10	6	4
Cierre temporal	2	2		2		2
TOTALES	89	72	17	89	31	58

Fuente: Diseño propio según datos de la aplicación Buscando Colegio página web Ministerio de Educación Nacional. septiembre 12 de 2015
Notas: 1. Centro educativo; 2. Institución Educativa

Tabla 13. Establecimientos educativos de Manizales, No Oficiales, atendiendo a estado, área, calendario y clase, 2015

Estado del establecimiento	Total	Área		Calendario		CLASE	
		Urbana	Rural	A	B	E[1]	E[2]
Antiguo activo	69	68	1	67	2	50	19
Nuevo activo	27	27		26	1	24	3
Cierre definitivo	22	21	1	22		17	5
Cierre temporal	9	9		9		7	2
TOTALES	127	125	2	124	3	98	29

Fuente: Diseño propio según datos de la aplicación Buscando Colegio página web Ministerio de Educación Nacional. septiembre 12 de 2015.
Notas: 1. Centro educativo; 2. Institución Educativa. Según el Ministerio de Educación Nacional (2012), el total de población entre 17 y 21 años en la ciudad de Manizales, era de 34.089 habitantes, de los cuales 21.875 tenían matrícula oficial y 11.685 matrícula privada, para un total de matrícula de 33.560, presentándose en aquel entonces una cobertura del 88.8 % %

Servicios Públicos

La información correspondiente a los servicios públicos de energía eléctrica, alcantarillado y acueducto se ilustran a través de la tabla 14.

Tabla 14. Cobertura servicios públicos ciudad de Manizales. 2005

Servicio	Cobertura	Totales	
		No. Viviendas	%
Energía	Si	99910	99,00
	No	614	1,00
	Total	100524	100,00
Alcantarillado	Si	96868	96,00
	No	3656	4,00
	Total	100524	100,00
Acueducto	Si	97808	97,00
	No	2716	3,00
	Total	100524	100,00

Fuente: Elaboración propia según Censo General 2005-Información Básica-DANE-Colombia.

Mercado Laboral

La información que se presenta a continuación corresponde al área metropolitana constituida por los municipios de Manizales y Villamaria, situación que se presenta dadas sus condiciones de proximidad y de funcionalidad. Las figuras 27 y 28 dejan ver las tendencias de Población ocupada (miles) Manizales área metropolitana del 2001 a enero de 2015, y Población ocupada (miles) según actividades económicas Manizales área metropolitana, para el mismo período.

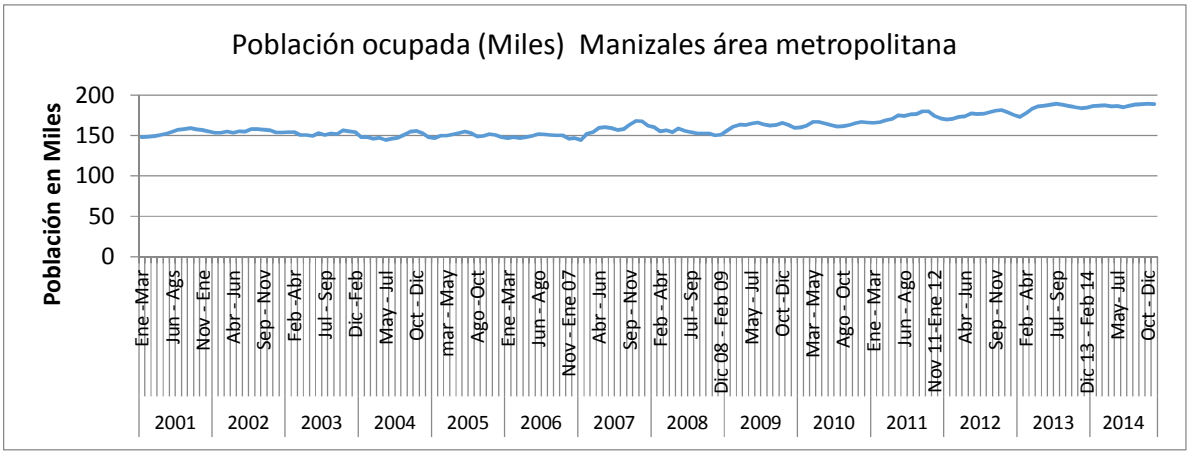


Figura 27. Población ocupada (miles) Manizales área metropolitana
Fuente: DANE, ECH–GEIH (Febrero 2015). En www.DANE.gov.co; marzo 7 de 2015.

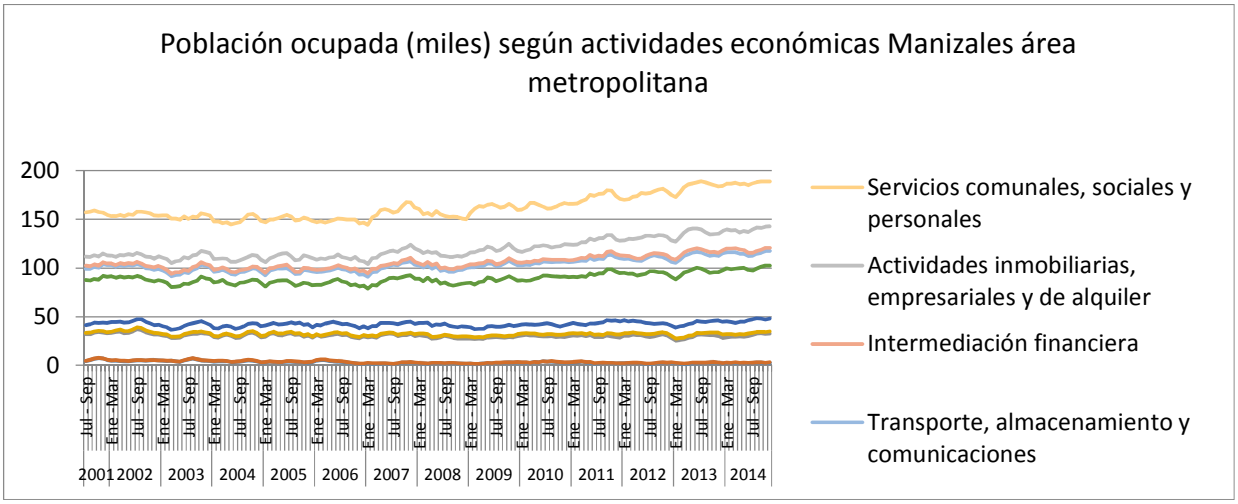


Figura 28. Población ocupada (miles) según actividades económicas Manizales, área metropolitana
Fuente: DANE, ECH–GEIH (febrero 2015). En www.DANE.gov.co; marzo 7 de 2015.

Con relación a la información presentada en las gráficas, es preciso considerar que el fenómeno del desplazamiento en la ciudad no solo influye sobre su dinámica demográfica, sino que también puede repercutir sobre los niveles de pobreza y desigualdad, pues por lo general, las poblaciones afectadas llegan en condiciones precarias, sin fuentes de ingreso sustentables y tienen mayores dificultades para permanecer en el sistema educativo y mejorar sus potencialidades productivas. Finalmente, el desplazamiento se convierte en una fuente de presión sobre el mercado laboral, ya que obliga a quienes lo padecen a rebuscar ingresos para asegurar su supervivencia, bien sea aceptando condiciones precarias de trabajo, ocupándose en la informalidad o alimentando las filas del desempleo.

Pobreza

La información pertinente se puede visualizar a través de la figura 29, donde se puede observar que la incidencia de la pobreza en Manizales y área Metropolitana, está por debajo del departamento y el país en cada uno de los años para los cuales se tiene datos en la serie 2002-2013. Sin embargo, es notorio que para el segundo período 2008-2013, la reducción de la incidencia del 2008 al 2013 fue de 15 puntos, mientras que para el primer período fue solo de 0.2 puntos.

Significa lo anterior, que a la luz de la metodología DANE, y de presentar aún ciertos niveles de incidencia, las administraciones municipales de la ciudad, en los últimos años, han tenido en cuenta en sus planes de desarrollo un acercamiento al cumplimiento de los objetivos del milenio relacionados con el tema de la pobreza.

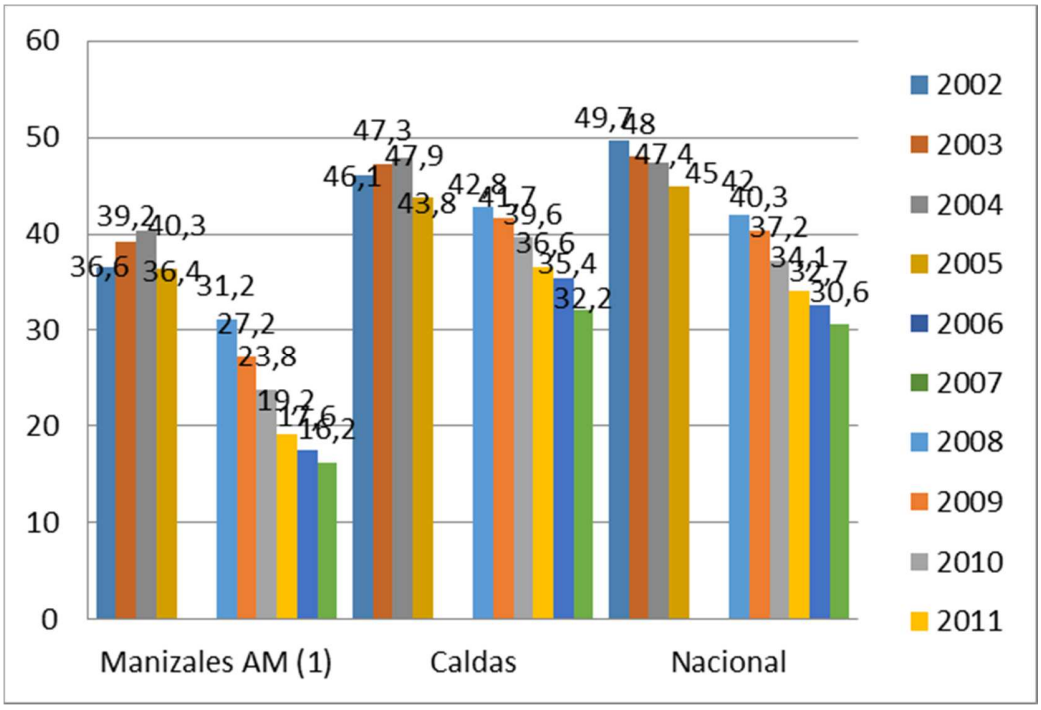


Figura 29. Incidencia de la pobreza monetaria Manizales, área metropolitana (1) 2002-2013, frente al nivel departamental y nacional (%).
Notas(1) Manizales y área metropolitana, considerando como tal a Manizales y al municipio de Villamaría. DANE no registra datos para solo Manizales.
Fuente:http://www.DANE.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/pobreza/87-sociales/calidad-de-vida/5405-pobreza-monetaria-y-multidimensional-2013

