

**ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIALES DEL VALLE DEL CAUCA
DURANTE LOS AÑOS 2001 A 2014
DIMENSIONES: POBREZA, DESIGUALDAD Y VIOLENCIA**

MELLEMBERG CARDONA GUTIÉRREZ
CARLOS ALBERTO ROJAS CRUZ

UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
MAESTRIA EN POLITICAS PÚBLICAS
CALI. 2015.

ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIALES DEL VALLE DEL
CAUCA DURANTE LOS AÑOS 2001 A 2014
CASOS: EDUCACIÓN, SALUD Y POBREZA

Mellemborg Cardona Gutiérrez
Carlos Alberto Rojas Cruz

Trabajo de grado para optar por título en la
Maestría de Políticas Públicas

Director.
Bayron Otálvaro Marín
Profesor Universidad del Valle

UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
MAESTRIA EN POLITICAS PÚBLICAS
CALI. 2015.

AGRADECIMIENTOS

A Romelia (Q.E.P.D) y Gustavo, mis padres, se los debo todo, quienes dignamente de origen campesino han sabido acompañar con entrega total mi trasegar por la vida; a mis hermanos y sobrinos que espero que el tiempo los lleve por caminos de la educación. A mi querida esposa Liliana, siempre acompañando y apoyando mis deseos y aspiraciones, a Camilo y Daniel, les debo todo el cariño, la paciencia y el espacio digno de lo que nos queda: educarnos para la vida. Ha sido maravilloso compartir en el contexto de esta maestría, con personas excepcionales, llenas de entusiasmo y de ganas de crecer y ser mejores, como lo han sido mis compañeros de curso, entre ellos a mi compañero de tesis Mellemborg Cardona; igualmente ha sido muy significativo haber compartido con los docentes de la Maestría en Políticas Públicas de la Facultad de Administración de la Universidad del Valle, pues debemos a ellos su compromiso y dedicación a formarnos en un campo de conocimiento que tiene todo para aportar a un mejor país, entre ellos a nuestro director de tesis, el profesor Bairon Otálvaro, y a profesores que han jugado un papel fundamental en este proceso, Edgar Varela, Javier Medina y Martín Urquijo. Sencillamente GRACIAS.

Carlos

Doy gracias primero a Dios, él hizo todo posible, a mi madre Cielo, mi hermosa esposa Lorena, mi querida hermana Yenni, mujeres llenas de fuerza y sabiduría, mi padre Mellemborg y mi hermano Christian, quienes han sido mi ejemplo y me brindaron su apoyo permanente, a Carlos y Bairon por darme la oportunidad de hacer equipo con ellos para desarrollar este proyecto, a mis compañeros de maestría, mujeres y hombres con espíritu guerrero, a la Gobernación del Valle del Cauca y la Universidad del Valle, instituciones que facilitaron el desarrollo no solamente de este trabajo sino además de toda la maestría. Finalmente le dedico cada uno de mis logros, incluido éste, a la persona más importante en mi vida, mi hija Gabriela, quien con su mirada y sonrisa me da aliento, me mueve a seguir adelante y a ser cada día mejor persona.

Mellemborg

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	11
1. CAPITULO I : DESCRIPCION DE LA INVESTIGACION, PROBLEMA, ANTECEDENTES Y ASPECTOS METODOLOGICOS	16
1.1 REFLEXION SOBRE LOS PLANES DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL EN EL BIENSTAR DE LA POBLACION	16
1.2 OBJETIVOS	32
1.2.1 Objetivo General	32
1.2.2 Objetivos Específicos.....	32
1.3 JUSTIFICACIÓN	33
1.4 ESTADO DEL ARTE	35
1.5 MARCO TEORICO	41
1.5.1 Análisis de Políticas Públicas.....	42
1.5.2 Políticas sociales.....	51
1.5.3 Inclusión Social	53
1.5.4 Capital Social y protección social.....	59
1.5.5 La educación como transformación del ser.....	66
1.5.6 Calidad de Vida y Bienestar	68
1.6 DISEÑO METODOLÓGICO	71
2. HALLAZGOS, POLÍTICAS PÚBLICAS EMPRENDIDAS EN EL PLAN DE DESARROLLO PARA GENERAR CAMBIOS EN LA POBREZA, DESIGUALDAD, VIOLENCIA, Y LOS SECTORES DE EDUCACIÓN Y SALUD	78
2.1 RESEÑA DE LOS PROGRAMAS DE GOBIERNO	82

2.1.1 Periodo: 2001-2003	82
2.1.2 Periodo 2004-2007	84
2.1.3 Periodo: 2008-2011.....	87
2.1.4 Periodo: 2012-2015.....	93
2.2 CONCLUSIONES PRELIMINARES	96
3. CAPITULO III: RESULTADOS OBTENIDOS RESPECTO A LA POBREZA, DESIGUALDAD, VIOLENCIA, Y LOS SECTORES DE EDUCACIÓN Y SALUD	100
3.1 ÁRBOL DE PROBLEMAS	100
3.2 EL PROBLEMA PRINCIPAL DEL VALLE DEL CAUCA.....	101
3.2.1 Pobreza.....	101
3.2.2 Desigualdad:	125
3.2.3 Violencia	141
3.2.4 Salud	155
3.2.5 Educación	163
4. CONCLUSIONES	172
5. RECOMENDACIONES	181
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	183
ANEXOS	193

LISTA DE TABLAS

Pág.

Tabla No. 1. Documentos o diagnósticos de la situación social en el Valle del Cauca	23
Tabla No. 2. Resultados Pruebas Saber 2013.....	30
Tabla No. 3. Riesgo y Deficit de la Red Hospitalaria del Valle del Cauca.....	31
Tabla No. 4. Modelos para la formulación de políticas públicas	47
Tabla No. 5. Fuentes de Información.....	77
Tabla No. 6. Ficha Técnica del Departamento del Valle del Cauca.	79
Tabla No. 7. Gobernadores por periodo. 2001 – 2012.....	80
Tabla No. 8. Objetivos Plan de Desarrollo 2001-2003.....	85
Tabla No. 9. Objetivos Plan de Desarrollo 2004-2007	88
Tabla No. 10. Objetivos Plan de Desarrollo 2008-2011	91
Tabla No. 11. Objetivos Plan de Desarrollo 2008-2011	95
Tabla No. 12. Línea de pobreza medida en Colombia, América Latina y el Mundo.....	104
Tabla No. 13. Índice de Desarrollo Humano medido en Colombia, América Latina y el Mundo.....	112
Tabla No. 14. Meta para el año 2014 respecto a temas de pobreza	118
Tabla No. 15. Índice de Desarrollo Humano para los municipios de la subregión sur.....	121
Tabla No. 16. Necesidades Básicas Insatisfechas para los municipios de la subregión sur	123
Tabla No. 17. Coeficiente de Gini para los ingresos medidos en Colombia, América Latina y el Mundo	127
Tabla No. 18. Pobreza, Indigencia y Coeficiente de Gini en Colombia, 1991-2005.....	128
Tabla No. 19. Alfabetismo – Valle del Cauca (Personas de 15 años y más alfabetas y analfabetas).....	133

Tabla No. 20. Tamaño promedio de los hogares Colombia / Valle del Cauca.....	136
Tabla No. 21. No. de Brechas por Municipio	139
Tabla No. 22. Brechas por Subregión.....	139
Tabla No. 23. Lesiones fatales de causa externa	145
Tabla No. 24. Evolución del homicidio en las subregiones del Valle del Cauca 1990-2002.....	147
Tabla No. 25. Homicidios según escolaridad y sexo de la víctima. Colombia, 2013.....	150
Tabla No. 26. Homicidios según estado conyugal y sexo de la víctima. Colombia, 2013.....	150
Tabla No. 27. Mortalidad de niños menores de 5 años (Tasa por 1.000 nacidos vivos)	157
Tabla No. 28. Tasa de Mortalidad materna evitable (100.000 nacidos vivos).....	158
Tabla No. 29. Prevalencia de VIH/SIDA en personas entre 15 y 49 años	160
Tabla No. 30. Cobertura de vacunación 2012	162
Tabla No. 31. Población asegurada.....	163
Tabla No. 32. Tasa de analfabetismo para personas mayores de 15 años en 2012.....	165
Tabla No. 33. Tasa de cobertura neta por nivel educativo América Latina 2007.	166
Tabla No. 34. Tasa de cobertura neta 2012	166

LISTA DE GRÁFICAS

	Pág.
Gráfica No. 1. Matricula Total de Estudiantes en Niveles Básica en Media de 2003 a 2012.....	27
Gráfica No. 2. Tasa de Cobertura en Niveles Básica en Media de 2003 a 2012	27
Gráfica No. 3. Distribución comparativa de las puntuaciones de la prueba PISA en matemáticas por nivel de competencia.....	29
Gráfica No. 4. Marco de Análisis Modelo Advocacy Coalitions.....	48
Gráfica No. 5. Marco Advocacy Coalitions.....	50
Gráfica No. 6. Modelo de Análisis de Políticas Sociales.....	72
Gráfica No. 7. Enfoques de medición de pobreza.....	103
Gráfica No. 8. Población en situación de pobreza extrema América Latina / Colombia.....	105
Gráfica No. 9. Pobreza Nacional: metodología nueva y anterior 2002-2010 ..	107
Gráfica No. 10. Población bajo LP (%) Departamental, 2002- 2005.....	108
Gráfica No. 11 Comportamiento de las Líneas de Pobreza y Pobreza Extrema 2011-2012.....	109
Gráfica No. 12. Incidencia de la Pobreza por Dominio 2002-2013	110
Gráfica No. 13. Brecha y Severidad de la Pobreza 2012-2013.....	111
Gráfica No. 14. Índice de Desarrollo Humano. Mundo / América Latina / Colombia.....	113
Gráfica No. 15. Índice de Desarrollo Humano. Nacional y Departamental, 2002-2005.....	114
Gráfica No. 16. Componentes del Índice de Desarrollo Humano Colombia / Valle del Cauca.....	115
Gráfica No. 17. Índice de Pobreza Multidimensional América Latina 2010.....	116

Gráfica No. 18. Índice de Pobreza Multidimensional en Colombia. 2012-2013	117
Gráfica No. 19. Índice de Condiciones de Vida, en Colombia por Regiones ..	119
Gráfica No. 20. Índice de Condiciones de Vida Nacional y Departamental, 2002-2005.....	120
Gráfica No. 21. Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas 2012	122
Gráfica No. 23. Coeficiente de Gini para la distribución del ingreso en Colombia 2012.....	129
Gráfica No. 23. Coeficiente de Gini para la distribución del ingreso en el Valle del Cauca 2002 - 2012.....	130
Gráfica No. 24. Coeficiente de Gini Colombia / Valle del Cauca, 2011-2012 .	131
Gráfica No. 25. Índice de Condiciones de Vida en la zona rural.....	132
Gráfica No. 26. Analfabetismo y años promedio de educación	133
Gráfica No. 27. Tasa de incidencia de la pobreza por nivel educativo del jefe del hogar, 2010-2011.....	134
Gráfica No. 28. Incidencia de pobreza por rangos etareos.....	135
Gráfica No. 29. Tasa de incidencia de la pobreza por el número de niños en el hogar menores a 12 años 2010-2011	136
Gráfica No. 30. Escalafón de Competitividad de los departamentos de Colombia 2012-2013.....	137
Gráfica No. 31. Variables para la medición de brechas sociales	138
Grafica No. 32. Brechas por Municipio presentadas georeferenciadamente ..	140
Gráfica No. 33. Evolución tasas de homicidio en Colombia 1960 – 2005.....	142
Gráfica No. 34. Homicidios, casos y tasas por 100.000 habitantes. Colombia, 2004-2013.....	143
Gráfica No. 35. Tasa de Homicidios por Departamento.....	144
Gráfica No. 36. Mapa político de Colombia por tasa de homicidio (2010-2013)	144
Gráfica No. 37. Tasa de homicidios en Valle del Cauca 2013	148

Gráfica No. 38. Proporción de homicidios según grupos de edad y Aseguramiento 2010.....	149
Gráfica No. 39. Total homicidios Vs muertes directamente relacionadas con el conflicto armado 1999-2005.....	151
Gráfica No. 40. Evolución del conflicto en el Valle del Cauca 1985 - 2002.....	152
Gráfica No. 41. Intensidad del conflicto armado y actores en el Valle del Cauca 1986-2002.....	152
Gráfica No. 42. Intensidad de la confrontación armada en Colombia 2011	153
Gráfica No. 43. Intensidad del conflicto armado en el Valle del Cauca.....	154
Gráfica No. 44. Tasa neta de cobertura en educación básica y media.....	167
Gráfica No. 45. Deserción escolar básica y media 2011	167
Gráfica No. 46. Años Promedio de Educación, Niveles Básica y Media 2002-2011.....	168
Gráfica No. 47. Puntaje pruebas SABER 11 (lenguaje, matemáticas y ciencias)	169

INTRODUCCIÓN

Es un objetivo constitucional del Estado, procurar el bienestar de los ciudadanos y para tal fin, Colombia está organizada, como un Estado social de Derecho que a través de políticas públicas que buscan solucionar las problemáticas que afectan a las personas y al mismo tiempo, promover el progreso y desarrollo económico y social del territorio.