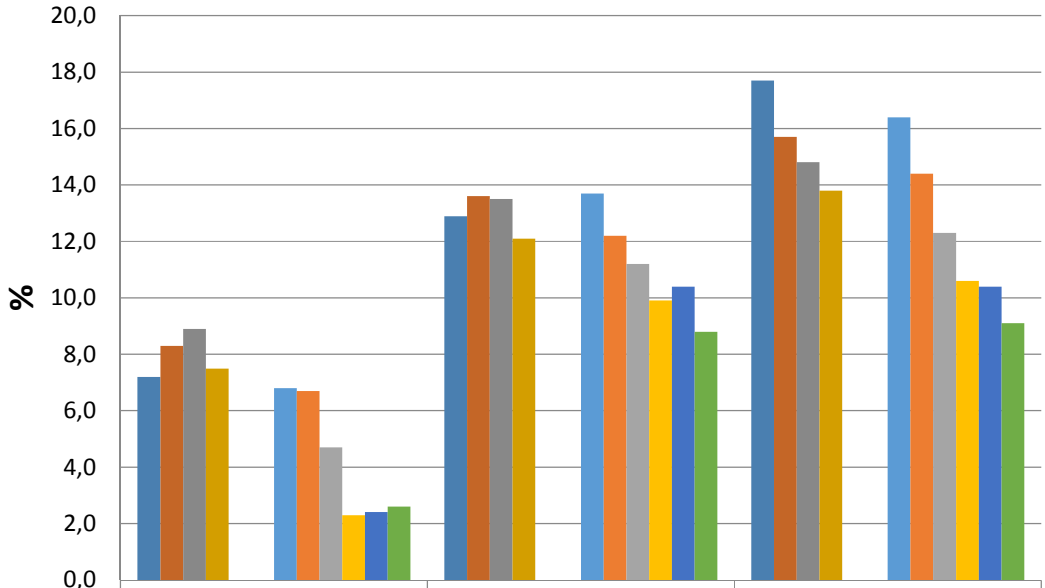
Pobreza extrema

Los aspectos pertinentes a este ítem pueden observarse a través de la figura 30, la cual contiene los datos de la incidencia de la pobreza extrema Manizales área metropolitana 2002-2013, frente al nivel departamental y nacional, datos expresados en porcentaje. Las tendencias más relevantes son:

Para el período 2002-2005, la incidencia pasó de 7,2 % a 7,5 %, dándose una disminución de 0.3 puntos porcentuales. Para el nivel nacional pasó en el mismo período de 17,7 % a 13,8 %, presentándose una disminución de 3.9 puntos, y para el nivel departamental pasó de 12,9 % a 12,1 % dándose una disminución de 0,8 puntos

Se evidencia para el período 2008-2013 disminución significativa en estos ámbitos, pues, mientras para Caldas pasó de 13,7 % a 8,8, teniendo una disminución de 4,9 puntos porcentuales, a nivel nacional

pasó de 16,4 % a 9,1 %, teniéndose una disminución de 7,3 puntos en dicha incidencia, y para Manizales de 6,8 % pasó a 2,6 %, reflejándose una disminución de 4.2 puntos.



	Manizales AM (1)	Caldas	Nacional
2002	7,2	12,9	17,7
2003	8,3	13,6	15,7
2004	8,9	13,5	14,8
2005	7,5	12,1	13,8
2006			
2007			
2008	6,8	13,7	16,4
2009	6,7	12,2	14,4
2010	4,7	11,2	12,3
2011	2,3	9,9	10,6
2012	2,4	10,4	10,4
2013	2,6	8,8	9,1

Figura 30. Incidencia de la Pobreza Extrema Manizales área metropolitana (1) 2002-2013, frente al nivel departamental y nacional (%)

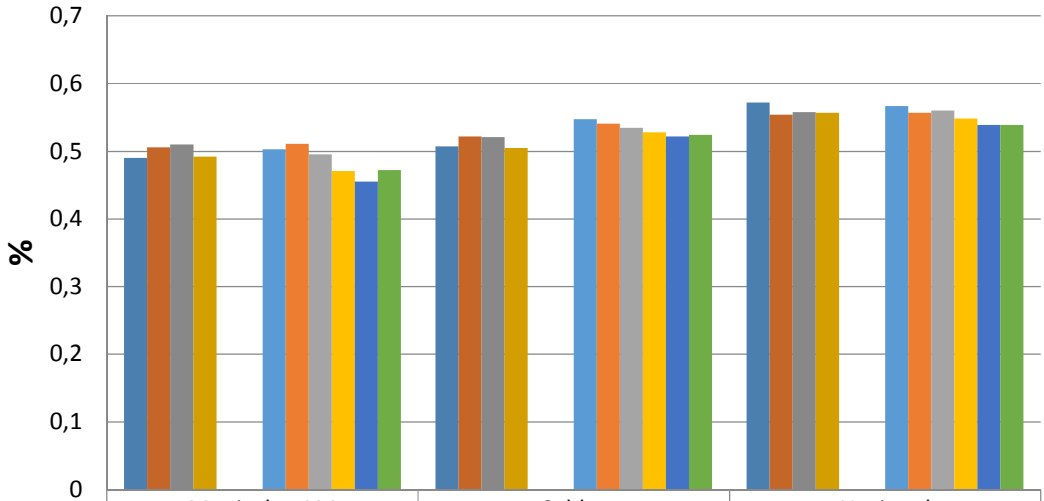
Nota: Manizales y área metropolitana, considerando como tal a Manizales y al municipio de Villamaría. DANE no registra datos para solo Manizales.

Fuente: http://www.DANE.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/pobreza/87-sociales/calidad-de-vida/5405-pobreza-monetaria-y-multidimensional-2013

Desigualdad

La información correspondiente a este ítem puede darse mediante la figura 31, en donde los aspectos por resaltar son:

Para el período 2002-2005, el Coeficiente de Gini para el Departamento de Caldas, presentó una leve disminución, pues, de 0,507 en el 2002, pasó a 0,505, es decir, solo disminuyó 0.002 puntos, mientras que a nivel nacional la disminución fue más significativa al pasar de 0,572 a 0,557, con una disminución de 0,015 puntos, y en el ámbito Manizales AM, la situación pasó de 0,049 a 0,490, es decir, 0.002 puntos de aumento.



	Manizales AM	Caldas	Nacional
2002	0,49	0,507	0,572
2003	0,506	0,522	0,554
2004	0,51	0,521	0,558
2005	0,492	0,505	0,557
2006			
2007			
2008	0,503	0,547	0,567
2009	0,511	0,541	0,557
2010	0,495	0,535	0,56
2011	0,471	0,528	0,548
2012	0,455	0,522	0,539
2013	0,472	0,524	0,539

Figura 31. Coeficiente de Gini para Manizales área metropolitana 2002-2013 (1), frente al nivel departamental y nacional (5)
Notas: (1) Manizales y área metropolitana, considerando como tal a Manizales y al municipio de Villamaría. DANE no registra datos para solo Manizales
Fuente: http://www.DANE.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/pobreza/87-sociales/calidad-de-vida/5405-pobreza-monetaria-y-multidimensional-2013

Para el otro período de 2008 al 2013, la situación fue algo mejor para el Departamento, presentándose una disminución de 0.023 puntos, al pasar en el 2008 de 0,547 a 0,524 en 2013. Para el nivel nacional la disminución en el mismo período fue de 0,028 puntos, y para Manizales AM, la situación pasó de 0,503 a 0,472, es decir, 0.031 puntos de disminución.

Con base en la información anterior se puede apreciar que en el departamento de Caldas tanto la pobreza monetaria, la pobreza extrema como la desigualdad descienden a niveles inferiores que a nivel nacional.

5.3.3 Diagnóstico de la pobreza extrema en Manizales

El análisis se desarrolla con base en la información de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema Anspe, específicamente, en las Fichas de Información Territorial (agosto-septiembre de 2015), con los siguientes resultados para el período 2010-2014:

Para el año 2015 la Anspe en Manizales ha acompañado 2.782 hogares, que equivalen al 0.26 % de los hogares acompañados en Colombia y al 16.9 % de los acompañados en Caldas.

Para el año 2015 la Anspe en Manizales ha acompañado 12.602 personas (46 % hombres vs 54 % mujeres), que equivalen al 0.26 % de las personas acompañados en el país y al 17.5 % de los acompañados en Caldas.

Las personas acompañadas por género tanto a nivel nacional, como departamental y municipal es casi igual, superada por las mujeres únicamente entre el 2 % y el 8 %.

De acuerdo con el enfoque étnico (Afros, Indígenas, Rrom, Raizales y Palenqueros) las personas acompañadas en Manizales es únicamente el 0.65 %, mientras que en Caldas es el 6.30 % y en el País es del 25.00 %.

De acuerdo con la edad (Primera infancia 0-5 años, Infancia 6-11 años, Adolescencia 12-17 años, Juventud 18-28 años, Adultos 29-59 años y Adultos mayores después de 60 años) de las personas

acompañadas tanto en Manizales, como en Caldas y el país; en promedio el 23 % de los jóvenes y el 33.00 % de los adultos, corresponden a la población económicamente activa.

Dentro de las 9 dimensiones definidas por Red Unidos, sobre las cuales se establecen los ámbitos de trabajo para contrarrestar las trampas de la pobreza en los hogares y comunidades más vulnerable, se evidencia en los tres niveles (nacional, departamental y municipal) que la dimensión *Ingreso y trabajo,* en dos de los cuatro logros, es la que presenta mayor déficit así:

Activos del hogar para desarrollar productiva; déficit del 95 % nacional, 90 % departamental y 75 % municipal.

Capacidades personales para la empleabilidad; déficit del 81 % nacional, 79 % departamental y 64 % municipal.

También se debe indicar que las dimensiones *Educación y Capacitación y Salud* son las que presentan los mejores resultados, con déficits en los diferentes logros que varían desde 1 % hasta el 42 % en el orden nacional y desde el 0 % hasta 27 % en los órdenes departamental y municipal.

La Caracterización de la pobreza extrema municipal según resultados Sisbén de la Alcaldía de Manizales-Secretaría de Planeación Municipal, consolidada por el CIE-Centro de Información y Estadística, es la siguiente, calculada según la metodología descrita en el Boletín Estadístico SPM Número 3-2012. Página 25. Alcaldía de Manizales.)

Manizales de acuerdo con las proyecciones de población elaboradas por el DANE a junio de 2012, registra 391.640 habitantes, de los cuales 40.797 se clasifican como indigentes (10,4 %). Esta población en pobreza extrema habita en 8.332 viviendas, 77 % de ellas son tipo casa o apartamento y 22,5 % tipo cuarto. El 36 % de las viviendas se encuentra en hacinamiento (37 % en zona urbana y 29 % en zona rural). En promedio habitan 5 personas por vivienda. La tabla reporta la ubicación de estas familias por comunas en el municipio.

Tabla 15. Manizales pobreza extrema según el índice Sisbén 2012

COMUNA	Población	Población en Pobreza Extrema	Índice Sisben
Atardeceres	29.857	1.322	4,4
San José	25.534	10.338	40,5
Cumanday	30.322	2.640	8,7
La Estación	22.484	253	1,1
Ciudadela del norte	62.695	5.243	8,4
Ecoturístico Cerro de Oro	29.642	463	1,6
Tesorito	22.906	457	2,0
Palogrande	26.253	15	0,1
Universitaria	37.277	2.801	7,5
La Fuente	44.351	4.973	11,2
La Macarena	33.044	4.522	13,7
Total Urbano	**364.365**	**33.027**	**9,1**
Total Rural	**27.275**	**7.770**	**28,5**
MANIZALES	**391.640**	**40.797**	**10,4**

Fuente: Sisbén.

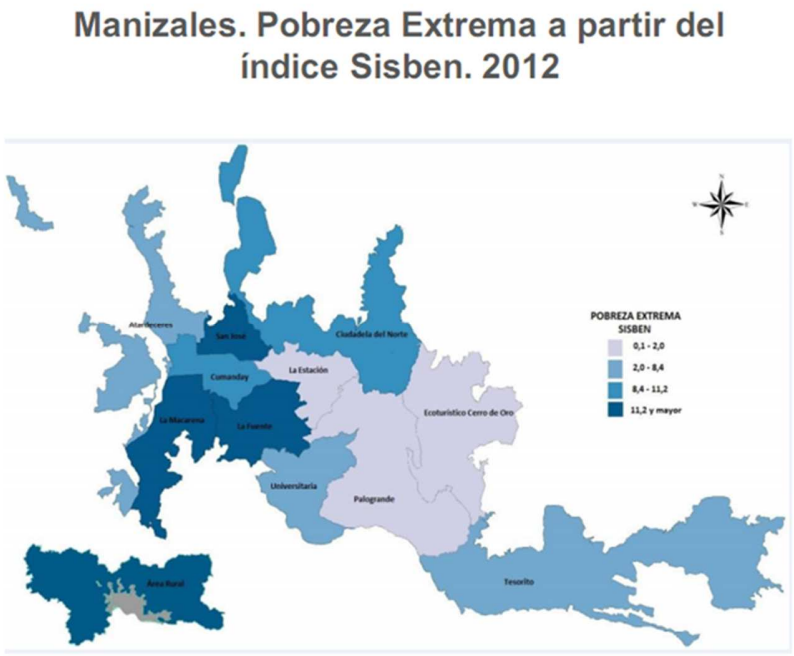


Figura 32. Manizales pobreza extrema, a partir del índice Sisbén 2002
Fuente: Sisbén.

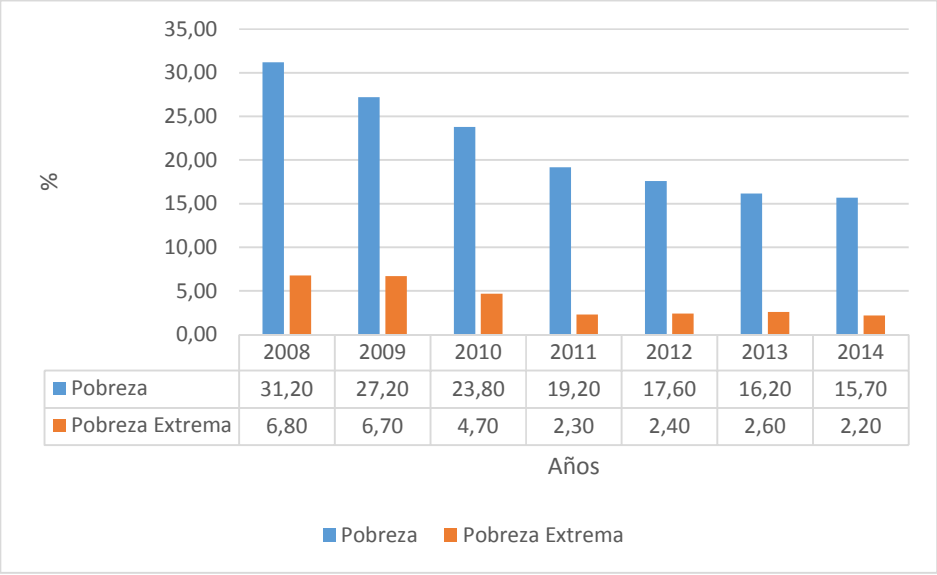
De otra parte, en consideración a que Manizales hace parte de la red colombiana de Ciudades Como Vamos, resulta de gran utilidad considerar la información consignada por dicha entidad, en los informes de calidad de vida de Manizales cómo vamos, desde su incorporación.

En cuanto a la incidencia de la pobreza establece el informe de calidad de vida de Manizales cómo vamos (2015) que:

Durante 2014, Manizales fue la cuarta ciudad de Colombia con menor incidencia de pobreza por ingresos. En siete años, entre 2008 y 2014, la ciudad redujo a la mitad la población bajo la línea de pobreza, pasando de 32.1 % en 2008 a 15.7 % en 2014. Durante el último año la reducción fue de 0,5 puntos porcentuales, lo que significa que cerca de 2.000 personas salieron de la pobreza en 2014. (Manizales cómo vamos, página 13)

Así mismo, con respecto a la incidencia de la pobreza extrema analiza que:

En Manizales cerca de 8.700 personas se encontraban en situación de pobreza extrema durante el año 2014, lo que representa una incidencia de 2,2 %, menos de la tercera parte de la cifra registrada en 2008. En la ciudad se continúa reduciendo la pobreza extrema y al igual que con el indicador anterior, es la cuarta ciudad de Colombia con menor proporción de pobres extremos. (Manizales cómo vamos, página 13)



	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pobreza	31,20	27,20	23,80	19,20	17,60	16,20	15,70
Pobreza Extrema	6,80	6,70	4,70	2,30	2,40	2,60	2,20

Figura 33. Incidencia de la pobreza y la pobreza extrema en Manizales
Fuente: Elaboración propia con base en informes de calidad de vida Manizales cómo vamos, (2088/2011-2012-2013-2015), a partir de DANE-GEH.

5.3.4 PIB Manizales

Consultada la información disponible en el municipio no se pudo tener la correspondiente a esta medición para Manizales, como existe a nivel País, Departamental y de Bogotá como distrito capital, elaboradas por el DANE; no obstante lo anterior consultado el informe Dinámica y estructura del PIB de Manizales y los municipios de Caldas 2007-2012 del Observatorio Económico de Caldas OEC, se encontró que:

"Los sectores con mayor representatividad dentro de la economía del municipio de Manizales son "Industria manufacturera" con una participación del 19.95 % sobre el total de la economía. Seguido se encuentra el sector "Alquiler de vivienda y servicios inmobiliarios" con una participación del 13.25 % y "Gobierno" con un 13.01 % del total. La economía de Manizales, ha crecido en promedio un 1.1 % entre los años 2007 y 2012."

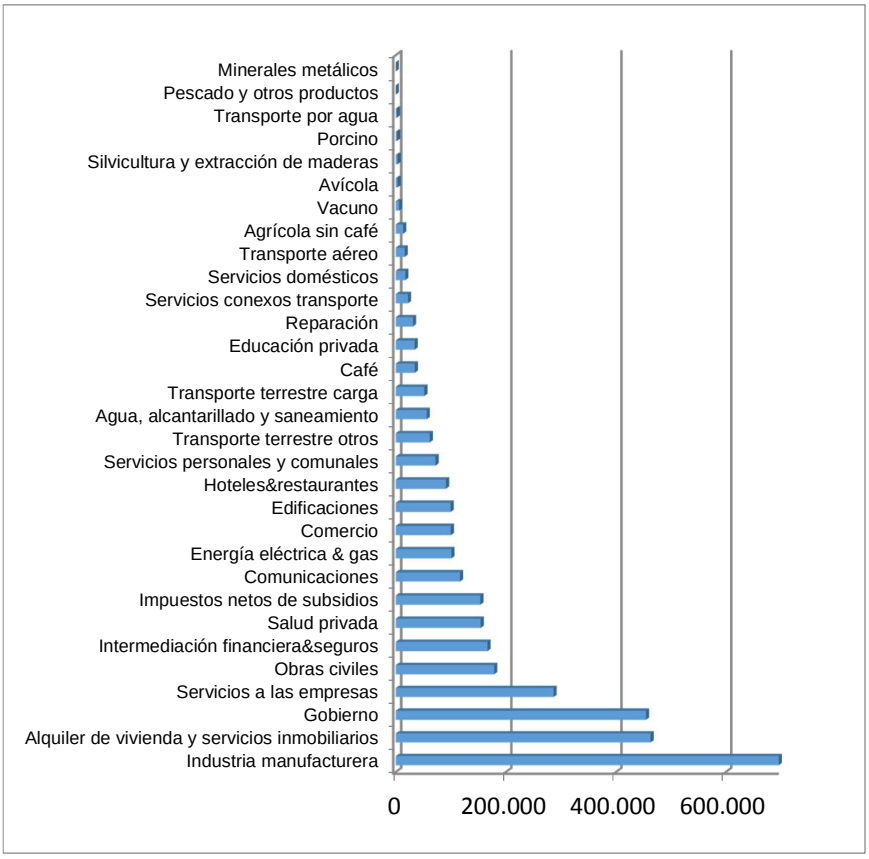


Figura 34. PIB municipal por sectores de la economía
Fuente: Tomado del informe, Dinámica y estructura del PIB de Manizales y los municipios de Caldas 2007-2012 del Observatorio Económico de Caldas OEC.

Comparando el PIB municipal con el departamental se observa que este ha venido siendo aproximadamente la mitad del total del departamento, lo que demuestra la gran incidencia de la capital en la economía del departamento.

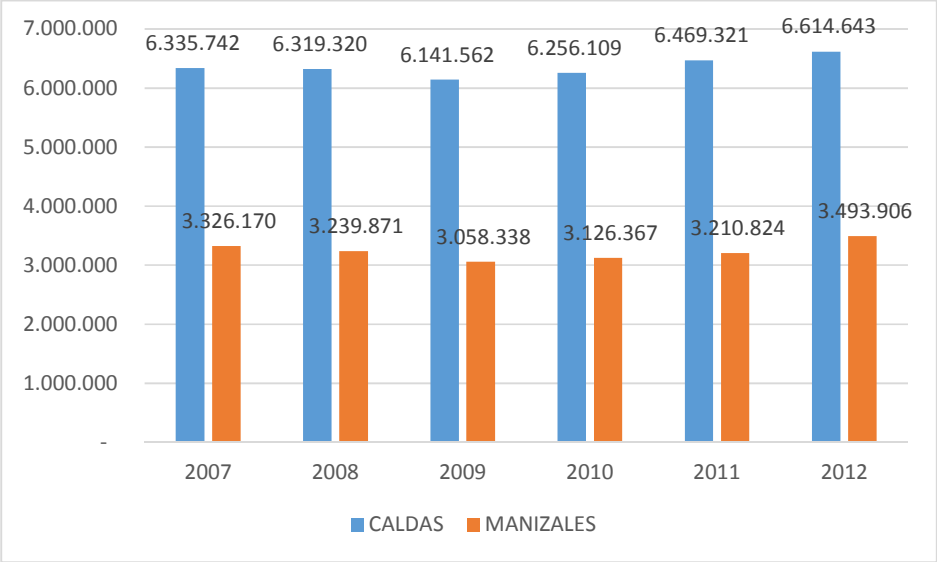


Figura 35: PIB Municipal vs PIB Departamental
Fuente: Elaboración propia con base en los datos del informe, Dinámica y estructura del PIB de Manizales y los municipios de Caldas 2007-2012 del Observatorio Económico de Caldas OEC.

5.3.5 Índice de desarrollo endógeno IENDOG

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 reconoce las diferentes capacidades sociales, económicas, culturales, institucionales y ambientales de un país de alta heterogeneidad, en el cual coexisten diferentes niveles de desarrollo a nivel territorial; a partir de esto se definen zonas homogéneas donde el elemento de vecindad es clave para promover externalidades positivas a partir de la aglomeración; así los municipios desarrollarán sus capacidades endógenas a partir de sus factores de activos sociales, de crecimiento, de densidad y potenciales.

Para calcular este índice se han definido tres factores que consideran las siguientes variables:

Calidad de vida, densidad poblacional y financiera y crecimiento.