En ejercicio de la descentralización, autonomía de sus entidades territoriales, democracia, participación y pluralidad, el Estado promueve el desarrollo social a través de la formulación de los planes de desarrollo, en los que se establecen las bases para atender las necesidades insatisfechas y las problemáticas de la población en procura del bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos que habitan el territorio.

El Valle del Cauca como ente territorial autónomo ha estructurado planes de desarrollo encaminados a contribuir a través de estrategias, programas y subprogramas en la solución de problemas que afectan a la región, a partir de los análisis que explican la situación de contexto y del desarrollo del territorio.

De igual manera, muchas de las políticas públicas, están orientadas a lograr una posición competitiva de la región en términos productivos, en ese sentido al revisar el Plan Regional de Competitividad (PRC) de Valle del Cauca, para el año 2009, se contaba con 7 Objetivos y 18 Estrategias consideradas como fundamentales, los cuales fueron claves para la construcción de la visión del departamento:

"En el 2032 el Valle del Cauca será la región más competitiva de Colombia y una de las más competitivas de América Latina, tendrá un elevado nivel de ingreso por persona, equivalente al de una región de ingresos medios altos y una redistribución del ingreso, mayor que el

promedio nacional, a través de una economía de bienes y servicios de alto valor agregado e innovación, orientada al mercado interno y externo, con un ambiente de negocios que incentive la inversión local y extranjera, propicie la integración regional, mejore las oportunidades de empleo formal, eleve la calidad de vida y reduzca sustancialmente los niveles de pobreza".¹

Como se observa en la propuesta de visión del Valle del Cauca al 2032, lo que se busca es transformar radicalmente la situación del Departamento, especialmente en el panorama económico, en torno a un modelo que determina el desarrollo económico como principal factor que afecta las condiciones de vida de la población, evidenciándose por lo tanto, la reducción en indicadores sociales como la pobreza. Para alcanzar este fin es necesario que el departamento logre cambios significativos en sectores como la educación y la salud, tanto a nivel de calidad y cobertura. Al mismo tiempo el departamento deberá invertir en acciones en pro de reducir aspectos como la inseguridad y en particular la violencia, fenómeno que causa desconfianza en las relaciones que teje el mercado.

La visión del Valle del Cauca en el largo plazo supone enfrentar problemas muy marcados como desigualdad, tema que genera un gran impacto en las regiones, porque ciertas zonas y grupos poblacionales tienen mayores beneficios y oportunidades que otras. La desigualdad, al igual que la pobreza ha limitado el desarrollo y la movilidad social, al mismo tiempo han conllevado a fenómenos de violencia como una respuesta a la falta de oportunidades de empleo.

Para alcanzar la visión planteada, es necesario emprender el diseño de políticas públicas, entendidas como las acciones de gobierno, que buscan dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad, podrían asumirse como “el

¹ Gobernación del Valle del Cauca. Plan Regional de Competitividad (PRC) 2014, pág. 4

conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos” Peters (1982), recogida por Pallares, Frances. Op.cit. Pág.142. Para efectos de este trabajo se hace análisis de las políticas públicas que atienden problemáticas que afectan a toda la sociedad vallecaucana, en pobreza, desigualdad, violencia, y los sectores de educación y salud, aspectos que de una u otra manera afectan la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos y ciudadanas.

Aunque el análisis planteado en este documento sirvió de fundamento para la formulación de la Visión 2032 del Departamento en el año 2014, no es interés de este trabajo de tesis de maestría en políticas públicas, realizar un análisis prospectivo de la región, sino que el objeto central fue hacer un análisis de las políticas públicas sociales del Valle del Cauca, específicamente en temas como pobreza, desigualdad, violencia, y los sectores de educación y salud en el periodo comprendido entre los años 2001 a 2016². Se hizo énfasis en estas problemáticas y estos sectores considerando que estas tienen una incidencia directa en la calidad de vida y bienestar de los ciudadanos.

Este trabajo de grado de maestría en políticas públicas correspondió a una investigación de tipo descriptivo que se apoyó en información cualitativa y cuantitativa y buscó documentar y analizar las políticas públicas, programas y proyectos en los planes de desarrollo del nivel departamental en tres dimensiones: pobreza, desigualdad y violencia y en dos sectores: salud y educación.

La pobreza, desigualdad, violencia, deficiencia en los sectores educación y salud, son problemas que afectan a Colombia y las distintas regiones que la

² Para el caso de esta investigación, los planes de desarrollo tienen una vigencia de cuatro años, los cuales empiezan a regir a partir de la aprobación y adopción de los mismos por Acuerdo Departamental, hecho que se da seis meses después del inicio de cada período de gobierno, por lo que para el cuatrienio del último Plan de Desarrollo, el decir el del período 2012 – 2016, se tomaron datos hasta 2014. (Ley 152 de 1994 – Ley Orgánica del Plan de Desarrollo)

integran. En este estudio se analizaron estos problemas en el contexto del departamento del Valle del Cauca donde se evidenciaron indicadores que merecen atención y que han motivado estrategias de gestión pública, las cuales a través del diseño de políticas públicas incluidas en los planes de desarrollo, han procurado afectar las causas de dichos problemas y contribuir al desarrollo social del Departamento.

El análisis planteado en este trabajo de grado se realiza a partir del enfoque de capacidades planteado por Amartya Sen (2010), cuyo concepto de bienestar propuesto, es el que han adoptado los Informes sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, y describe la importancia de las políticas públicas sociales en el bienestar social. A partir de este concepto base, se describen las estrategias del Estado, particularmente las emprendidas por el Gobierno Departamental y los indicadores sociales que evidencia la magnitud de los problemas sociales.

El marco de análisis de las políticas públicas sociales empleado en este documento se basa en Advocacy Coalitions (Coaliciones de Causa) de autoría de Paul Sabatier, el cual es alternativo al enfoque secuencial, el cual integra más satisfactoriamente el papel de la información técnica en los procesos de la política Roth Deubel (2008).

En el primer capítulo del trabajo se contextualiza la investigación, iniciando con la formulación de la problemática, la presentación de los objetivos, justificación, revisión del marco teórico, y el diseño metodológico. Lo anterior es necesario para la comprensión de los diferentes resultados que se presentaran en los capítulos siguientes.

Se hace una descripción y un acercamiento al estudio de las políticas públicas emprendidas en el Departamento del Valle del Cauca en relación a la pobreza, la desigualdad, la violencia, y los sectores de educación y salud, a través de los diferentes planes de desarrollo diseñados y ejecutados para los

periodos 2001 a 2016. De cada plan se extraen las políticas que hacen referencia a los temas en mención, y que sirvieron para comparar con los datos cuantitativos y cualitativos que documentaron la evolución de los problemas relacionados con el objeto de análisis, en un contexto nacional e internacional.

Posteriormente, se identificaron los programas específicos del gobierno departamental que se han adelantado para operativizar las políticas en temas de pobreza, desigualdad y violencia y sectores de salud y educación. De esta manera se identificaron los presupuestos o recursos invertidos, las entidades responsables y la ubicación geográfica de los distintos proyectos. Hay que considerar que el Valle del Cauca geográficamente tiene cuatro sub regiones claramente diferenciadas y cada una de estas necesita de diferentes proyectos según sus necesidades y problemáticas, en tal sentido, el gobierno departamental debe responder desde el plan de desarrollo para procurar dar solución a los mismos.

Finalmente, se hizo un análisis de los problemas mencionados, pobreza, desigualdad, violencia, y los sectores de educación y salud, a través de los cuatro períodos de planes de desarrollo, identificando su comportamiento histórico en los diferentes niveles territoriales. Evidenciando así los resultados obtenidos, de esta manera fue posible determinar si las políticas públicas propuestas desde la Gobernación del Valle del Cauca a través de los planes de desarrollo han contribuido a resultados positivos. El análisis propuesto en la última parte, además de reflejar el comportamiento histórico de los problemas y sectores objeto de estudio, permitió establecer en parte sus causas, y visualizar con ello las posibles soluciones que desde la gestión pública se pueden emprender para reducir de manera significativa, la pobreza, desigualdad y violencia, revalorando las actuales estrategias, para proponer ajustes más pertinentes al contexto regional y permitan no sólo el diseño sino la implementación más acorde de planes, programas y proyectos orientados a impactar las dimensiones que el proyecto de investigación planteó.

1. CAPITULO I: DESCRIPCION DE LA INVESTIGACION, PROBLEMA, ANTECEDENTES Y ASPECTOS METODOLOGICOS

1.1 REFLEXION SOBRE LOS PLANES DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL EN EL BIENSTAR DE LA POBLACION.

El problema que pretendió resolver este trabajo de grado desde un marco de análisis de Advocacy Coalitions, está relacionado con definir, como pregunta central, cuáles han sido las políticas sociales contenidas y operativizadas en los planes de desarrollo departamentales del Valle del Cauca en el período 2001-2016, a través de los objetivos, programas, subprogramas y presupuestos que buscaron mejorar el bienestar de los ciudadanos atacando las causas de los principales problemas de pobreza, desigualdad, y violencia, y de los sectores de educación y salud.

Como preguntas complementarias de esta investigación, se plantean las siguientes:

- ¿Cómo se revelan las políticas sociales en los planes de desarrollo del nivel departamental, y en igual sentido como se articulan los diagnósticos, los temas de la agenda pública, las estrategias, los programas, los proyectos y cómo es la distribución de las responsabilidades y competencias, entre los diferentes entes territoriales?
- ¿Cómo se ejecutaron los planes, programas y proyectos ligados a la política social en los planes de desarrollo departamental en el Valle del Cauca en las dimensiones de pobreza, desigualdad, violencia, y los sectores de educación y salud, y cómo se articuló la ejecución en el caso del Valle del Cauca, en el marco de las competencias departamentales?

- ¿Cómo contribuyó la ejecución de la política social en el Valle del Cauca al mejoramiento del bienestar y la calidad de vida de sus habitantes, a lo largo de los últimos planes de desarrollo?