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

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

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

Tabla 16. Ponderación y variables por factor del índice de desarrollo endógeno

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

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

El índice tiene una valoración de 0 a 100 puntos, y configura cuatro categorías de municipios con condiciones similares de desarrollo endógeno.

Tabla 17. Tipologías de municipios según índice de desarrollo endógeno IENDOG

Tipología	Número de municipios	Municipios del estudio
Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7 %)	229	
De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71 % y 25,9 %)	392	

De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91 % y 30,2 %)	370	
De más desarrollo (IENDOG > que 30,2 %)	111	**Manizales (35,43 %)**
TOTAL	**1.102**	

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

5.3.6 Dinámica del gasto social

El gasto social tanto a nivel departamental como municipal ha tenido unas variables que reflejan la importancia o no que le han dado los mandatarios de turno al tema social, reflejo también de la situación económica del país y de la región.

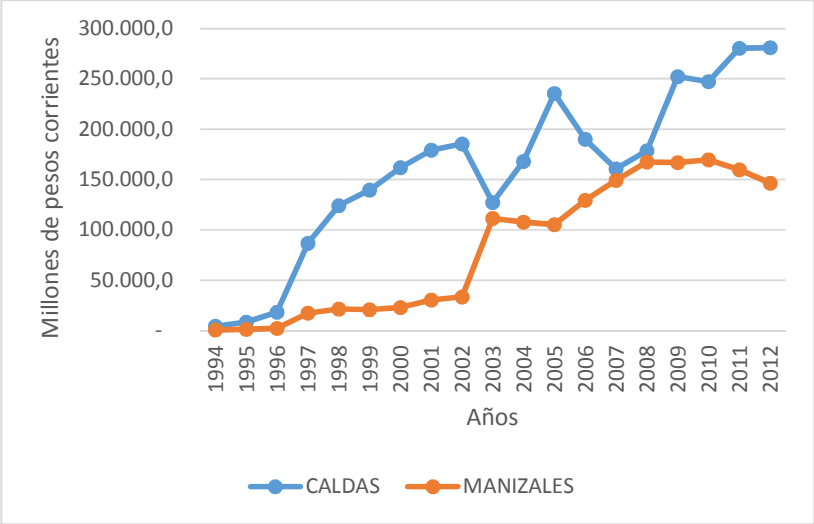


Figura 36. Gasto social en Caldas y Manizales. Millones de pesos corrientes. (1994-2012)
Fuente: Elaboración propia con base en información DNP. Ejecución presupuestal departamental y municipal.

La figura 37 indica los gastos por finalidad en el cual se aprecia la inversión en componentes que reducen la pobreza multidimensional: Educación, Sanidad que incluye todo el componente de salud, Seguridad, Asistencia y Bienestar Social, Vivienda y ordenación urbana y rural, servicios sociales y de la comunidad, servicios económicos y desastres y calamidades, ya que cuando estas ocurren suelen implicar la inversión en este componente y la reducción de otros gastos.

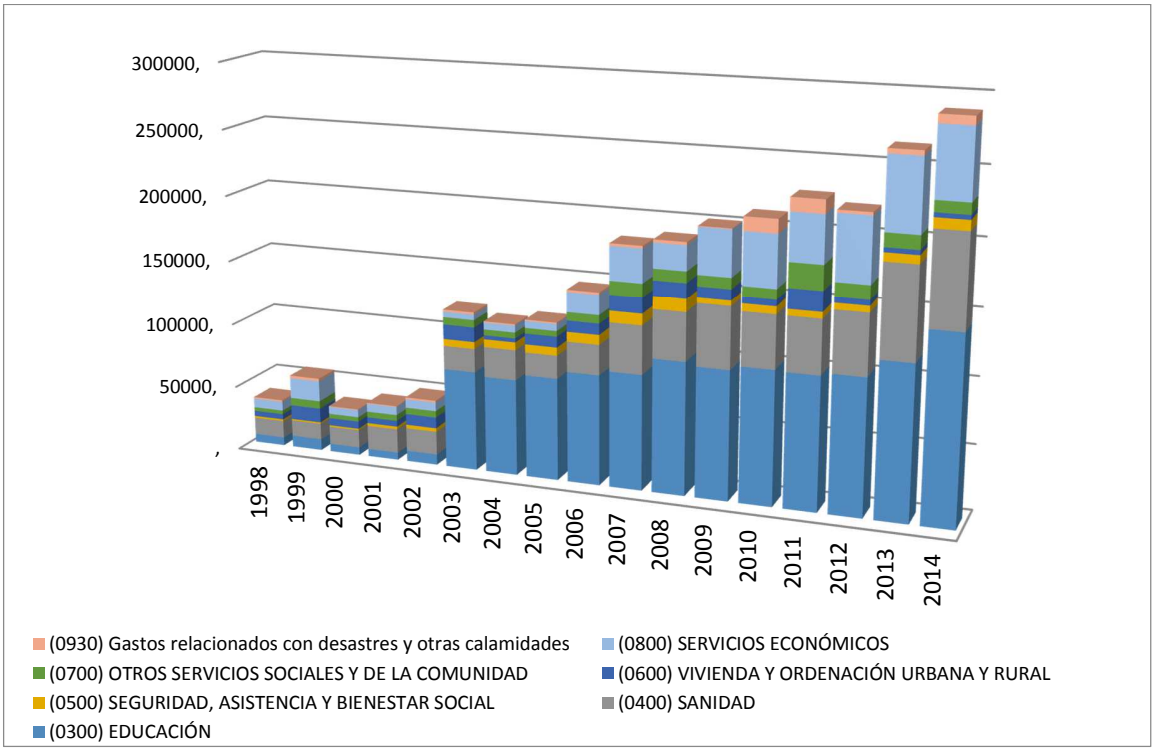


Figura 37. Finalidad del gasto en Manizales 1998-2014
Fuente: Elaboración propia con base en ejecuciones presupuestales hasta 2010 y Fut 2011 a 2014, proceso en Banco República, Medellín Colombia.

5.4 Condiciones de favorabilidad para el desarrollo económico local

5.4.1 Análisis de percepción con Actores del Territorio.

Se realizó un mapeo de actores del territorio, buscando heterogeneidad en atención al rol institucional, teniendo en cuenta el papel que juegan las instituciones que representan en el contexto municipal y regional. Un factor clave fue el jalonamiento de estas entidades en los procesos de desarrollo endógeno en el municipio, relacionado con las convergencias y divergencias regionales y la forma cómo a través de estas se han fortalecido las políticas públicas a nivel nacional y su articulación con las políticas territoriales.

Se buscó un equilibrio en los diferentes sectores de la ciudad tanto en la administración municipal, como en los gremios, la academia y las ONGs, de tal forma que se tuviera un panorama claro y una mirada objetiva a todos los procesos que se han generado en los últimos años en el municipio de Manizales, enfocados en la disminución de la pobreza y pobreza extrema, enmarcada en el desarrollo económico local.

Lo anterior llevó a una selección de dieciséis actores sociales representantes de las siguientes instituciones: Asistencia Social (Sisbén, Confa, Obras Sociales Betania), Gubernamental (Centro de Información Estadístico CIE de la Alcaldía de Manizales, las Secretarías Municipales de Planeación, Hacienda, Salud, TIC y Competitividad), Gremiales (Camacol, Fenalco, Comité Intergremial de Caldas), Academia (Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales, Universidad de Caldas, Fundación Universitaria Luis Amigó), Servicios públicos (Aguas de Manizales), ONGs (Manizales Como Vamos).

Rol Institucional

Tabla 18. Sector al cual están vinculados los actores institucionales entrevistados, en atención al rol institucional.

Rol institucional	Sector			Total	
	Publico	Privado	Mixto	Nº	%
Asistencia social	1	2		3	19
Gubernamental	5			5	31
Gremial		3		3	19
Academia	2	1		3	19
Servicios públicos			1	1	6
ONGs		1		1	6
Nº	8	7	1	16	
%	50	44	6		100

Fuente: Tabulación entrevistas actores. octubre de 2015

Liderazgo Público

Tabla 19. Percepción de los actores entrevistados respecto al liderazgo público, atendiendo a conocimiento de estratégias de desarrollo económico local y formulación de los proyectos de impacto por parte de la administración municipal.

Proyectos	Conocimiento estrategia			Total	
	SI	NO	NS/NR	Nº	%
Proyectos administración municipal (todos)	2		1	**3**	**19**
Proyectos de emprendimiento (Manizales más, Investing Manizales)	1			**1**	**6**
Vivienda		1		**1**	**6**
TIC, Call Center, Creatividad	1			**1**	**6**
Manizales Mas, Estoy con Manizales, TIC	1			**1**	**6**
Sin Claridad en la formulación de los proyectos	1			**1**	**6**
Proyectos de emprendimiento	2			**2**	**13**

Aerocafé		1			**1**	**6**
Seguridad ciudadana, TIC		1			**1**	**6**
Bolsa de empleo, emprendimiento e innovación.		1			**1**	**6**
Emprendimiento y TICs		1	2		**3**	**19**
	Nº	**12**	**3**	**1**	**16**	
	%	**75**	**19**	**6**		**100**

Fuente: Tabulación entrevistas actores. octubre de 2015

Participación de Actores

Frente a la participación de los actores en la formulación y movilización de propuestas para el desarrollo del municipio, atendiendo a la respuesta de los actores entrevistados, se identificó:

Un solo entrevistado resalta que el actor clave es la comunidad (6 %) y para otro solo las instituciones. También con participaciones diferentes están las opciones de: fundaciones y academia; ciudadanía y agentes de desarrollo; cámara de comercio, gremios e institutos, gremios cámara de comercio y universidades; alcaldía, gremios y universidades; alcaldía, universidades y ONG; alcaldía, gremios, comunidad y el gobierno nacional. Otros casos señalan como actores al sector público y privado sin especificar la clase de actor.

En lo pertinente a los equipos que promueven las iniciativas de desarrollo económico local, la mayoría de actores mencionaron las mismas respuestas dadas a la pregunta sobre actores que participan en la formulación y movilización de propuestas.

En otros casos se señalan además, la comisión regional de competitividad (6.25 %) y las mesas de trabajo (6.25 %).

En cuanto a la cooperación público privada las respuestas establecen para el 94 % de los entrevistados, si hay esa cooperación entre los diferentes actores de la ciudad, materializada mediante acuerdos, mesas de trabajo, observatorios de infraestructura económico regional; agencia de empleo de Confa, convenios, desarrollo de software y establecimiento de pactos en pro de la recuperación del rio Chinchiná y diálogos entre diferentes actores.

Financiamiento del Desarrollo Económico Local

En lo referente a si existen programas de fomento para las microempresas y pymes, las respuestas dadas por los entrevistados están sujetas al rol de las instituciones para las cuales laboran, y en este sentido es importante resaltar:

Los actores vinculados con los entes gubernamentales manifiestan que existe apoyo a través de la Secretaria de Tic y Competitividad, así como un actor que hace parte de los gremios, otro de la academia y otro de asistencia social, correspondiendo así esta tendencia al 50 % de los entrevistados.

Para un 37.5 % restante las respuestas apuntan a que se da ese fomento desde fundaciones y gremios que no pertenecen al sector oficial o público.

Para un solo actor (academia) es decir el 6 %, el apoyo no se brinda desde lo local sino desde el ámbito nacional mediante diferentes convocatorias de instituciones no gubernamentales; en un caso, fue evidente la participación del Sena, mediante el mecanismo de asesoría y convocatorias; dicho actor hace parte del rol institucional de asistencia social.