Para dar respuesta a estos interrogantes, se analizan los planes de desarrollo de los últimos cuatro períodos de gobierno del Departamento del Valle del Cauca 2001-2016, tiempo en el cual se considera se tiene una mirada mucho más amplia de la evolución de las políticas y del comportamiento de los problemas sociales que se estudian. La temporalidad es una de las premisas más importantes del marco de análisis de Advocacy Coalitions, por ello, se buscó describir el comportamiento de los principales indicadores sociales del Departamento y su evolución durante el mismo lapso de tiempo, para luego identificar la contribución que los planes de desarrollo departamental en el Valle del Cauca han realizado a los procesos de bienestar

Los problemas sociales expuestos no parecen resolverse sólo con la acción del Estado, el crecimiento económico, el funcionamiento del mercado o de la sociedad de manera aislada, los escenarios de gestión de las políticas sociales han tendido a desenvolverse en una especie de arena política, por lo que tiene especial relevancia analizar la contribución del Estado a la resolución del problema, y hace referencia fundamentalmente a la revisión que se realiza, en la perspectiva del aporte bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, que el Gobierno Departamental del Valle del Cauca a través de sus planes de desarrollo, hace a la problemática social, a los procesos de política social, a la superación de los problemas y al mejoramiento del bienestar y calidad de vida de los ciudadanos.

Cuando se analizan los procesos de política social, se hace referencia a los cambios del Estado, de los problemas sociales y de la respuesta de los gobiernos en los diferentes niveles territoriales, y en este contexto, de la

evolución, comportamiento coherencia y consistencia de los planes de desarrollo en el tiempo de formulación e implementación.

Este trabajo indaga sobre el aporte del gobierno departamental en la configuración de las estrategias de política sociales y el comportamiento de los indicadores sociales, aunque, por facilidad en el acceso a la información y por los estudios a planes de desarrollo del Departamento del Valle del Cauca, se ha escogido este territorio como objeto del estudio, teniendo en cuenta las competencias territoriales establecidas en la Constitución Política Nacional de 1991.³

Este estudio se apoya en autores como la investigadora Karem Sánchez (2012), en *“Social exclusión, social cohesión: defining narratives for development in Latin America”*, quien realiza un análisis desde la narrativa de la situación de exclusión social en América Latina partiendo del contexto de la crisis financiera de los años 90’s, originada en el alto endeudamiento de las naciones latinoamericanas en las décadas anteriores, por consiguiente la implementación de políticas neoliberales en un mundo globalizado, y la generación de indicadores sociales que mostraron un deterioro de la sociedad.

En el artículo, Sánchez (2012), muestra algunos problemas que han hecho parte de la agenda, y como han sido abordados, como han desaparecido en ocasiones, y como la cohesión social es una solución a la crisis existente, pero también como la fragmentación social y las asimetrías sociales que se han vivido en Latinoamérica han condicionado el desarrollo humano.

Además de situaciones como las planteadas por Sánchez (2012) referidas a la injerencia de la deuda pública en la decisión de políticas públicas en América Latina; los distintos tipos de regímenes políticos también determinan las políticas públicas y sus procesos de estructuración, tal y como lo señala

³ En este sentido se pueden referenciar estudios como el Plan Maestro del Valle del Cauca 2003-2015, PERTIC Plan Estratégico Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación del Valle del Cauca 2011, y la Prospectiva del Valle del Cauca al 2032.

Pedro Medellín (2004). Medellín describe como *“las especificidades en la estructuración de las políticas en países como Bolivia, Colombia, Venezuela o Perú, revela como rasgos característicos la resistencia institucional a la planeación y la evaluación de políticas públicas; la desconexión entre los procesos de planeación y los de presupuestación; la existencia de rígidos sistemas de control que obstaculizan la acción del aparato gubernamental”*.⁴

Medellín (2014), describe como los regímenes políticos marcan los límites y las posibilidades de los procesos de estructuración de las políticas públicas, el orden político de un país representado en los principios organizacionales y las relaciones de poder que rigen la acción del aparato estatal determina la manera como se estructuran las políticas públicas.

Medellín (2014) sitúa a Colombia en *“un modelo en donde la relación entre el Estado y el régimen político se caracteriza por la diseminación de poderes y micro poderes, que se desenvuelven en una red de instituciones dispersas que no están articuladas y apenas está conectado por una coordinación transversal de instituciones. Con lo cual se revela una situación en donde las estructuras y relaciones del poder político y el aparato estatal dependen –de manera crucial- de la coyuntura que atraviesen los intereses, tensiones y conflictos en la sociedad, esto es, de una particular dinámica de confrontación entre actores estatales, públicos y privados, con lo cual el margen de maniobra del gobierno está subordinado por el cúmulo de intereses”*.

Jorge Iván Cuervo (2009) plantea que *“para el caso colombiano, el proceso inconcluso de reformas del Estado, y el énfasis excesivo en el aspecto cuantitativo, esto es, la reducción del tamaño y del costo del Estado, sin poner mucha atención al mejoramiento del desempeño cualitativo, en el contexto de un nuevo diseño institucional asociado a la Constitución de 1991, ha facilitado*

⁴ MEDELLIN TORRES, Pedro. La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Serie Políticas Sociales. División de Desarrollo Social. Naciones Unidas. CEPAL. 2004.

*fenómenos como el del activismo judicial que es síntoma de un funcionamiento asistémico del Estado, y una señal de que la apuesta por el desarrollo de un Estado social de derecho instituido en todas sus esferas y niveles para garantizar los derechos de los ciudadanos como discurso central, es todavía un proceso en construcción”.*⁵

Así mismo, señala que *“Otra característica de los procesos de reforma del Estado radica en que ha sido un proceso sin mayor consenso político, inducido generalmente por los poderes ejecutivos y por un grupo de tecnócratas de la mano de la agenda de los organismos multilaterales bajo un formato estándar que ha llenado las expectativas en cuanto a estabilidad macroeconómica y desempeño fiscal, pero que ha dejado dudas sobre lo que se puede llamar la agenda de reformas sociales, aquellas que lleven la institucionalidad hacia un escenario donde la pobreza y la desigualdad estén en el centro de la agenda de los gobiernos”.*

Cuervo (2009) describe como el accionar del Estado está condicionado a la manera como está organizado. Tanto para Medellín (2014), como para Cuervo (2009), en términos generales plantean que el abordaje que cada país realiza sobre los problemas sociales y su búsqueda del bienestar social, se realiza bajo el marco general de sus Constituciones Políticas. Para examinar el contexto de competencias legales que tiene cada uno de los niveles territoriales en Colombia y por consiguiente los principios que rigen la relación entre los mismos, y su marco de referencia para la acción frente a los problemas sociales, es necesario referirse a la Constitución Política de Colombia de 1991, que establece en su preámbulo como fines:

“fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que

⁵ CUERVO, Jorge Ivan. El Estado de la Reforma del Estado. Revista Políticas Colombiana. Pág. 67-79. 2009

garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana”⁶.

En el artículo primero de la CPC 1991 *“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”* Constitución Política de Colombia. Preámbulo (1991). Los artículos 285 a 288 de la CCP 1991, establecen el orden territorial, en ellos se señala que sería la ley orgánica de ordenamiento territorial la que establecería la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley y que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses.

Esos principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad definidos por la Ley 1454 de 2011 hacen referencia a:

“Coordinación. La Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica. En desarrollo de este principio, las entidades territoriales y demás esquemas asociativos se articularán, con las autoridades nacionales y regionales, con el propósito especial de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos como individuos, los derechos colectivos y del medio ambiente establecidos en la Constitución Política.

Concurrencia. La Nación y las entidades territoriales desarrollarán oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común, cuando así esté establecido, con respeto de su autonomía.

⁶ Constitución Política de Colombia. Preámbulo. 1991

*Subsidiariedad. La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial en el ejercicio de sus competencias, a las entidades de menor categoría fiscal, desarrollo económico y social, dentro del mismo ámbito de la jurisdicción territorial, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias. El desarrollo de este principio estará sujeto a evaluación y seguimiento de las entidades del nivel nacional rectora de la materia.”*⁷

En observancia de lo anterior, cada nivel territorial (Nacional, Departamental y Municipal) tiene una competencia específica para el abordaje de la función del Estado, la cual se debe cumplir sobre la base de los principios señalados anteriormente, y su respuesta a los problemas, entre otros los sociales, debe estar enmarcada en las capacidades que le son otorgadas por la ley.

Los problemas sociales a los que se hacían referencia en América Latina, originados en parte por la implementación de políticas neoliberales, no han sido ajenos a Colombia y al Departamento del Valle del Cauca, territorio objeto de este estudio, en los que se evidenció un crecimiento en los problemas relacionados con la violencia, la pobreza y la desigualdad, estas situaciones son más preocupantes en algunas zonas, que en otras, el gobierno Departamental como parte del Estado tiene la obligación constitucional de abordar dentro de las competencias que se le da en cada caso. El Departamento ha logrado un crecimiento económico en los últimos años, y Santiago de Cali la capital del Departamento se consolida como la tercera ciudad más grande del país, y ha crecido en cuanto a población, en cuanto a producción e infraestructura, a pesar de todo esto *“los índices de pobreza disminuyeron pero la desigualdad en los ingresos y el desempleo, se refleja en la distancia social entre pobres y ricos”* Maldonado (2013: pág 1).

⁷ República de Colombia. Ley 1454 de 2011

Los problemas de violencia, pobreza y desigualdad influyen notoriamente en el desarrollo de la región, aunque el problema no es exclusivo del Valle del Cauca, sino que también involucra la realidad de todo el país, son claros los procesos de diferenciación de estas dimensiones en las diversas regiones del país. A través de los años desde el orden nacional, departamental, y municipal se viene trabajando en reducir los indicadores de pobreza, violencia y desigualdad, en algunas de estas dimensiones se han tenido resultados positivos, sin embargo los indicadores siguen en tasas que se considera es necesario prestar la máxima atención.

Tabla 1. Documentos o diagnósticos de la situación social en el Valle del Cauca

Documento de Diagnóstico o Investigación	Autor	Año
Diagnostico Situacional de la Población en Situación de Desplazamiento –PSD- Asentada en el Municipio de Cali	Katherine Catamuzkay Cárdenas Nelson Adrián Franco Díaz	2005
Desarrollo Humano e Inclusión Social en Santiago de Cali	Gustavo de Roux Director	2008
Hacia un Valle del Cauca incluyente y pacífico Informe Regional de Desarrollo Humano 2008	Gustavo I. de Roux Director	2008
Valle del Cauca – Procesos Históricos	Doris Eder de Zambrano Directora General	2010

Fuente: Elaboración propia de los autores a partir de los documentos publicados por los autores reseñados en la tabla.

Investigaciones de distintas organizaciones del orden nacional e internacional, además de varios diagnósticos regionales y locales, entre ellos algunos de los reseñados en la Tabla No. 1, coinciden con la idea de que las tres dimensiones que mayor peso han tenido hasta hoy, en la generación de las tensiones que afectan la protección de la vida y la integridad de los ciudadanos como también el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de la población en general son la pobreza, la desigualdad y la violencia, en el contexto del Valle del Cauca, estas dimensiones están determinadas en ciertas subregiones más que en otras.

La pobreza ha sido abordada desde varios enfoques y ha sido medida a través de varias metodologías, miradas que suelen ser complementarias y contribuyen a explicar el fenómeno desde varios puntos de vista, entre ellos, la pobreza objetiva, la relativa, la monetaria y la no monetaria.

Respecto a la pobreza objetiva que se relaciona con lo monetario, está basada esencialmente en variables directamente observables, principalmente el ingreso y el gasto, obtenidas de encuestas sobre el presupuesto de los hogares, indicadores como la línea de pobreza relativa y línea de pobreza absoluta, permiten determinar situaciones sociales desfavorables, pero que genera dificultades para establecer niveles de bienestar, debido a que el gasto de los hogares puede estar determinado por diversos factores. Respecto a lo no monetario la pobreza se relaciona con indicadores o índices como el de necesidades básicas insatisfechas (NBI) o el índice de pobreza multidimensional (IPM), gracias a los cuales ha sido posible medir la evolución de la pobreza a través de los años.

Según el Banco Mundial, la Línea de pobreza corresponde al porcentaje de la población que vive bajo la línea de pobreza internacional de US\$1,25 al día, en términos de la paridad del poder adquisitivo, para el año 2010 el Valle del Cauca tuvo el 30,7% de su población bajo la línea de pobreza⁸, valor por debajo del total nacional. Como se observa la pobreza tiene una afectación significativa en la población, porque asociado a estas condiciones de privación vienen una serie de limitaciones sociales para acceder a una alimentación saludable, a los servicios de salud, de recreación, educación entre otros, que constituyen elementos fundamentales en los procesos de generación de bienestar.

De igual manera que la pobreza, otros de los problemas significativos de la región es la desigualdad, según lo planteado en último informe de ONU

⁸ Informe BANCO MUNDIAL. [Datos] Disponible en: <http://www.bancomundial.org/>. [Consultado 10 de diciembre de 2013]. 2013

Hábitat, Colombia ocupa el primer lugar en inequidad urbana en América Latina en un grupo de 18 países, mostrando una tendencia al aumento en el caso de las ciudades Colombianas. En el caso de Colombia en las dos últimas décadas ha mostrado un aumento de su desigualdad urbana, según este informe, las diferencias entre pobres y ricos se duplicaron entre 1990 y 2010, y la desigualdad del ingreso se aumentó en un 15%. Las ciudades más desiguales de Colombia en este período fueron Medellín, Cali, Montería y Bogotá.⁹

En el contexto del Valle del Cauca, la desigualdad es evidente en ciudades como Cali, donde hay una marcada diferencia entre los estratos sociales, aproximadamente un 87% de la población se concentra en los estratos 1, 2 y 3, con ingresos bajos, 8% en estrato 4 con ingresos medios, mientras que estratos como el 5 y 6, ingresos altos solo representan un 5% aproximado de la población.¹⁰ Con la desigualdad también vienen las limitaciones para acceder a servicios y productos que mejoren la calidad de vida en el corto y largo plazo, así mismo, para promover la movilidad social.

El tercer problema social definido en la investigación es la violencia, el cual se mide a través de diversos indicadores, entre ellos la tasa de homicidios. En el año 2013 según los datos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el Valle del Cauca tuvo una tasa de 75.79 homicidios por cada 100.000 habitantes. Resaltan los casos de municipios en el norte del departamento como Bolívar con una tasa de 159.11, Caicedonia 156.50, La Unión 137.17 y El Aguila 136.52. Cali con 85.74 homicidios sobre 100/hab¹¹ históricamente ha sido una ciudad violenta, por el tema del narcotráfico, sin embargo en los últimos años desde la administración pública se han fomentado estrategias para la reducción de la violencia y sus indicadores asociados.

⁹ Informe ONU Habitat. 2012

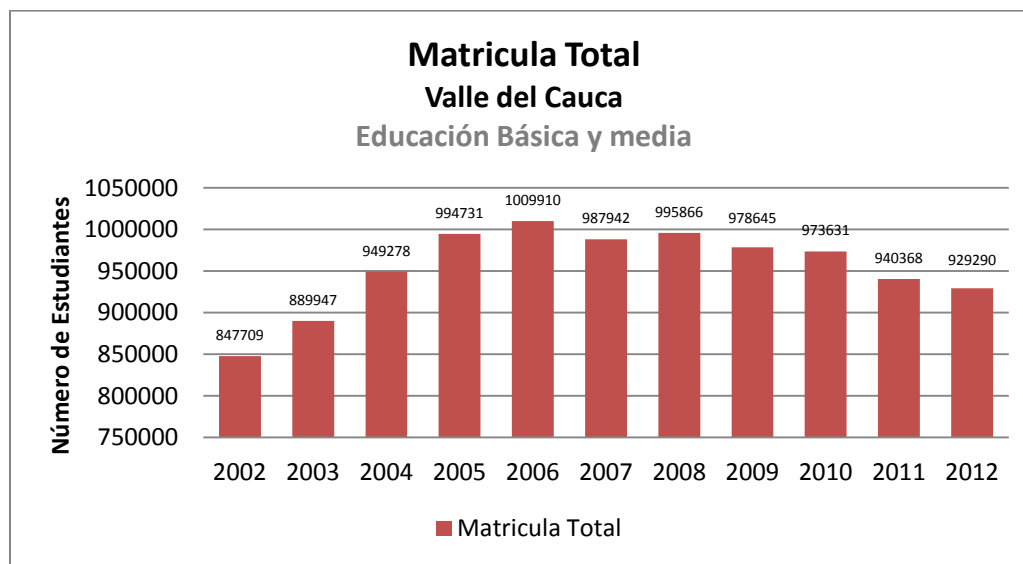
¹⁰ DANE. Resultados generales – pobreza monetaria y desigualdad. 2013. Boletín de prensa. 11 de Julio de 2014. 2014.

¹¹ COLOMBIA. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Comportamiento del homicidio, Colombia. 2013

Como se ha mencionado anteriormente, estos problemas afectan al departamento y sobre ellos se han formulado políticas públicas a través de diferentes planes de desarrollo en el nivel departamental, estas políticas han estado orientadas a romper con los patrones históricos y las tendencias de *pobreza, desigualdad y violencia*, de no hacerlo, sin duda llevarán a una realidad de mayor caos social, mayor desesperanza, y a un escenario de inviabilidad del proyecto de desarrollo regional con enormes costos para la vida de sus habitantes y la para la economía que tiene asiento en el departamento

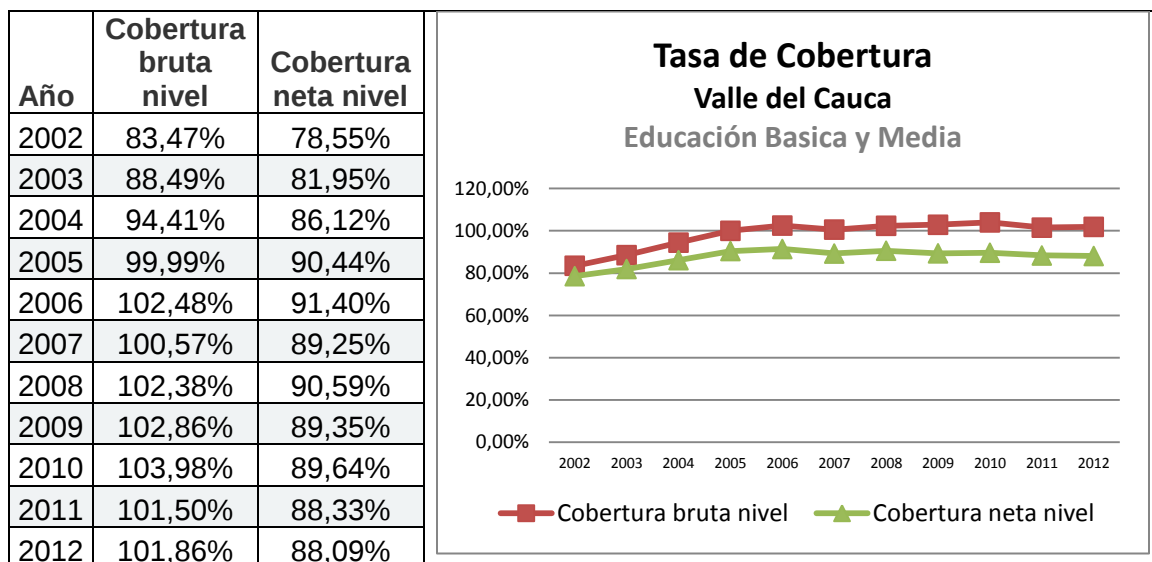
Como consecuencia de los problemas de pobreza, desigualdad, y violencia, y al mismo tiempo como causa, se tiene una situación problemática respecto a los sectores de educación y salud, si bien es cierto se está hablando de derechos fundamentales de los ciudadanos en Colombia, reconocidos por la Constitución Política, se presentan serias deficiencias respecto a la calidad y cobertura. Colombia ha alcanzado tasas de cobertura en educación deseables pero aún queda por mejorar la calidad. En la siguiente gráfica se aprecian las tasas de cobertura entre los años 2005 a 2011, para los diferentes niveles, como se observa se han alcanzado tasas deseables. En los niveles de educación secundaria y media se evidencian incrementos sustanciales en los últimos años.

Gráfica 1. Matricula Total de Estudiantes en Niveles Básica en Media de 2003 a 2012.



Fuente. Colombia. Ministerio de Educación Nacional MEN Sistema Integrado de Matrícula, SIMAT. Matrícula 2002 certificada por las Secretarías de Educación; 2003 – 2012

Gráfica 2. Tasa de Cobertura en Niveles Básica en Media de 2003 a 2012.

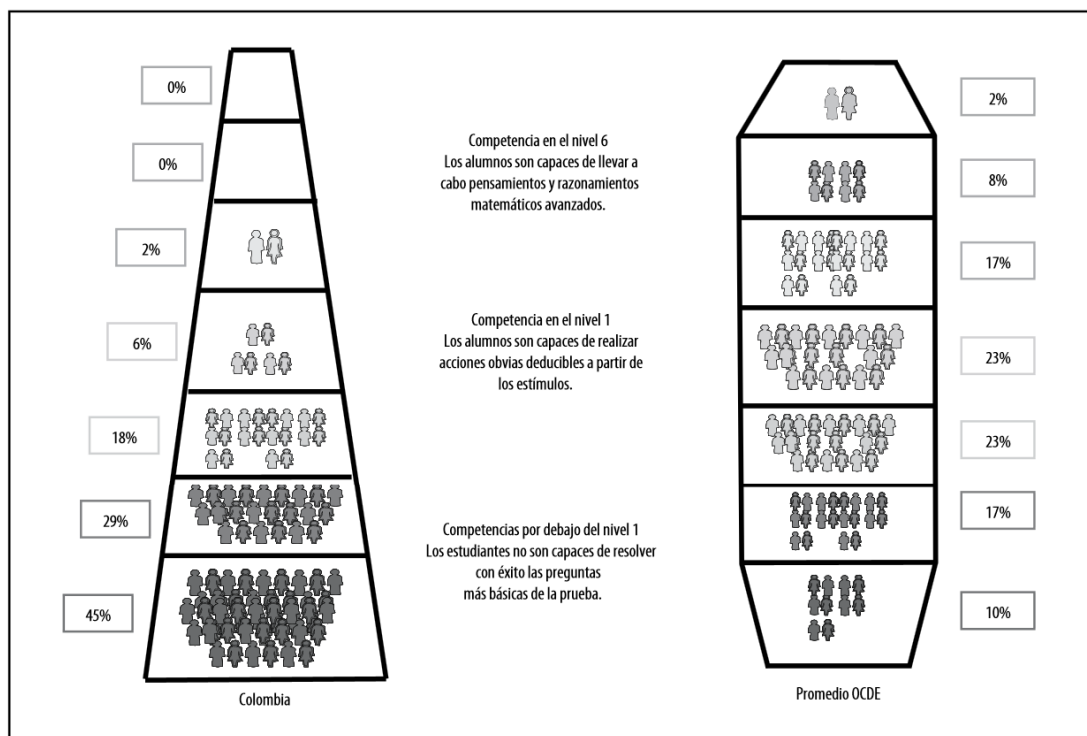


Fuente. Colombia. Ministerio de Educación Nacional MEN Sistema Integrado de Matrícula, SIMAT. Matrícula 2002 certificada por las Secretarías de Educación; 2003 – 2012

Se evidencian esfuerzos hasta el año 2008 y a partir de allí, hasta el año 2012, hasta el cual existen reportes oficiales del Ministerio de Educación Nacional, un descenso importante en la matrícula total y las tasas de cobertura. Teniendo en cuenta además que hasta el año 2008, el reporte de matrícula no tenía ningún seguimiento por parte del Ministerio de Educación Nacional y se realizaba mediante el diligenciamiento de unos formatos del DANE por parte de las Secretarías de Educación, lo cual permitía en algunos casos la duplicidad de estudiantes; en el año 2008 el Ministerio de Educación Nacional implementa el Sistema de Matrícula SIMAT, el cual permite hacer contrastes y una información detallada de los estudiantes que disminuye el riesgo en duplicidad de información, por lo cual, la información a partir de ese año tiene un mayor grado de certeza.