Para completar lo pertinente a las entidades financiadoras de proyectos los actores citaron las siguientes: Actuar por Caldas, Fondo Emprender, a través del Sena Regional Caldas, Fundación Coomeva, Bancoldex, Confa, Bancamía, Banco de la Mujer. Sin embargo, no existe en esta línea la modalidad de créditos blandos.

Arquitectura Institucional

Frente a la pregunta de si existe o no un sistema de información territorial, manifiestan los actores, la importancia de la información para respaldar procesos de toma de decisiones e identifican la interrelación entre la información demográfica, social, y económica del municipio, sin definirlo exactamente bajo el concepto de un sistema de información de apoyo a la gestión territorial de los municipios, alimentado de la información geográfica brindada por entidades estatales y acorde a un modelo de datos estandarizado, que permita optimizar la toma de decisiones enfocado a la asignación de los recursos de una forma más eficiente a la tradicional.

Muestra de lo anterior, es el comportamiento del 56,25 % de los entrevistados (nueve), que asocian el sistema en referencia con el Centro de Información Estadística de la Alcaldía de Manizales CIE, el cual se

ocupa del procesamiento de la información socioeconómica del municipio para la construcción de indicadores y la realización de análisis integrales que faciliten la planeación y la focalización de la inversión social.

Solo para cuatro de los actores pertenecientes a los sectores de academia, gubernamental, servicios públicos y ONG (25 %), asocian el tema con identificar la interrelación entre la información geográfica y el territorio.

Otros actores asociaron la respuesta con sistemas de información diferentes a CIE, no saben, o no conocen.

En lo referentes a las redes de cooperación territorial y empresarial, un porcentaje considerable de actores entrevistados sostienen no conocer dichas redes (43,75 %); el 12,5 % sostienen que saben de la existencia en el campo empresarial más no conocen con precisión sobre dichas redes.

Otros siete actores (43,75 %), enfocan las redes de cooperación al sector empresarial y dentro de estos, dos de ellos (12,5 %) refieren las redes de cooperación según Sistemas de Información Geográfico, asociados con Corpocaldas y Universidad Nacional.

Entre las redes asociadas se citan Alianza SUMA, Observatorio de Empleo, gremios como Fenalco, Cámara de Comercio, Comité Intergremial, Manizales Más.

El 50 % de los actores no conocen o no saben si el municipio ha logrado financiar proyectos con recursos provenientes del Sistema General de Regalías-SGR-.

Seis de los actores (37,5 %), manifiestan conocer algunos aspectos del sistema en referencia pero relacionados con proyectos establecidos desde el ente departamental, mas no a nivel del municipio. Solo dos actores conocen proyectos en al ámbito municipal financiados a través del sistema.

El 31,25 %, no conoce empresas cuya base de desarrollo giren alrededor de potencialidades culturales y naturales del territorio, mientras que el 68,75 %, sostiene conocerlas y dentro de este porcentaje la situación es la siguiente:

- Empresas basadas en el cultivo del café, para el 18,75 %, como la fábrica de machetes, y el fomento de empresas de cafés especiales
- Culturales para el 18,75 %, asociadas a eventos culturales de la ciudad, pero no señalaron sus razones sociales.

- Para el resto de actores, representados en el 31,25 %, las opiniones están fragmentadas en empresas de turismo, innovación empresarial, empresa de cosméticos basada en el aguacate, y en el paisaje cultural cafetero.

Infraestructura y Equipamientos

Las principales obras de infraestructura que los actores entrevistados identifican en la ciudad de Manizales, tienen que ver con ampliación y mejoramiento de la malla vial del municipio, haciendo referencia a pavimentación, adecuación, apertura y reparcheo de vías en el municipio y la construcción de puentes, túneles y bulevares, para el 68,75 %.

Para el restante 31,25 %, además de la malla vial, citaron la ampliación del acueducto, cable aéreo, ampliación instalaciones oficinas del Sisbén, mejoramiento instalaciones físicas de centros de educación superior, entre otros.

Frente al conocimiento de los mecanismo de concertación institucional para obras de infraestructura, los actores vinculados al sector gubernamental (31.25 %), un actor de los gremios y otro de asistencia social (12,5 %) los relacionan con el Observatorio de Infraestructura, Plan de Ordenamiento Territorial, la Junta de Acción Comunal (JAC) y la Junta Administradora Local (JAL). El 18,75 % no tuvo conocimiento en el tema.

Los principales equipamientos urbanos construidos los últimos años según los diferentes actores son: Centro Integral de Servicios Comunitarios (CISCO): Cisco Bosques del Norte, Cisco La Isla; Colegio Bosques del Norte, Colegio San José; Parques del Agua y de la Mujer; adecuación y mejoramiento Unidad Deportiva Palogrande; SES Hospital de Caldas, Clínicas San Marcel y Santillana; Instalación cámaras de vigilancia; mejoramiento de vías de acceso a cabecera municipal y arreglo de vías barriales, ornato; ampliación de la planta de Niza; mejoramiento de instalaciones físicas de centros de educación superior.

En lo que respecta a los mecanismos de concertación institucional para la priorización de equipamientos, el 43.75 % de los actores sostienen no conocerlos. Para el 56.25 % de estos se cuenta con los siguientes mecanismos: Plan de Ordenamiento Territorial (POT), Plan de Desarrollo Municipal (PDM), Juntas de Acción Comunal (JAC), Juntas Administradoras Locales (JAL), Observatorio de Infraestructura, Infraestructura en línea (Programa Gobierno en la Calle).

La vinculación de la población vulnerable al desarrollo a obras de infraestructura y equipamiento, según opinión de los actores se pone de manifiesto a través de:

- Adecuación de infraestructura del Sisbén para acceso y movilidad a personas con discapacidad.
- Adecuación y mejoramiento de parques.
- Representación de esta población ante el consejo territorial de planeación.
- Generación de fuentes de trabajo mediante el sector de la construcción.

Solo el 6.25 % opina que esa vinculación no se materializa en los procesos de toma de decisiones.

En cuanto a la existencia de espacios de comercialización para los productos locales, los actores citaron lo siguiente: Plaza de mercados, sede Expoferias, sede Instituto de Cultura y Turismo, plaza de Bolívar (exposición de barrio amigo y mercados campesinos), plazoleta de la alcaldía, zona F (sector ferreterías) y mercado libre Peralonso.

Formación de Recursos Humanos

En lo referente a la oferta educativa que ofrece la ciudad a su población, las respuestas de los actores se limitaron a indicar solamente que en la ciudad hay instituciones para los diferentes niveles educativos e hicieron referencia a la amplia oferta. El 12,5 % mencionaron aspectos como la acreditación en alta calidad de programas curriculares en instituciones de educación superior. Es de anotar que ninguno de los actores hizo alusión a aspectos relacionados con la planeación y reserva de cupos, la inscripción y asignación de los mismos; el comportamiento de la matrícula de estudiantes antiguos y nuevos; recursos requeridos, equipamiento, infraestructura, presupuestos, diseños curriculares; necesidades de la comunidad en cuanto a este ítem y calidad de los programas, entre otros aspectos.

Entre los mecanismos de política a nivel de ciudad para la inclusión de la población vulnerable a la oferta educativa, el 56.25 % de los actores citaron los siguientes:

- Programa Universidad en tu colegio (alcaldía, colegios públicos y fundación Lúker)
- Programa especial de admisión y movilidad académica (PEAMA) y programa de admisión para las minorías étnicas (PAES), de las universidades públicas de la ciudad (Nacional y de Caldas).
- Programa de Cero a Siempre.
- Grupos focales en asocio con la alcaldía.

Pobreza

Es diverso el conocimiento que tienen los actores entrevistados frente a las condiciones de pobreza de la ciudad y la evolución de sus indicadores en los últimos años, y sus apreciaciones van desde los que dicen no tener conocimiento (25 %); pasando por opiniones simples (50 %) los cuales sostienen que en Manizales no hay pobreza extrema o que se han mitigado o mejorado o Manizales es un buen vividero o que la desigualdad a pesar de seguirse dando ha disminuido.

Solo para el 43.75 % las respuestas son más extensas haciendo alusión a aspectos como:

- Efectos de los programas Familias en Acción y Red Juntos, en los indicadores que miden la pobreza.
- Medición pobreza según fundación Julio Mario Santodomingo y divulgado a través de la Fundación Lúker.
- Comentarios acerca de la condición de los pobres frente al recibo de subsidios y evasión de impuestos en la formalización de sus actividades comerciales.
- El 12.5 % soportaron sus respuestas en el mejor desempeño de los indicadores que miden la pobreza en el municipio en los últimos años, relacionando estos con variables económicas y sociales. Dichos actores están vinculados uno a una ONG y otro a la academia.

Las causas de la pobreza para el municipio, según los diferentes actores, son las siguientes:

- Para el 18.75 % entre las causas están la mentalidad de la población en situación de pobreza, para salir de la situación, pues, se conforman con la gratuidad de los subsidios recibidos desde el Estado.
- El desempleo lo relacionan el 50 % de los entrevistados.
- Bajo nivel educativo por el 50 % de los actores.
- Política asistencialista por parte del Estado para el 25 %.
- Inequidad en la remuneración y por lo tanto nivel bajo de ingresos en la población, lo cual dificulta la satisfacción de necesidades básicas de la población en situación de pobreza, para el 25 % de los entrevistados.
- Para el 18.75 % de los actores las causas están asociadas a ausencia de proyectos que potencialicen las actividades económicas de la ciudad, tanto en el ámbito urbano como en el rural, respecto a la vinculación con las poblaciones en situación de pobreza.

Es de anotar que es muy vago el conocimiento del 68.75 % de los actores frente al tema de políticas públicas para la superación de la pobreza extrema, pues, hacen más relación a las acciones que a las mismas políticas formuladas desde el plan nacional de desarrollo PND, en donde se busca articular la dimensión económica con la social, para lograr el aumento de la eficiencia del gasto social en cuanto a cobertura, calidad y focalización; la consolidación del capital humano; el mejoramiento del ingreso y el logro de la inclusión social de las poblaciones vulnerables.

Tienen una posición más clara frente a las políticas públicas aquellos actores vinculados a las empresas gubernamentales, pues, por la naturaleza de sus cargos, están en la obligación de conocer bajo cual contexto deben desempeñar sus funciones.

En ninguno de los casos se hizo alusión de las políticas para erradicación de la pobreza extrema relacionadas con los planes de gobierno de los diferentes alcaldes de la ciudad de Manizales, y se evidencia en el aumento o disminución de los indicadores que hace su medición.

La argumentación frente a los resultados de la aplicación de las políticas, no se sustentan en ninguno de los casos, en el seguimiento a la evaluación de informes de gestión de los diferentes Alcaldes, es más, solo exponen un concepto general sin una valida sustentación producto de la confrontación de programas del plan de gobierno, planes de desarrollo, y ejecución de proyectos que hacen parte de los diferentes programas a la luz de las políticas para la superación de la pobreza extrema.

Los argumentos no pasan de expresar opiniones respecto a que son buenas; al exceso de asistencialismo a través de los subsidios; a la valoración positiva de los resultados o su efectividad y a la necesidad de generar mayores esfuerzos para disminuir los niveles de desigualdad.