Además de los problemas de cobertura en educación, la calidad es similar, recientes estudios comparativos realizados sobre la calidad de la educación demuestran deficiencias notorias, el Banco Mundial realizó un estudio en el año 2009, que tenía como fin analizar el aprendizaje escolar en Colombia, con el fin de fomentar políticas, basadas en la investigación y el contexto colombiano, para mejorar la calidad de la educación, en él se describen algunos de los resultados obtenidos por los estudiantes en las pruebas PISA, y como Colombia “ha realizado mejoras loables en el acceso a la educación y la eficiencia interna. Sin embargo, el logro de mayor calidad y equidad en la educación sigue siendo un reto urgente”. A continuación se muestra la distribución de los resultados por niveles comparativo entre Colombia y los demás países de la OCDE.

Gráfica 3. Distribución comparativa de las puntuaciones de la prueba PISA en matemáticas por nivel de competencia



Fuente: La calidad de la educación en Colombia: un análisis y algunas opciones para un programa de política. Banco Mundial. 2009

El resultado anterior, demuestra la magnitud del problema de calidad de la Educación e Colombia.

Por otra parte, cuando se comparan los resultados al interior de Colombia con indicadores locales para analizar el problema de la calidad de la educación en el Valle del Cauca, se encuentra que según el ICFES, los resultados de las pruebas saber para el Valle del Cauca en el año 2013, siendo el Departamento del Valle del Cauca el tercer Departamento en tamaño poblacional del País, y uno de los más competitivos, escasamente igualan el promedio Nacional:

Tabla 2. Resultados Pruebas Saber 2013

Prueba	Valle del Cauca				Nacional			
	Insuficiente	Mínimo	Satisfactorio	Avanzado	Insuficiente	Mínimo	Satisfactorio	Avanzado
Lenguaje, tercer grado	17%	31%	35%	18%	22%	30%	30%	18%
Matemáticas, tercer grado	16%	31%	29%	24%	20%	29%	26%	25%
Lenguaje, quinto grado	16%	41%	30%	13%	18%	40%	28%	14%
Matemáticas, quinto grado	35%	32%	22%	11%	37%	30%	20%	13%
Pensamiento ciudadano, quinto grado	26%	33%	31%	10%	29%	31%	29%	11%
Lenguaje, noveno grado	17%	44%	36%	4%	17%	41%	37%	5%
Matemáticas, noveno grado	22%	56%	19%	3%	21%	53%	21%	5%
Pensamiento ciudadano, noveno grado	15%	32%	46%	8%	15%	31%	45%	10%

Fuente: Elaboración propia de los autores a partir de los resultados publicados por el ICFES.

Igual que la educación, la salud es un tema prioritario en la agenda pública, desde la Constitución de 1991, se garantiza el derecho a la educación del ciudadano colombiano, y en tal sentido se han estructurado políticas que a su vez han llevado a la construcción de un sistema de salud, integrado por instituciones prestadoras de servicios. El país enfrenta, dos problemas básicos, por un lado la cobertura y por el otro la calidad del servicio.

Colombia ha progresado de manera significativa en el tema de cobertura en el servicio de salud, En relación con las E.P.S y el Sisben, mayor cantidad de usuarios han ingresado al sistema; estos cambios significativos son el resultado de políticas orientadas a garantizar el derecho a la salud, las cuales se han ido consolidando en leyes. La ley 100 de 1993 adoptó el aseguramiento como estrategia para garantizar la protección social en salud a toda la población colombiana. La meta principal apuntaba al alcance de la cobertura universal en el año 2000, Restrepo (2002), esto sin embargo no se logró para 2002, años más tarde la tasa de cobertura llegaría a niveles deseables desde la administración pública, representada por el gobierno nacional.

El reto para el sistema de salud del país, vuelve a ser el tema de la calidad, aunque mayor cantidad de usuarios tienen acceso al servicio, los

servicios percibidos no satisfacen la demanda, generando demoras en la atención, riesgo para el paciente, y sobre costos por la atención derivada de prácticas negligentes.

La Política Nacional de Prestación de Servicios de Salud señala que entre los problemas acumulados están: la baja capacidad resolutive, inflexibilidad del régimen laboral del sector público, pasivo prestacional de los hospitales públicos, ausencia de mecanismos de evaluación e incorporación de tecnología, falta del sistema integral de información en salud, ausencia de un sistema de rendición de cuentas, debilidad en los procesos de articulación departamento / municipio, debilidades en la gestión, entre otros. MinSalud. (2005)

A nivel departamental y municipal, los respectivos gobiernos locales, Gobernación y Alcaldías han establecido políticas para garantizar la prestación de servicios de salud a la población en general, y en tal sentido, disponen de una red de instituciones prestadoras de servicios de salud pública, las cuales se financian de recursos públicos y que en muchas ocasiones no son suficientes para costear las operaciones del servicio.

Sin embargo la crisis del sector salud, se hace evidente en la red de salud departamental, así lo demuestra un diagnóstico realizado por la misma Secretaría de Salud Departamental. En la siguiente tabla preparada por la Secretaría de Salud del Valle de Cauca, se evidencia en resumen el problema de operación de la Red Pública Hospitalaria del Valle del Cauca.

Tabla 3. Riesgo y Déficit de la Red Hospitalaria del Valle del Cauca

CONCEPTO	TOTALES
Numero Hospitales en Riesgo	23
Valor pasivos a septiembre 30	\$ 235.766.262.312
Déficit de la Red Hospitalaria a septiembre 30 - Acumulado	\$ 128.701.082.000

Fuente: Secretaria de Salud del Valle de Cauca. 2014

Como se mencionó desde un principio, la pobreza, la desigualdad, y la violencia son tres de los grandes problemas del Valle del Cauca, que afectan significativamente a sus habitantes. Así mismo, limitan el acceso a servicios como la educación y salud, que de por sí ya presentan su propia problemática.

De esta manera se hace una reflexión sobre los planes de desarrollo y la problemática que pretenden resolver, al tiempo que para efectos de esta investigación se planteó la problemática, objeto de estudio, se plantearon las preguntas de investigación, se evidenció la magnitud y se describió la situación del problema.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo General

Analizar la política social contenida en los cuatro últimos planes de desarrollo del nivel departamental en el Departamento del Valle del Cauca en los ámbitos de pobreza, desigualdad, violencia, y los sectores de educación y salud a fin de establecer sus efectos en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del territorio.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Describir la continuidad, coherencia y consistencia de las políticas públicas sociales en los ámbitos de pobreza, desigualdad, violencia, y los sectores de educación y salud a nivel departamental del Valle del Cauca.

- Analizar el proceso de ejecución de las políticas sociales en los ámbitos de pobreza, desigualdad, violencia, y los sectores de educación y salud y en los procesos de articulación de los diferentes niveles territoriales.
- Analizar los indicadores de pobreza, desigualdad, violencia, salud y educación en el departamento del Valle del Cauca durante la vigencia de los últimos 4 planes de desarrollo.
- Proponer recomendaciones de política pública social orientadas al fortalecimiento institucional, social y político del departamento del Valle del Cauca a través del diseño de los planes de desarrollo territoriales.

1.3 JUSTIFICACIÓN

El Valle del Cauca ha tenido un importante crecimiento en infraestructura, economía, y población. Sin embargo, a lo largo del tiempo la región ha evidenciado serios problemas, entre ellos la pobreza, la desigualdad y la violencia, aspectos que han afectado las tasas de crecimiento y en sí a la calidad de vida de sus habitantes. Al revisar el comportamiento histórico de cada uno de estos problemas se encuentran algunas mejoras, sin embargo en la actualidad tienen una fuerte incidencia en el desarrollo local.

Aunque el gobierno departamental, en coordinación con estrategias nacionales y municipales, ha diseñado políticas públicas para reducir los niveles de pobreza, combatir la desigualdad y la violencia, no han sido efectivas en su totalidad. Por lo que se requiere, un ejercicio de reflexión, primero para comprender como ha sido el comportamiento de estos problemas en la región, segundo para valorar la efectividad de las políticas, y tercero para valorar nuevas estrategias.

El indagar sobre las políticas públicas orientadas a combatir la pobreza, la desigualdad y la violencia, llevan a reflexionar si estas han sido efectivas, y de serlo cual ha sido el resultado de la ejecución de las mismas. Este ejercicio así mismo, buscó revisar si las políticas han tenido continuidad, más allá de un concepto político, el análisis se orientó desde una mirada compleja, recurriendo a datos cuantitativos y cualitativos que pudiesen reflejar una postura determinada de tal manera que fuese posible valorar algunas conclusiones.

La realización de este trabajo permitió aplicar modelos de análisis de políticas públicas, para evidenciar como estas se han construido y ejecutado, si ha existido continuidad de las mismas, o si estas obedecen a los gobiernos de tránsito que construyen políticas en conformidad a su afinidad ideológica; así mismo, gracias a los modelos de análisis es posible determinar si las políticas han incluido los intereses de grupos y comunidades, o si responden a las demandas del contexto local.

En el año 2001, se expide la Ley 715 de 2001, en la que se modificó el sistema de transferencias de la Nación a los territorios, a través del Sistema General de Participaciones, a partir de allí, se creó un nuevo modelo de administración de los servicios públicos de salud y educación, al tiempo que se transformó el esquema de financiación y seguimiento a la inversión en estos sectores, por lo que ese año se convirtió en un buen punto de partida para el análisis de las políticas públicas en los territorios. La evaluación de los resultados en un período de tiempo similar al que se determinó para este trabajo de investigación, permite no sólo evaluar la continuidad y discontinuidad de las políticas públicas sociales, como se mencionó, sino que además los principales efectos de largo plazo de las políticas públicas son el bienestar y los cambios significativos en las problemáticas, situaciones que este documento pretende analizar a través de los resultados evidenciados en los indicadores.

A nivel metodológico la realización de este trabajo se explica porque permite la confrontación entre las políticas formuladas por el gobierno Departamental y los resultados sociales obtenidos, este último cuantificado a partir de indicadores aceptados en el orden nacional e internacional, al mismo tiempo, se hace necesario incluir un período de tiempo que permita analizar el comportamiento de las variables sociales, determinando tendencias y comportamientos, así como, dinámicas de continuidad o discontinuidad de las políticas sociales. En este sentido fue necesario revisar los planes de desarrollo Departamental, de los últimos cuatro períodos de gobierno, para este caso se toman los datos e informes de los periodos de la gobernación, entre los años 2001 a 2016.

Por otra parte, se decidió realizar un análisis sobre las políticas sociales porque se ha considerado que su importancia es fundamental en el desarrollo de los territorios, pues no podría darse un escenario de competitividad regional sin existir un desarrollo económico, tecnológico o de cualquier tipo, si no existe desarrollo humano y un mejoramiento en las condiciones de vida y bienestar de los ciudadanos, que son el sujeto de las políticas sociales.

Para el desarrollo de esta investigación se partió de tres premisas: La primera está relacionada con la función del Estado social de derecho en sociedades contemporáneas, en la cual establece como punto de partida que en la legitimidad de los mismos se soporta la respuesta que dan a los problemas y necesidades que plantea la ciudadanía. La segunda premisa está relacionada con la forma como la constitución de 1991 definió y asumió compromisos y responsabilidades asociadas al concepto de bienestar que ella misma planteó; la tercera premisa igualmente del nivel constitucional plantea que bajo el concepto de descentralización, responsabilidades diferenciadas en los niveles territoriales, bajo el supuesto de que la autonomía territorial permitiría una mejor forma de responder a las demandas y necesidades de la ciudadanía.

Este contexto general sitúa la importancia y pertinencia de la pregunta que ésta investigación se formuló y permitió ubicar el horizonte desde el cual pretendió construir el análisis y las conclusiones a las que se llegó.

Esta investigación de manera específica se centró en el análisis de los últimos cuatro planes de desarrollo en el Departamento del Valle del Cauca, y en particular indagó sobre la concepción y desarrollo de la política social en cinco ámbitos temáticos: pobreza, desigualdad, violencia, y los sectores de educación y salud, los cuales permitieron analizar en forma casi estructural la forma como el ente territorial respondió a las demandas y necesidades de la ciudadanía en el Valle del Cauca en el marco de su políticas social.

La decisión de cobijar cuatro planes de desarrollo en esta investigación, provino directamente de la revisión de documentos sobre análisis social para el Valle del Cauca, pues varios esfuerzos especialmente después del año 2000, han llegado a la conclusión sobre la necesidad de responder con políticas de largo aliento a los problemas del desarrollo en la región, por lo anterior, la idea de plantearse un análisis de políticas sociales no podría ser inferior a cuatro planes de desarrollo que corresponderían con un período aproximado de 16 años. Dado lo anterior, y de cara a hacer un aporte importante a los procesos de la planeación regional el análisis de los cuatro planes de desarrollo últimos, nos sitúa en el mejor lugar para no solo establecer los balances necesarios en materia de política social, sino que igualmente no sintoniza con los procesos de la planeación a largo plazo.

El resultado de este trabajo permitirá eventualmente a los entes territoriales direccionar sus políticas en temas de pobreza, desigualdad y violencia, hacia metas más concretas, con la ejecución de acciones que correspondan al contexto regional y local, haciendo un uso más eficiente de los recursos disponibles, que de por sí resultan escasos ante la demanda de servicios.

Así las cosas, este trabajo de investigación se realizó analizando las políticas sociales en el período 2001 a 2014, con base en la información estadística y la información cualitativa divulgada por instituciones plenamente reconocidas y aceptadas en el manejo de datos sociales.

1.4 ESTADO DEL ARTE

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) debido a su naturaleza es el principal productor de información referente a las mediciones que conceptualizan y comprueban la situación real de los problemas sociales en Colombia y en cada región, las variables y aspectos susceptibles de ser considerados e importantes para cualquier investigación de este tipo aportan un sinnúmero de datos históricos sobre la evolución de cada una de las variables que explican esta problemática, documentos como la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (Mesep) Pobreza monetaria en Colombia: Nueva metodología y cifras 2002-2010, contribuyen a la explicación de la situación del país.

Las mediciones presentadas por el DANE respecto de Pobreza Monetaria y Desigualdad regionalizadas, en el que se detallan los ingresos per cápita del hogar, tamaño del hogar, líneas de pobreza, incidencia de la pobreza, brecha y severidad de la pobreza, incidencia de la pobreza extrema y coeficiente de Gini; contribuyen a diferentes análisis, que como este documento lo hace, presentan los resultados de las políticas sociales emprendidas por el Estado.

Al igual que el DANE, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha presentado evidencia estadística, que permite conocer el comportamiento histórico e indicadores como la pobreza y la desigualdad en Latinoamérica, cifras que en diferentes documentos de análisis similares a este

se utilizan como referencia para identificar la situación social de Colombia frente a otras naciones.

Existen investigaciones previas a este trabajo de grado, que ha contribuido a medir la efectividad de las políticas públicas en diferentes contextos, incluidos el caso del Valle del Cauca. Uno de los documentos es el manual de Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales, gracias a este documento se evidenció el proceso de ejecución de una política, para lo cual se tomaron casos de Latinoamérica.

Esta referencia en su presentación plantea que UNICEF y CIPPEC , han trabajado juntos en iniciativas, con el propósito de visibilizar y dar prioridad a los problemas que afectan a niños, niñas y adolescentes, desde 2004 en Argentina. Las lecciones aprendidas a partir de los proyectos realizados les permitió dimensionar el nuevo rol de los municipios en el campo de las políticas sociales a partir del proceso de descentralización, al tiempo que pudieron identificar los desafíos estratégicos que el nuevo panorama institucional plantea a los/as funcionarios/as locales en términos de capacidades de gestión.

Este manual de Monitoreo y evaluación de políticas, contiene definiciones básicas de teoría política y aspectos básicos del sistema de monitoreo y evaluación de políticas públicas, expone el sistema de gobierno municipal en Argentina, el proceso descentralizador del estado, su importancia e impacto en el gasto público. Este tipo de documentos contribuyen al conocimiento sobre las competencias y la manera como las entidades territoriales responden y evalúan esa respuesta a los problemas sociales, en este caso de la niñez, adolescencia y juventud.

La multidimensionalidad en Colombia abordó el tema de las nuevas tendencias de medición de pobreza y la igualdad de oportunidades. Este documento basado en los pensamientos de Amartya Sen (2010) plantea que la visión multidimensional de la calidad de vida buscó incorporar aspectos hasta

ese momento no utilizados como capital humano y otros aspectos socioeconómicos, posibilidades de complementación con variables de entorno social, seguridad y capital social, lograr la medición multidimensional de un índice continuo que permite medir la incidencia, intensidad y distribución en los pobres.

Este documento presenta como hallazgos importantes que de los 1090 municipios considerados en el estudio que fue realizado por PNDH – DNP/PNUD a partir de DANE - Encuesta Calidad de Vida 1997 - 2003, un gran número, especialmente entre los pequeños, no habían alcanzado en el 2003 los mínimos normativos de la Constitución (67 puntos), todas las áreas urbanas se encuentran por encima del mínimo constitucional (67 puntos), pero también señala que el mejor rural está por debajo de la peor zona urbana en 1997 y en 2003. Las regiones Pacífica y Valle presentaron una disminución en sus condiciones de vida. Los municipios con mayor calidad de vida en la región del Valle son Cali, Palmira y Zarzal y los de menor son El Cairo y Versalles y Dagua, cuyo Índice de Condiciones de Vida - ICV varía entre 64.2 y 86.5.

Concluye este estudio que los pobres no son un grupo homogéneo, sus perfiles de capitales, activos y su capacidad de resiliencia varían considerablemente de un sub - grupo al otro, lo cual indica la necesidad de formular políticas específicas para perfiles específicos y no solamente para los más pobres.

En el año 2005, un grupo liderado por Katherine Catamuzkay Cárdenas y Nelson Adrián Franco Díaz, elaboraron un Diagnostico Situacional de la Población en Situación de Desplazamiento –PSD- Asentada en el Municipio de Cali, en el que describen como el conflicto armado en las zonas centro y norte del departamento del Valle del Cauca ocasionaron un desplazamiento forzado de sus habitantes hacia la ciudad de Cali, inclusive de otros departamentos hacia el Valle del Cauca, en el estudio se plantea que según datos de la Red

de Solidaridad Social (2005), el Valle del Cauca llegó a convertirse en el quinto departamento en recepción de población en situación de desplazamiento forzado, en promedio, según el informe, llegaban a Cali 3 familias desplazadas por día provenientes de diferentes regiones del país.

Datos más actualizados producidos por la Red Nacional de Información de la Unidad de Víctimas (2014), señalaron que en general los desplazamientos disminuyeron en todos los departamentos del país entre los años 2012 y 2013, salvo en el Valle del Cauca, donde se incrementaron en un 14, 6 % de un año a otro. Según la misma unidad, Buenaventura es el municipio donde mayor cantidad de desplazamientos se registran teniendo en cuenta que en 2013 ocurrieron 24.978 casos, lo que indica que 88% de las víctimas provienen del puerto; En el resto del departamento, las estadísticas por desplazamiento fueron encabezadas por Cali (con 1.585 casos), Tuluá (568), Jamundí (323), Trujillo (277) y Pradera (264).

El Diagnóstico socio-demográfico de la PSD en Cali, expuso las condiciones de la población en situación de desplazamiento en la ciudad de Cali, analizando sus condiciones sociales, demográficas y económicas, que contribuyera a establecer una perspectiva clara de la problemática y de su magnitud. Al final concluye que la población asentada en el Distrito de Aguablanca en Cali, presenta un alto grado de marginalidad, delincuencia común y diferentes problemáticas sociales, y plantea que se deben establecer prioritariamente proyectos de generación de ingresos que permitan disminuir el grado de vulnerabilidad de los hogares en situación de desplazamiento en aspectos como la salud, educación, seguridad alimentaria, etc.

Gustavo de Roux (2008) dirigió la elaboración de dos informes sobre desarrollo humano: Desarrollo Humano e Inclusión Social en Santiago de Cali y Hacia un Valle del Cauca incluyente y pacífico - Informe Regional de Desarrollo

Humano 2008. En Desarrollo Humano e Inclusión Social en Santiago de Cali, en el que trabajó De Roux junto a Alfayma Sánchez y Jesús Darío González Bolaños, inicialmente se explora comparativamente el Índice de Desarrollo Humano y las necesidades básicas insatisfechas de la ciudad comparadas desde 2002 a 2005 con el nivel nacional y las principales ciudades de Colombia.

En el citado estudio se abordan problemas como pobreza, discriminación y exclusión, violencia, educación, Salud y Medio Ambiente, desde la mirada que ofrecen las variables de empleo, el índice de Gini, el nivel de ingresos y la discriminación de poblaciones afro descendientes, indígenas o en situación de discapacidad halladas en el Censo Nacional del año 2005 y otros estudios del PNUD. Plantea ese estudio, algunas expresiones territoriales de exclusión en un elemento común en muchos estudios similares y reseñados en este trabajo de grado y son desequilibrios territoriales entre la zona urbana y la zona rural, el estudio del Profesor De Roux concluye que *“el índice de necesidades básicas insatisfechas de la zona rural caleña es casi el doble del urbano (18.9 contra 10.87), el campo es mucho menos servido que la ciudad en materia de equipamiento básico”*, y además en términos monetarios puntualiza sobre una conclusión del censo del año 2005, *“Según datos del censo, en las comunas 20, 13, 15, 21, 7, 14, 18, 3, 12, 16 y en los corregimientos las personas expresaron no haber consumido alimentos la semana anterior al censo por falta de dinero”*.