En ese orden de ideas, la Planificación y el Ordenamiento Territorial se convierten en un elemento de apoyo para la gestión y el desarrollo del mismo, dada la diversidad y heterogeneidad cultural, social y política presente. Por otro lado, se requieren decisiones que trasciendan el ámbito local, que se establezcan en un horizonte cronológico de largo plazo y que generen reformas a profundidad, permitiendo así la transformación del espacio geográfico.

5.4.2 Índice de percepción de favorabilidad para el desarrollo económico local.

Retomando a (Alburquerque, 2004) en lo referente a los elementos básicos para el Desarrollo Económico Local (DEL) y de acuerdo con las entrevistas realizadas en diferentes instituciones, se construyó

un índice de favorabilidad que mide la proporción de respuestas positivas de cada una de las dimensiones, destacando de esta forma las percepciones positivas de los actores entrevistados frente el desarrollo.

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



Fuente: Elaboración propia con base en Albuquerque (2004)

Figura 38. Dimensiones y factores que favorecen el DEL
Fuente: Elaboración propia con base en Alburquerque (2004).

Las veinticuatro preguntas que contenía el cuestionario aplicado a los actores estaban divididas en siete bloque distribuidas así: i) liderazgo político, ii) participación de actores, iii) financiamiento, iv) arquitectura institucional, v) infraestructura y equipamiento, vi) formación de recursos y vii) pobreza, aproximando así los factores requeridos para el éxito de las iniciativas DEL, la incidencia de las políticas en el municipio y las condiciones de pobreza en el mismo.

Los resultados obtenidos para cada condición son los siguientes:

Los indicadores más desfavorables en el municipio de Manizales, encontrándose en una media, son la lucha contra la pobreza (48.3 %) y la arquitectura institucional para el DEL (43.3 %), mientras que el resto de indicadores se encuentran por encima del 50 %, dentro de los cuales se destaca el liderazgo público (78.3 %) y la formación de recursos humanos (81.5 %).

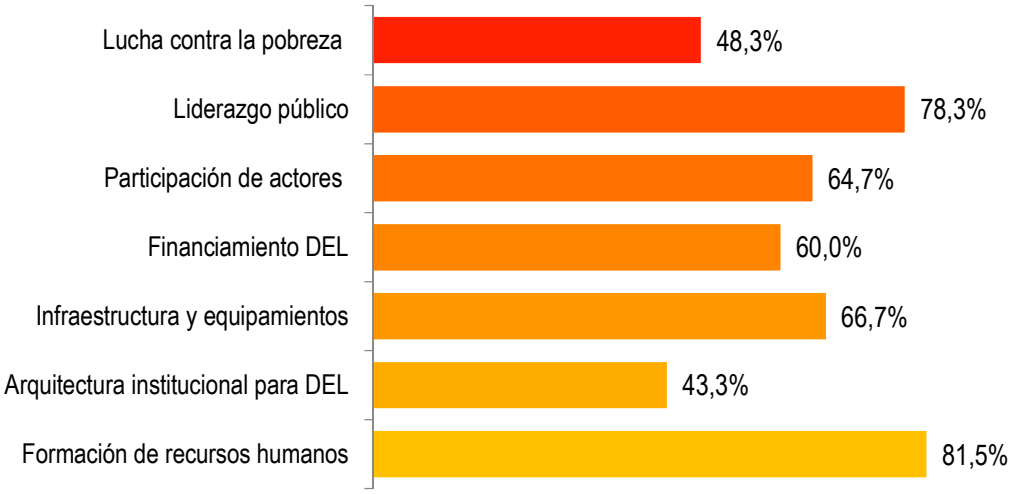


Figura 39. Índice de percepción de las condiciones de favorabilidad para el DEL de Manizales. 2015
Fuente: Elaboración propia con base en los resultados obtenidos con la percepción de los actores.

6 Discusión de resultados

En Colombia a partir de la década de los noventa se han realizado enormes esfuerzos tendientes a disminuir los niveles de pobreza y erradicar la pobreza extrema; para el caso específico del municipio de Manizales, se destaca como entre 2008 y 2014 el municipio de Manizales baja del 31.2 % al 15,7 % y del 6.8 % al 2.2 % la pobreza extrema según información de Manizales, con base en el DANE y la GEH.

Se destaca a propósito para Manizales la existencia de una arquitectura institucional integrada por diferentes actores públicos y privados pertenecientes a diferentes sectores, articuladas mediante variados mecanismos institucionales, comprometidos con contrarrestar las causas de la pobreza, y con capacidad para vincularse con las apuestas que desde los ámbitos nacional y departamental benefician de manera directa e indirecta a sectores de la población en situación de pobreza y desplazamiento.

No obstante, es necesario resaltar, como este compromiso se hace evidente a nivel del departamento, solo a partir de la administración de Emilio Echeverry Mejía en el período 2004-2007, donde aparecen los ODM como parte de su agenda, tendencia que se mantiene en los períodos posteriores y hasta la fecha, siendo evidente la formulación de planes y programas orientados a reducir la pobreza, desde el ámbito de su multidimensional.

Situación similar a la anterior puede observarse en el ámbito municipal, pues, las administraciones entre 1994 y 2002, no evidencian en sus planes políticas contra la pobreza, y de igual manera a partir de los años 2003 hasta el 2014 se ponen de manifiesto en sus respectivos planes políticas para la erradicación de la pobreza, unos con más claridad que otros, siendo las administraciones Llano Uribe (2008-2011) y Rojas Giraldo (2012-2015) las más explícitas.

Manizales, sin lugar a dudas, ha asumido un cambio en la forma de concebir el desarrollo y las formas para acceder al mismo. Fortaleciendo, como lo plantea Silva (2005), la Acumulación de Capacidades para propiciar políticas de desarrollo económico y social que apunten a la transformación de los sistemas locales en condiciones de mayor competitividad, en un escenario activo de planificación estratégica concertada del desarrollo territorial, que establece prioridades y canalice hacia objetivos comunes los instrumentos de fomento existentes y donde la colaboración y la asociatividad representan elementos fundamentales para la inclusión social de la población vulnerable.

El cambio en el desempeño de los indicadores de pobreza y pobreza extrema, develan entre otros, la presencia de liderazgo político capaz de activar y canalizar las fuerzas sociales a favor de un proyecto de

desarrollo común, casos concretos: Manizales Más, Invest in Manizales, Bios, Parque Soft y City Tech parque tecnológico, con la Secretaria de TIC y Competitividad del municipio como principal articulador.

Al respecto, Alburquerque (2009) propone: "[…] la diversificación del sistema productivo y la creación de nuevas empresas y empleo en el territorio, a partir de una valorización mayor de los recursos endógenos y el aprovechamiento de las oportunidades de dinamismo externo existentes" (p. 112). Asimismo indica que es necesario estimar que el desarrollo no es solamente endógeno y que es preciso aprovechar oportunidades de dinamismo exógeno, situación que es evidente en el municipio.

Desde el enfoque de la "competitividad sistémica territorial", está claro que el municipio, ha logrado identificar las variables que propician el desarrollo local y la reestructuración productiva, considerando como lo plantea el autor, la formación de recursos humanos; la capacidad innovadora y emprendedora de las empresas; la flexibilidad de las organizaciones institucionales; las redes locales de actores públicos y privados y una estrategia de desarrollo territorial definida que demarca el camino a seguir.

Así entonces, el ejercicio de análisis de los planes de desarrollo, deja ver como a través de las diferentes administraciones, la gestión del territorio va incorporando nuevas maneras de abordar su complejidad, más legitimas e incluyentes es un escenario donde la responsabilidad es compartida y el rol del Estado se fortalece en un escenario de ciudad que se asume como propia por parte de los actores del territorio, pero que debe continuar realizando esfuerzos para erradicar la pobreza extrema, la cual en su gran mayoría está vinculada con el sector rural, el cual, prácticamente es invisibilizado por los actores institucionales, situación está, que es recurrente además en los diferentes planes de desarrollo.

Con relación a la percepción de los actores frente a la propuesta de Alburquerque, como autor referente de la investigación el análisis permite concluir que existe como ya se ha planeado una verdadera movilización y participación de los actores locales del municipio de Manizales en la búsqueda de alcanzar mejores condiciones de vida para la población, siempre en una articulación permanente con el gobierno municipal quien jalona todos estos procesos que lideran los equipos que se han estructurado con los gremios, la academia, ONG s y en general todos los actores que aportan y colaboran en el diseño de estrategias para alcanzar un desarrollo territorial fuerte y que en últimas beneficie a todo el colectivo por igual, en la línea de DEL

Las alianzas público privadas para los procesos TIC y de innovación han logrado generar emprendimientos que fomentan a las microempresas y pymes de la ciudad para catapultarlas no solo a nivel

regional sino nacional, generando procesos de desarrollo económico local que permiten disminuir los indicativos de desempleo y empleo informal en la ciudad.

"Manizales es un buen vividero" como lo definen los actores, es el reflejo de una situación de pobreza y pobreza extrema que ha disminuido en comparación con otros municipios del departamento y la región. Las cifras reportadas en Informes de Calidad de Vida Manizales Como Vamos (2008-2015), dan cuenta de porque Manizales se ubica en la segunda ciudad del país con la mejor calidad de vida y porque el departamento en general, jalonado en forma mayoritaria por Manizales se ubica en el tercer departamento de Colombia en el índice de competitividad departamental según el Consejo Privado de Competitividad de la Universidad del Rosario para el año 2014, situación congruente con el índice de desarrollo endógeno en el cual, el municipio esta categorizado entre el grupo de municipios de mayores desarrollos.

Sin embargo, pese a lo anterior, la percepción de la desigualdad ha aumentado, en un país que continua siendo uno de los países más desiguales de la región; el coeficiente de GINI para Manizales de acuerdo con la Gran encuesta integrada de hogares del DANE arroja las siguientes cifras: en el 2010 era de 0.50, pasando en el 2014 a 0.47, lo cual muestra que la ciudad no ha presentado variaciones significativas en este índice y sigue siendo una ciudad con alta desigualdad en los ingresos siguiendo la tendencia del país. (Informe de Calidad de Vida Manizales Como Vamos 2015). Esta situación es corroborada por los actores quienes manifiestan, como a pesar de los programas y proyectos que han emprendido desde la empresa privada, en articulación con la administración municipal, han favorecido las tendencias a la baja de estos indicadores, sin embargo, no han sido tan efectivos en disminuir la desigualdad por ingresos en el municipio, lo que conlleva a que se tenga una contradicción entre lo que ellos perciben y lo que muestran las cifras oficiales.

Disminuir estas desigualdades, representa entonces el gran reto para Manizales, procurando cada vez más, mejorar las esferas privadas de las personas en situación de pobreza, a partir de mejorar los logros definidos en las nueve dimensiones establecidas por el programa Red Unidos, para contrarrestar las trampas de la pobreza, en especial para las dimensiones de *Ingreso y trabajo,* cuya ausencia, afecta en forma negativa los activos del hogar para desarrollar productiva, las capacidades personales para la empleabilidad y condiciones que afectan los niveles de educación y salud, condiciones fundamentales para el desarrollo de todas las capacidades de las personas en un escenario de competencia cada vez mayor.

Se destaca sin embargo, que más allá de las intervenciones para disminuir la pobreza extrema, se requieren estrategias que atiendan la clase media generadora de empleos de calidad y que actúa en escenarios de gran incertidumbre, pudiendo fácilmente, constituirse en nuevos pobres.