El profesor De Roux en el documento En Desarrollo Humano e Inclusión Social en Santiago de Cali, recomienda para Cali: 1. Invertir masivamente en los pobres y en sus lugares de residencia, 2. Orientar las inversiones con criterios de equidad e integralidad y aplicar políticas públicas que además de reducir la pobreza fortalezcan el tejido social, la participación ciudadana, el desarrollo de competencias y el respeto por las diferencias, y 3. Hacer efectivo un compromiso para mejorar la gobernabilidad democrática y la ética de lo público.

En el documento Hacia un Valle del Cauca incluyente y pacífico - Informe Regional de Desarrollo Humano 2008, que habían sido publicado dos meses antes que el anterior y mucho más completo en términos del debate que plantea y su aporte a las políticas públicas sociales en el Valle del Cauca. Este documento en su inicio proyecta un debate sobre lo que verdaderamente es inclusión en términos de la equidad, participación y justicia.

Luego del debate, el documento dirigido por el profesor De Roux, presenta un panorama económico y social del territorio, en términos de indicadores de competitividad, índice de desarrollo humano, línea de pobreza, de indigencia, NBI y años de escolaridad de la población, y a partir de allí analiza la exclusión de un segmento de la Población, los factores que la profundiza y algo con lo que esta trabajo de grado coincide plenamente y es que *“el crecimiento económico solo, no basta”*.

El documento concluye sobre elementos esenciales, algunos de ellos, *“las inversiones e intervenciones deben estar orientadas por políticas públicas que favorezcan la inclusión y el logro de los Objetivos del Milenio”*, la discriminación de poblaciones en situación de vulnerabilidad genera exclusión social, la convivencia y la paz son condiciones para la inclusión, y la importancia de las políticas sociales de educación, salud, democracia y el medio ambiente en el logro de los objetivos sociales del Estado.

En el año 2010, el Grupo Manuelita puso a disposición de la ciudadanía un sitio web www.valleonline.org Valle del Cauca – Procesos Históricos, un trabajo dirigido por Doris Eder de Zambrano, en el que se muestra el *“marco histórico del desarrollo regional desde la perspectiva de los procesos de distinto orden que dan razón de la conformación e identificación del Departamento del Valle del Cauca”*, sus orígenes geológicos, su evolución a través de las épocas prehispánica, conquista española, colonial, la independencia, los primeros años de la República, la migración y el cambio social, el panorama político y la

violencia de los años 50, su crecimiento económico desde finales de los años 60's hasta finales de los años 90's, el proceso de narcotráfico y el desarrollo económico regional. Esta documentación publicada en un virtual permite establecer la continuidad de procesos de hechos históricos que incidieron en el desarrollo económico, social y político de la región, y determinaron muchas de sus características actuales porque permiten descubrir en muchos sentidos la configuración actual de la sociedad vallecaucana.

1.5 MARCO TEORICO

En el desarrollo de este trabajo de grado se analizaron diferentes aspectos teóricos, relacionados con las políticas públicas, posturas frente al concepto, modelos de análisis, una revisión del concepto de ética frente a la acción del Estado, el debate en torno a las políticas sociales y su objetivo, inclusión social, principalmente la mirada que tiene la CEPAL al respecto, su relación equidad y justicia social, el capital social como elemento diferenciador en una sociedad y su relación con la pobreza.

El concepto de pobreza se abordó como un concepto clave, por lo que se revisaron enfoques y perspectivas, desde los aspectos económicos y sociales, y la dualidad que plantea el desarrollo humano y el crecimiento económico.

Los elementos teóricos referidos en el presente capítulo, facilitaron la comprensión de los resultados presentados en el contexto del Valle del Cauca, para el periodo comprendido entre 2001 a 2014, tiempo el cual se tuvo varias gobernaciones con diferentes planes de desarrollo.

La base teórica aquí dispuesta permitió a los autores establecer relaciones entre las variables analizadas, analizar los modelos de desarrollo propuestos por el Gobierno Departamental y su incidencia en los resultados mostrados.

A continuación se muestra la teoría sobre la que se fundamentó el análisis de los resultados de las políticas sociales en el Valle del Cauca, propuesto por los autores.

1.5.1 Análisis de Políticas Públicas

Para Mény y Thoenig, la política pública es *"la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad"*, luego, según los mismos autores (1986:12). La política pública se transforma en *"un programa de acción de una autoridad pública"*. Para Vargas Velásquez (1999), la política pública es *"el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables"*.

Para el autor Roth Deubel (2002) una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático.

Según el Departamento Nacional de Planeación (2012), una política pública se define *"como el arte de construir acuerdos en torno a los grandes objetivos que convienen a todos los miembros de la comunidad. Se trata de acuerdos sobre los logros que deben alcanzarse, sobre el proceso que debe emprenderse para alcanzarlos, sobre los esfuerzos financieros y operativos que corresponden a cada uno de los responsables de lograrlos, sobre las acciones*

en torno a las cuales se moviliza la comunidad y sobre el mecanismo para vigilar los avances del proceso emprendido.”

Se entiende que una política pública surge como un principio guía para dar solución a un problema de la sociedad, dicha política tiene un objetivo que favorece a un grupo en particular y al mismo tiempo genera beneficios para toda la comunidad en el corto, mediano y largo plazo. La formulación de las políticas debe estar acorde al marco normativo de país, en el caso de Colombia en concordancia con la Constitución Política, al mismo tiempo se debe considerar dentro de las políticas los mecanismos para hacerla efectiva, los recursos disponibles e indicadores de seguimiento.

Según Roth Deubel (2002) el análisis de las políticas públicas tiene como objeto de estudio:

- Los objetivos colectivos que el Estado considera como deseables o necesarios.
- Los medios y acciones procesados por una institución gubernamental.
- Los resultados de estas acciones, tanto deseados como imprevistos.

Según Roth Deubel (2002) existen 3 grandes posturas teóricas relacionadas con el Estado y las políticas públicas, las cuales se relacionan a continuación:

Teorías centradas en la sociedad: de acuerdo con los argumentos de Roth Deubel, la característica fundamental de esta teoría es que el *“Estado es considerado como una variable dependiente de la sociedad, es decir, que se minimiza la capacidad y el impacto que las instituciones públicas, sus agentes y*

los valores pueden tener sobre las elecciones hechas en materia de políticas públicas". Roth Deubel (2002. P.30)

Teorías centradas en el estado: para Roth Deubel (2002) en este enfoque el Estado tiende a ser independiente de la sociedad, esto significa que los altos funcionarios públicos son los que determinan las decisiones en materia de políticas públicas.

Teorías mixtas: este grupo de teorías según Roth Deubel, buscan obtener una mirada intermedia de las anteriores posturas, ya que consideran una relación de interdependencia entre el Estado y la sociedad, en vez de considerar relaciones verticales en el que uno domina a otro. Roth Deubel (2002)

De acuerdo con Carlos Vargas Salazar, (2008) en su libro Políticas Públicas y ThinkTanks, el modelo de análisis debe lograr ser conforme con la realidad al igual que lo que plantee, debe *"ayudar al desarrollo de la investigación en políticas públicas" de tal forma que hagan alusión a hechos del mundo real donde el autor plantea que se pueda verificar, medir y observar las ideas que plantea el modelo, para así finalmente "lograr una aproximación a la realidad"* es decir debe plantear hipótesis donde las causas y consecuencias de las políticas públicas puedan ser comparadas con los datos tomados del mundo real.

Según lo anterior el autor plantea seis (6) modelos para la formulación de políticas públicas los cuales son:

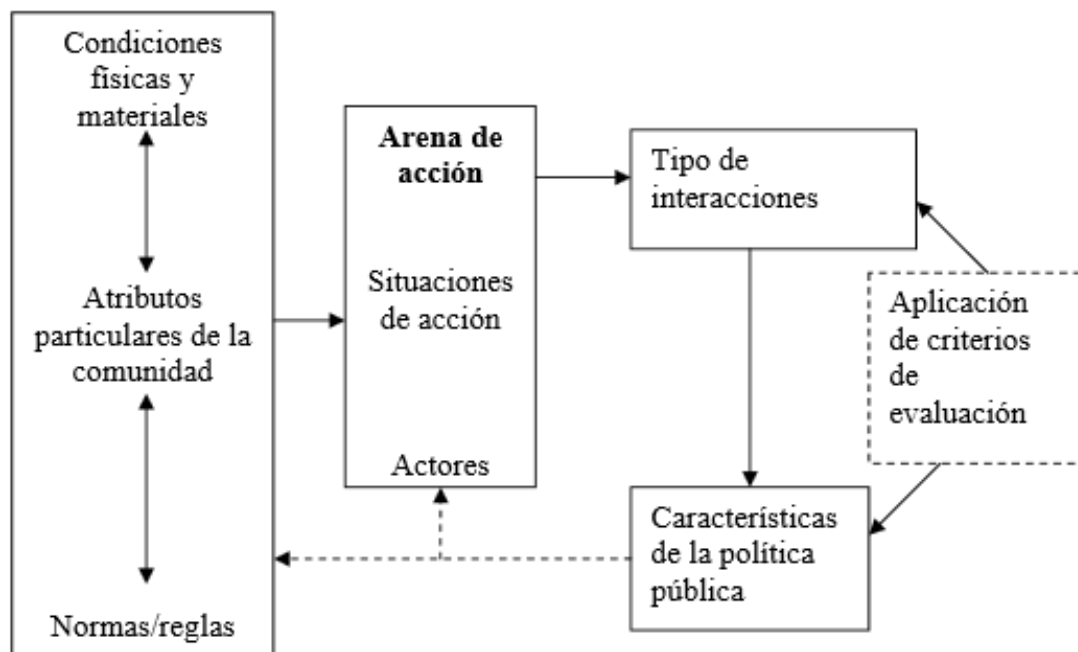
Tabla No 4. Modelos para la formulación de políticas públicas