7 Conclusiones

En conclusión, Colombia a pesar de haberse aplicado políticas sociales dirigidas a los factores que influyen en la pobreza desde la década de los noventa y en Manizales, en especial a partir del año 2001, estas han sido generalizadas, razón por la cual, a pesar de tener estadísticas favorables en algunos indicadores, no se ha mitigado dicho problema; la oferta de programas de emergencia, unidos a la falta de organización y logística siempre se han convertido en políticas permanentes que generan asistencialismo extremo para la población pobre e indigente.

Desde la administración de Álvaro Uribe Vélez, con su política de seguridad democrática, se sentaron las bases de las políticas de generación de empleos y la banca de oportunidades, como pilares de su accionar para la reducción de la pobreza y pobreza extrema en el país. Manizales y en general el departamento de Caldas, a partir de la articulación con los actores institucionales, incluyeron estas iniciativas en sus propuestas de gobierno mejorando las condiciones de vulnerabilidad de un grupo importante de la población, 71.496 en caldas y 12.602 para el período 2010-2014 según la información de la Anspe.

El análisis de los planes de desarrollo en los diferentes niveles territoriales permite concluir que para el período de estudio 1994-2014, el problema de la pobreza se vuelve parte de la agenda pública solo a partir del año 2000, como resultado de la promulgación de los ODM, generando políticas y estrategias para mitigar la pobreza y pobreza extrema en sus territorios. Sin embargo, se encontró que tan solo en los dos últimos períodos de análisis (2006-2014), aparentemente se cuenta con una estructuración entre las políticas, las estrategias, los programas y la ejecución como tal de las mismas, articuladas a un presupuesto definido, pero que en realidad en muchos casos no han sido efectivas, ni han alcanzado bajar los indicadores a las metas y plazos fijados.

Los resultados que arroja el presente estudio, y teniendo en cuenta el trabajo de campo realizado, y la realidad reflejada mediante estadísticas institucionales, pone en tela de juicio las articulaciones a todo nivel que deben darse desde lo nacional, departamental y local en la coherencia de la formulación de las políticas públicas en los diferentes planes de desarrollo analizados, ya que los efectos esperados son contrarios a los fines propuestos por los diferentes programas establecidos, porque las cifras de pobreza en la actualidad no evolucionan al nivel esperado de acuerdo con los establecido para el país, departamento y ciudad frente a los ODM, esto como resultado, entre otras cosas, por la notable desviación de los recursos asignados a los diferentes programas de los planes de desarrollo, a la inserción en algunos programas de personas que no se encuentran dentro de una población vulnerable que deba ser atendida con subsidios por parte del Estado, y

sin lugar a dudas, como se ha dicho reiterativamente en esta investigación y en otras, el asistencialismo generado por el carácter paternalista en el que se ha querido enmarcar el gobierno colombiano, generando ello, entre la población beneficiada, una cultura con total desinterés por alcanzar una superación y mejores niveles de vida.

Hay que resaltar que la fragmentación de la información para efectuar el análisis dificulta, de un lado, poder confrontar resultados en períodos definidos y de otra parte, la falta de correspondencia entre los períodos analizados y la oportunidad de la información, no permiten garantizar que las estadísticas tenidas en cuenta correspondan realmente a la ejecución de las políticas planteadas para los períodos de análisis establecidos.

Se deja en evidencia el centralismo del Estado frente a la generación de políticas y estrategias, que dejan de lado la capacidades que pueden llegar a tener los departamentos, en el sentido se ser un articulador de las mismas hacia los municipios de su jurisdicción y no únicamente en las capitales, que muchas veces terminan siendo los beneficiarias directas de las políticas, generando brechas regionales e intermunicipales.

No obstante lo anterior, en el DEL de Caldas también debe reconocerse el concierto positivo de Manizales con sus dinámicas, pues por un lado se convierte en protagonista del PIB con un poco más del cincuenta por ciento, sino también el municipio jalonador de desarrollo de los municipios cercanos, dinámica común a municipios conurbados.

Es así entonces que puede concluirse que Manizales en el 2015 es protagonista del momento que vive el país, fruto del resultado continuo de los procesos endógenos que se determinaron de manera progresiva en los planes de desarrollo municipales, como a través del gasto social focalizado principalmente en educación, salud y vivienda. Es así que lo percibe la población que interviene en el desarrollo y se corrobora con las cifras, pues por un lado se tiene un proceso de crecimiento económico dado principalmente desde la industria y el gobierno, y por otra parte en las cifras que destacan la reducción de la pobreza y la pobreza extrema.

8 Recomendaciones

En términos generales, y con base en los resultados de la investigación, de Colombia debe formular políticas y acciones concretas, con enfoque territorial para reducir las brechas que aún afectan a millones de colombianos en temas tan vitales como la educación, la salud, el ingreso y la equidad.

Volcar las políticas públicas para la reducción de la pobreza al sector rural, con estrategias de desarrollo integral, que permitan cerrar las brechas urbano-rurales generadoras de múltiples desigualdades, en articulación con los actores institucionales y con la participación de la población.

Divulgar los diferentes programas y proyectos implementados en la ciudad para disminuir la pobreza extrema, como estrategia para la vinculación de actores institucionales con responsabilidades relacionadas y generar mayores sinergias para la atención de esta población.

Atención a las clases medias como estrategia fundamental para impedir que más ciudadanos y familias ingresen a las estadísticas de pobreza.

Aprovechar la posición de la ciudad frente al tema de la calidad de la educación para posicionar a Manizales como una ciudad educadora capaz de atender las necesidades reales de los sectores productivos y empresariales, con responsabilidad en la generación de empleos dignos y permanentes. Los sistemas de información sin duda, se deberán convertir en un instrumento de planificación del territorio.

9 Referencias bibliográficas

Alburquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización. *Revista de la CEPAL*(82), 157-171.

Alcaldia de Calarca . (2013). *Calarcá. Estadistico 2013.* Calarcá, Quindío.

Almond und Pye. In : ZAPF, W. 1. (1970). *Die vergleichende Analyse der Staaten- und Nationenbildung : Modelle und Methoden. .* Köln-Berlín.

Altimir, O. (1979). La Dimensión de la pobreza en América Latina. *Cuadernos de la Cepal*(25), 95. Obtenido de http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-I/Altimir%20Oscar%20(1979)%20La%20dimension%20de%20la%20pobreza%20en%20America%20Latina.pdf

Angulo, R. (2011). *Propuesta de un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-OPHI) para Colombia.* Bogotá: DNP. Obtenido de http://www.cepal.org/colombia/noticias/documentosdetrabajo/1/40511/roberto-angulo2-ges.pdf

ANSPE. (septiembre de 2015). *La Agencia Nacional para La Superación de La Pobreza Extrema.* Recuperado el 30 de 10 de 2015

Arocena, J. (1995). El Desarrollo Local. Un Desafío Contemporáneo. *Nueva Sociedad*, 19-55. Obtenido de http://arizaldo.jimdo.com/app/download/3554205454/AROCENA-DesarrolloLocal.pdf?t=1295856522.

Banco de la República. (2008). *Informde de la Junta Directiva al Congreso de la República.* Bogotá: Banrepública.

Banco Mundial. (2013).

Banco Mundial. (2014). *Notas Políticas de Colombia: hacia la paz sostenible, la erradicación de la pobreza y la prosperidad compartida.* Washington, DC: Banco Mundial. Obtenido de http://www.bancomundial.org/content/dam/Worldbank/Feature%20Story/lac/Colombia%20Policy%20Notes%20pub%20SPA%2011-7-14web.pdf

Banco Mundial. (17 de Agosto de 2015). *Banco Mundial*. Obtenido de www.bancomundial.org: http://datos.bancomundial.org/tema/pobreza

Barrientos, A. (2010). Protecting Capabilities, Eradicating Extreme Poverty: Chile Solidario and the Future of Social Protection. *Journal of Human Development and Capabilities, 11*(4), 579-597.

Barrientos, A. (Mayo-Junio de 2012). Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas ¿Hacia una protección social fragmentada? *Nueva Sociedad*(239), 65-78. Obtenido de http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/10574.pdf

Baur, N. (2008). Markt. En N. Baur, K. Hermann, M. Löw, & M. Schroer, *Handbuch Soziologie.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft.

BID. (20 de 08 de 2015). *Banco Interamericano de Desarrollo*. Obtenido de Banco Interamericano de Desarrollo Web site: http://www.iadb.org/es/

Boisier, S. (2001). Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando? En O. Madoery, & A. Vázquez-Barquero, *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local* (págs. 1-22). Rosario: Homo Sapiens. Obtenido de http://abacoenred.com/IMG/pdf/boisier.pdf

Casilda, R. (2004). América Latina y el Consenso de Washington. *Boletín Económico de ICE*(2803), 19-38.

Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile: CEPAL. Obtenido de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27854/S2011032_es.pdf?sequence=1

Centro de Innovación Social (CIS). (2013). *Estrategia nacional de innovación social para la superación de la pobreza extrema.* Bogotá: Agencia nacional para la superación de la pobreza extrema - ANSPE.

CEPAL. (1994). *Panorama Social de América Latina, 1994.* Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL. (2006). Programas sociales. En CEPAL, *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (págs. 149-180). Montevideo: CEPAL.

CEPAL. (2012). *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada de desarrollo.* Santiago de Chile: CEPAL. Obtenido de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36700/LCG2604s_es.pdf?sequence=1

CEPAL. (2012). *Cambio Estructural para la Igualdad: Una visión integrada de desarrollo.* Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL. (2012). *Cambio Estructural para la Igualdad: Una visión integrada de desarrollo.* Santiago de Chile: CEPAL. Obtenido de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36700/LCG2604s_es.pdf?sequence=1

CEPAL. (2014). *Panorama social de América Latina.* Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL. (2014). *Panorama Social de América Latina.* Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL-OIT. (2015). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Protección social universal en mercados laborales con informalidad.* Santiago de Chile: CEPAL.

Chica, R. (2007). *Latinoamérica frente a la globalización: Una estrategia alternativa de desarrollo.* Manizales: Universidad Autónoma de Manizales.

CLACSO. (2015). *Presentación Institucional.* Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

CLACSO. (Mayo de 2015). *Presentación institucional 2015.* Obtenido de CLACSO Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales: http://www.clacso.org.ar/institucional/documentos/CLACSO_Institucional_ESP.pdf

Colombia.com. (8 de Junio de 2015). *Colombia.com*. Recuperado el 8 de Junio de 2015, de Colombia.com: http://www.colombia.com/cambio_moneda/

Consejo privado de competitividad & Universidad del Rosario. (2014). *Índice departamental de competitividad.* Bogotá, Colombia.

Consejo Privado de Competitividad. (2008). *Adónde queremos llegar: Visión 2032 y principales estrategias.* Bogotá: CPC.

Consejo Privado de Competitividad. (2015). *Informe Nacional de Competitividad 2014 – 2015.* Bogotá: CPC.

Corpocaldas. (2015). *Diagnóstico ambiental de Caldas plan de acción 2013-2015.* Manzales.

Croissant, A., & Thiery, P. (2000). Von Defekten und anderen Demokratien. En *WeltTrends Zeitschrift für internationale Politik und vergleichende Studien.*

Dahrendorf, R. (1966). Über den Ursprung der Ungleichheit unter den Menschen. 2. Uberarbeitete und erweitere Auflage. *Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart. Eine Sammlung von Vorträge und Schriften aus dem Gebiet der Gesamten Staatswissenschaften*.

Dahrendorf, R. (1970). Zu einer Theorie des sozialen Konflikts. En W. Zapf, *Theorien des sozialen Wandels.* Köln – Berlin.

DANE. (2005). *Departamento Nacional de Planeación*. Recuperado el 06 de 2015

Dane. (2014). *Poberza monetaria y multidimensional en Colombia, 2014. Boletín Técnico.* Bogotá: Dane.

Di Pietro, P. (s.f). *Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local.* FLACSO.

Diario El Espectador. (5 de Marzo de 2014). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Colombia avanza en cumplimiento de Objetivos de Desarrollo del Milenio. págs. http://www.elespectador.com/noticias/nacional/colombia-avanza-cumplimiento-de-objetivos-de-desarrollo-articulo-478959.

DNP. (2005). Conpes 91. *Metas y estrategias para el logro de los objetivos del desarrollo del milenio, 2015*. Bogotá.

DNP. (2006). Documento Conpes 3619. *lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento*. Bogotá.

DNP. (2007). *Conpes 113 Política Nacional de seguimiento alimentario y nutricional PSAN.* Bogotá.

DNP. (2008). *Evaluación de Políticas Públicas. Programa Familias en Acción. Impactos en el Capital Humano Y Evaluación Beneficio Costo del Programa .* Bogota.

DNP. (2008). *Evaluación de Politicas Públicas: Programa Familias en Acción. Impacto del Capital Humano y Evaluación Beneficio Costo del Programa.* Evaluación , Bogota.

DNP. (2009). *Conpes 3616 Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento.* Bogotá.

DNP. (2012). *Guía para incluir la política de generación de ingersos en los Planes de Desarrollo Territorial "Un camino efectivo hacia la prosperidad para todos" GPE.* Bogotá: GPE Equipo de generación de ingresos 2012-2015.

DNP. (2014). *Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.* Bogotá: DNP.

DNP. (2015). *Documento Conpes 3400. metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en colombia.* Bogotá.

DNP. (13 de 08 de 2015). *Programa familias guardabosques.* Obtenido de DNP: https://spi.dnp.gov.co/App_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/0050002510000.pdf

El Tiempo. (17 de mayo de 2015). *¿Cómo le fue a Colombia en los Objetivos del Milenio?* Obtenido de http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/ODM/undp-co-eltiempoodm-2015.pdf

Escobar, D., García, F., & Tolosa, R. (2013). *Análisis de accesibilidad territirial a nivel regional .* Manizales: Universidad Nacional de Colombia, sede Manizales.

Fedesarrollo. (2012). *Mediciones de pobreza en Colombia y seguimiento a la gestión de los logros de las familias de la Red Unidos.* Bogotá: Fedesarrollo.

Ferge, Z. (1996). Freiheit und soziale Sicherheit. *Transit Europäische Revue 12 Winter 1996. Die Zukunft des Wohlfahrtsstaats. Hrsg. am Institut für die Wissenschaften vom Menschen (IWM) in Wien. Verlag Neue Kritik. Frankfurt am*, 62-80.

Gasparini, L., Cicowiez, M., & Sosa, W. (2014). *Pobreza y Desigualdad en America Latina: Conceptos, Herramientas y Aplicaciones.* La Plata, Argentina: CEDLAS. Obtenido de https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBwQFjAAahUKEwitv7PkuLPHAhUBdR4KHd4iA8A&url=http%3A%2F%2Fcedlas.econo.unlp.edu.ar%2Fdownload.php%3Ffile%3Darchivos_upload%2Fdoc_cedlas171.pdf&ei=3pHTVa3YLIHqed7FjIAM&us

Glatzer, W. (2002). Armut und Reichtum- Eine sozialstrukturelle Herausforderung. En H. M. GLATZER.

Gobierno firme por un Quindío más humano. (2012-2015). *Alcaldia del Quindío. Plan de Desarrollo. Sandra Paola Hurtado Palacio.* Recuperado el 2015, de

http://www.quindio.gov.co/home/docs/items/item_100/PLAN%20DE%20DESARROLLO%202012-2015%20FINAL.pdf

Grynspan, R. (2008). *Introducción a las políticas de superación de la pobreza.* Santo Domingo, República Dominicana: CEDAF.

Habermas, J., & Ratzinger, J. (2005). *Dialektik der Säkularisierung. Über Vernunft und Religion.* Freiburg: Verlag Herder.

Held, D. (2007). Globale Ungleichheiten. En U. (. BECK, *Generation Global* (págs. 95-119). Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag: Ein Craschkurs.

Hernández-Sampieri, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación* (Sexta ed.). México D.F: McGraw Hill Educación.

Infi Manizales. (s.f.). *Infi Manizales*. Obtenido de Geografía-Clima: http://www.infimanizales.com/ES/geografia.html

IPEA/UNFPA. (2007). *Contribuciones potenciales a la agenda de los ODM a partir de la perspectiva de la CIPD: Resumen e implicaciones programáticas.* Brasilia DF: IPEA/UNFPA. Obtenido de http://www.unfpa.org.br/lacodm/arquivos/rp5.pdf

Kant, I. (1784). En Stollberg-Rilingeer, *Was ist Aufklärung? Reclams 2010.* Stuttgart: Universal-Bibliothek.

Lessenich, S. (2008). *Wohlfahrtstaat. In: BAUR, Nina, KORTE, Hermann, LÖW, Martina und SCHROER, Markus (Hrsg.) 2008. Handbuch Soziologie. 7. Auflage. Wiesbaden. .* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft.

Llasag, R. (2009). El sumak kawsay y sus restricciones constitucionales. *FORO Revista de Derecho. No. 12. UASB – Ecuador / CEN. Quito*, 113-125.

Manfred Max Neef, E. A. (1996). *Desarrollo a Escala Humana. Una opción para el futuro.* Medellín: Cepaur Fundación Dag Hammarskjöld. Proyecto 20 Editores. .

Manizales cómo vamos. (página 13). *Informe de Calidad de Vida Manizales 2015.* Manizales.

Martínez, J. C. (2001). Organismos Económicos Internacionales. En *La Economía de Mercado, virtudes e inconvenientes.* http://www.eumed.net/cursecon/16/index.htm.

Martínez, R., & Soto, E. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y Cultura*(37), 35-64.

Minchew, E. (16 de diciembre de 2013). *International Center for Tropical Agriculture CIAT.* Obtenido de Desempeño y sostenibilidad de las alianzas productivas: un análisis macro de un programa de acceso a mercados: http://dapa.ciat.cgiar.org/desempeno-y-sostenibilidad-de-las-alianzas-productivas-un-analisis-macro-de-un-programa-de-acceso-a-mercados/

Moreno, L. (2007). *Lucha contra la pobreza en America Latina. ?Selectividad y Univrsalidad?* Consejo Superios de Investigaciones Cientificas.

Naciones Unidas. (2015). *Cumbre de las Naciones Unidas sobre el desarrollo Sostenible.* Recuperado el 2015, de http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/

ONU. (2000). *Declaración del Milenio.* ONU.

ONU. (11 de Julio de 2011). Informe anual del Secretario General. *Acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: opciones de crecimiento sostenido e inclusivo y cuestiones relativas a la promoción de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo con posterioridad a 2015.* Recuperado el 2015, de http://www.preventionweb.net/files/resolutions/N1141043.pdf

Plan Nacional de Desarrollo. (2010). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.* Recuperado el Octubre de 2015, de Anexo II–1. Nota técnica IENDOG.

PMA. (Enero de 2015). *Progama Mundial de Alimentos (PMA)*. Obtenido de http://es.wfp.org: http://es.wfp.org/hambre/el-hambre

PNUD. (1997). *Informe de Desarrollo Humano.* New York: PNUD.

PNUD. (2014a). *Informe sobre Desarrollo Humano: Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia.* Nueva York: PNUD.

PNUD. (2014b). *Objetivos de Desarrollo del Milenio Colombia.* Bogotá: Pnud.

Rostow, W. (1970). Die Phase des Take-off. En W. Zapf, *Theorien des sozialen Wandels.* Köln – Berlin.

Rubio, R. y. (2003).

Schmidt, S. (2001). «Demokratie mit Adjektiven» Die Entwicklungschancen defekter Demokratien. *E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit*(7/8), 219-223.

Silva, I. (abril de 2005). Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina. *Revista de la Cepal*(85), 81-100.

Tourine, A. (2000). *Crítica de la Modernidad* (Sexta reimpresión. Primera impresión en francés 1992 ed.). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Tronto, J. (1996). Politics of Care: Fürsorge und Wohlfahrt. . *Transit Europäische Revue 12 Winter 1996. Die Zukunft des Wohlfahrtsstaats. Hrsg. am Institut für die Wissenschaften vom Menschen (IWM) in Wien. Verlag Neue Kritik. Fra*, 142-153.

Unidos por Calarcá. (2012-2015). *Alcaldia de Calarcá. Plan de Desarrollo. Juan Carlos Giraldo Romero.* Recuperado el 2015, de http://www.calarca-quindio.gov.co/apc-aa-files/64626665666230376261633436636633/ACUERDO_FINAL_PDM_008_DEL_26_DE_MAYO.pdf

Uribe, A. (2011). Ciclos económicos en Colombia: Bonanzas y Recesión. *Notas Fiscales*, 1-26.

Weber, M. (1976). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Fünfte revidierte Auflage. 2.* (P. Siebeck, Ed.) Tübingen, Alemania: Halbband. J.C.B. Mohr.

WEF. (2015). *World Economic Forum (WEF)*. Obtenido de World Economic Forum: http://www3.weforum.org/docs/img/WEF_GCR2014-15_Latinamerica_Image.png

Zapf, W. (1994). *Modernisierung, Wohlfahrtsentwicklung und Transformation [Hrsg. Vom Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung].* Berlin: Sigma.

DOCUMENTOS CONPES-DNP

Conpes 81 de 2004. “consolidación del sistema nacional de formación para el trabajo en Colombia”

Conpes 3400 de 2005: “metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia”

Conpes 91 de 2005: metas y estrategias para el logro de los objetivos del desarrollo del milenio, 2015

Conpes 106 de 2006 “red de protección social contra la extrema pobreza

Conpes 3400 de 2005: “metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia”

Conpes 106 de 2006 “red de protección social contra la extrema pobreza

Conpes 3424 de 2006. “la banca de las oportunidades. Una política para promover el acceso al crédito y a los demás servicios financieros buscando equidad social”.

Conpes 3616 de 2009: lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento.

Conpes 3616 de 2009: lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento.

Conpes 3674 de 2010. “lineamientos de política para el fortalecimiento del sistema de formación de capital humano (sfch)”.

Conpes social 140 de 2011

10 Anexos

Anexo No. 1: Guía de Revisión de los Planes Nacionales de Desarrollo.

Anexo No. 1A: Registro Analítico Especializado RAE Plan Nacional de Desarrollo.

Anexo No. 2: Guía de Revisión de los Planes Departamentales de Desarrollo.

Anexo No. 2A: Registro Analítico Especializado RAE Plan Departamental de Desarrollo.

Anexo No. 3: Guía de Revisión de los Planes Municipales de Desarrollo.

Anexo No. 3A: Registro Analítico Especializado RAE Plan Municipal de Desarrollo.

Anexo No. 4: Guía de Entrevista Semiestructurada

Anexo No. 5: Formato de Consentimiento.

11 Notas

TRM $ 2.622 pesos colombianos de 6 de junio de 2015

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

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

Precios del 2005

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

Dato a IV trimestre de 2014

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

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