Modelo	Descripción
Modelo Racional o Racionalista: políticas públicas como el logro de metas eficientes.	Habermas (1970) citado por Salazar (2008), plantea que las políticas públicas racionales son “aquellas establecidas adecuadamente para maximizar el alcance de valores”, es decir que son las políticas que buscan lograr que haya una mayor productividad y eficiencia en la sociedad. Además Tinbergen (1987) citado por Salazar (2008), propone 5 condiciones básicas para el proceso racional de políticas públicas las cuales son: la concordancia, la formulación clara de objetivos, la búsqueda del formulador de políticas públicas, destacar la función del formulador y la comprensión de los valores y variables económicas.
Modelo Incremental o Incrementalista: las políticas públicas como variaciones del pasado.	El modelo Incrementalista concibe en la continuación del gobierno anterior, realizando unas pequeñas modificaciones con el objeto de tener un mayor crecimiento y algunas modificaciones, pero siempre las políticas anteriores serán considerados como una base, es por esto que se debe tener en cuenta todos los factores que se han presentado para así lograr hacer una respectiva selección basada en la información relevante que se ha tenido. Vargas S. (2008)
Modelo de la élite o elitista: las políticas públicas como preferencia de la elite.	De acuerdo a Salazar este modelo consiste en que la elite es quien tiene el poder y hacen lo que para ellos es conveniente sin tener en cuenta el pueblo, para ellos son indiferentes, aunque sean más numerosos, es por esto que el autor dice que es “ <i>un proceso de arriba hacia abajo: de las elites a las masas, de modo que las políticas no se originan precisamente a partir de las demandas del pueblo</i> ”. Vargas S. (2008)
Modelo de los Grupos, grupista o Interaccionista: las políticas públicas como equilibrio entre grupos.	El modelo de los grupos se basa según Salazar (2008) en que la formulación de las políticas públicas es como consecuencia de la fuerza y el trabajo de un grupo. De acuerdo al autor hay tres tipos de grupos que son: “grupos de interés”, “grupos de presión” y “lobbying (o lobby)”. Los grupos generalmente se forman con el fin de buscar cumplir un objetivo en común, puesto que comparten unas mismas ideas, para el caso de las políticas públicas, el autor menciona que los grupos se forma con el objeto de presionar al gobierno de turno, dicho grupo se considera como político, el cual se convierte en un intermediario entre el ciudadano y el gobierno, sin embargo el autor menciona que la influencia de los grupos está determinada por una serie de factores como el tamaño, riqueza, poder, liderazgo, organización, cohesión con los formuladores de políticas, entre otros.
Modelo de las Instituciones o Institucionalista: las políticas públicas como resultado de la actividad institucional.	De acuerdo a Salazar las actividades políticas siempre se basan en instituciones como “el congreso, la presidencia, los organismos judiciales, el gobierno central, las autoridades regionales e instituciones municipales, los partidos políticos, los municipios, etc.” Vargas S. (2008), de igual forma plantea que las políticas públicas son “formadas, formuladas, implementadas e impuestas en forma autoritaria” por dichas instituciones gubernamentales, partiendo de esto se puede ver la gran relación que existe entre las políticas públicas y las instituciones gubernamentales, por tanto ninguna política es válida hasta no ser establecida por alguna institución gubernamental.
Modelo de Sistemas o Sistemático: las políticas públicas como producto del sistema político.	De acuerdo al autor el modelo sistemático se fundamenta en que partiendo del medio ambiente se forma una serie de necesidades y a su vez apoyo por parte de la sociedad hacia el sistema político, estos a su vez son percibidos por el sistema donde son transformados en políticas públicas que deben ser ajustadas y hacerlas cumplir, comprometiendo a los partidos políticos, posteriormente salen las políticas públicas de forma autoritaria, al finalizar todo el proceso vuelve a empezar de cero haciendo una retroalimentación (feedback).

Fuente: Elaboración propia, según modelo planteado por Carlos Vargas Salazar, (2008).

Roth Deubel (2008), plantea la evolución de los marcos teóricos de análisis de políticas públicas, y como las teorías de la elección racional y del Public Choice, se han presentado como alternativas al modelo secuencial tradicional, una alternativa al modelo de análisis secuencial es el modelo Advocacy Coalitions, cuyo autor Paul Sabatier, quiso proponer un análisis más completo, integrando de manera más satisfactoria el papel de las informaciones técnicas en los procesos de política pública, en la siguiente gráfica se observa el modelo de análisis.

Gráfica No. 4. Marco de Análisis Modelo Advocacy Coalitions



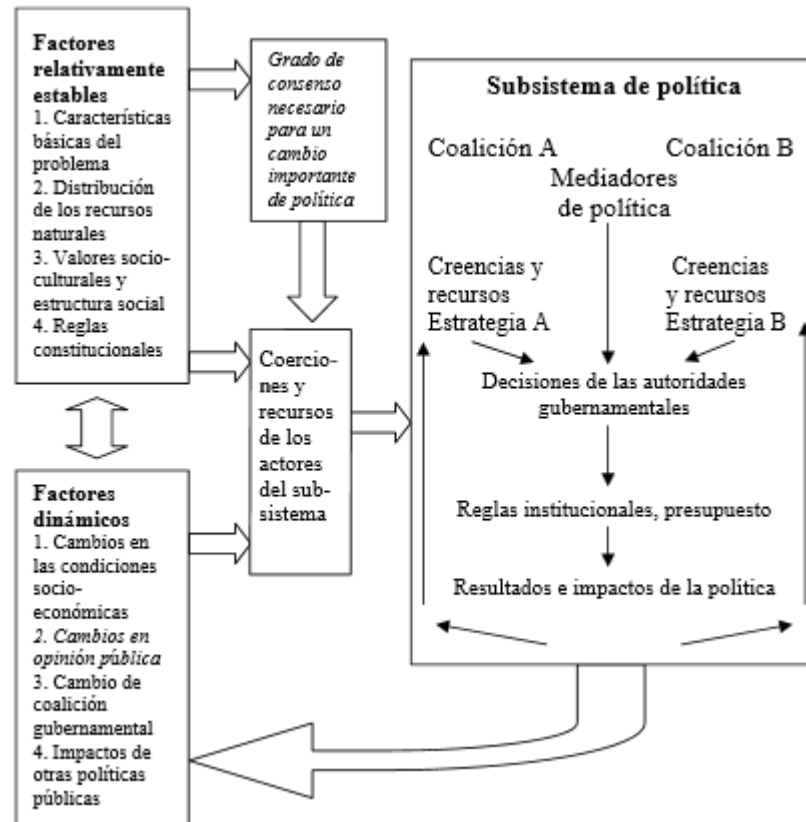
Fuentes: Sabatier; 1999. Con adaptación de Roth Deubel (2008)

Este marco de análisis inicial se basa en cinco premisas. Roth Deubel (2008):

- Las teorías sobre proceso o cambio de política deben ser capaces de tener en cuenta mejor la información relativa a los problemas.
- Es necesario ver los procesos de política en una perspectiva temporal de larga duración (unos diez años o más).
- La unidad de análisis debe ser un subsistema, como parte del sistema político, está compuesto por una variedad de actores, públicos y privados, activamente implicados o interesados en un problema de política.
- Al interior del subsistema, es preciso incluir también, por una parte, a actores tales como: periodistas, investigadores y analistas de políticas; por otra parte, a actores de todos los niveles gubernamentales activos en el proceso de formulación e implementación.
- Considerar que las políticas públicas incorporan teorías implícitas sobre la manera de alcanzar sus objetivos.

El modelo plantea un cambio de política en el subsistema dominante, que es lo que este trabajo de grado pretendió demostrar en el análisis de los cambios en la política pública social en los planes de desarrollo departamentales. Los actores en la arena política, compiten entre sí para influir sobre las decisiones públicas usando de manera instrumental los recursos que les procure el entorno del subsistema. Roth Deubel (2008):

Grafica No.5 El marco Advocacy Coalitions



Fuentes: Sabatier; 1999. Con adaptación de Roth Deubel (2008)

Por otra parte, además del enfoque de análisis de políticas públicas, es necesario en ese escenario de arena política, considerar la manera como el Estado da respuesta a las necesidades de la comunidad. Karem Sánchez (2013) en *Ética y Políticas Públicas ¿Por qué? ¿Por quién? ¿Cómo? ¿Para quién?*, plantea una reflexión entre ética y políticas públicas, el desafío ético de las decisiones, la elección de los criterios de elección, el diálogo en el campo moral que debe establecerse entre quienes formulan las políticas públicas y quienes son beneficiados o afectados por las políticas públicas; esta discusión en sí aportó un gran elemento de análisis sobre como criterios dispares en los

diferentes períodos de Gobierno en el Valle del Cauca durante los años 2001-2014, afectaron la continuidad de las políticas sociales en el Departamento. Y aunque, la revisión de patrones de corrupción en el Departamento no fue el objeto de análisis de este trabajo, el abordaje de la perspectiva de la discontinuidad de las políticas públicas por factores de decisión gubernamental fue factor esencial en la definición de un modelo en el que la prioridad sea lo humano y lo social, como lo fundamenta la Profesora Sánchez.

1.5.2 Políticas sociales

Alicia Ziiccardi (2008) en Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI, plantea que los procesos de carácter estructural y que han contribuido a producir cambios en la naturaleza de la relación territorio-sociedad y que enmarcan las transformaciones sociales sustanciales son: los procesos de globalización de la economía, la reforma del Estado y la democratización del sistema político, por lo que para esta investigación es muy importante el análisis que se pueda realizar de las políticas de territorio contenidas en los Planes de Desarrollo para enfrentar estos procesos.

En el mismo escrito, Ziiccardi (2008) plantea que uno de los fuertes cambios que se advierte en la acción gubernamental es el haber incorporado criterios de descentralización, determinando nuevos roles para los gobiernos locales y particularmente en la ejecución de políticas sociales, roles que se evidencian en los planes de desarrollo territoriales, y que para el objeto de análisis de este trabajo que se concentra en el análisis de las políticas sectoriales de salud y educación, los gobiernos territoriales han adquirido un papel determinante en la ejecución de la política pública, no sólo desde la asignación de competencias sino además con la financiación vía transferencia de la nación a los territorios. Este factor señalado por Ziiccardi, (2008) se concreta en Colombia para los sectores de salud y educación con la aparición

del Sistema General de Participaciones, y las reformas en la prestación de estos servicios públicos por parte de los territorios, aunque no es el objeto de este estudio, la fractura entre la formulación de la política pública a cargo de la Nación y la ejecución a cargo de los territorios ha determinado profundas crisis en el sistema público, atribuibles a problemas de descentralización y desconcentración del poder del Estado.

Plantea Ziiccardi (2008) que la capacidad institucional de los municipios es un factor definitivo para la elaboración y ejecución de las agendas, su simpleza o complejidad está sujeta a la capacidad de los gobiernos territoriales, lo cual genera problemas sociales en poblaciones pequeñas y rurales, lo que acentúa desigualdades sociales en los territorios urbanos y rurales. Estos problemas según Ziiccardi, se deben al predominio de formas de organización político-administrativa centralizadas, una descentralización que ha sido sumamente limitada en sus alcances y en sus resultados y las desiguales competencias y capacidades de los gobiernos locales para generar una acción pública social innovadora y democrática.

Ziiccardi describe que existen fuertes limitaciones en la gestión y administración local para emprender una política económica y social integrada, de ahí la importancia de documentos con este análisis que aportan a la discusión sobre el papel de los gobiernos territoriales en la ejecución de políticas sociales, para esta autora es el momento de generar nuevas prácticas en materia de diseño y gestión de políticas sociales, en la que se deleguen mayores responsabilidades a los gobiernos y a la comunidad local, a través de la participación ciudadana. La clave para Ziiccardi está en la consolidación de una democracia social y participativa, que conlleven al control social sobre la satisfacción de las necesidades sociales por parte del Estado.

Edgar Varela Barrios y Bairon Otálvaro Marín, (2013) en La reinención de las políticas públicas de asistencia y protección social en Colombia, publicado

en Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias sociales, núm. 15, 2013, pp. 273-285, plantean que el Estado fundamentado en una lógica racional del gasto, en la que combina eficacia con eficiencia económica para la asignación de los recursos públicos, ha diseñado nuevos programas de intervención social basados en la teoría sobre la “focalización del gasto público”, tratando de dirigir sus recursos a la implementación de programas que atienden a la población más vulnerable y dejando a la menos vulnerable supeditada a un esquema de autosuficiencia plenamente definido en el sistema de protección social, en el que el Estado financia los componentes del gasto público que no son financiados o de manera insuficiente por el mundo del trabajo. Lo anterior, es evidenciado en este trabajo de investigación en los análisis cuando se revisan los programas contenidos en los planes de desarrollo del último decenio en el Valle del Cauca.

Para Varela y Otálvaro, (2013) uno de los factores que complejiza el sistema de protección social visto de esta manera, es la precarización laboral originada en la globalización económica, que conduce a la desaparición del vínculo laboral y por consiguiente la destrucción del tejido de cooperación, protección y aseguramiento social, preponderantes para la sostenibilidad del sistema, y que permiten la concentración del gasto público del Estado en la población más pobre y vulnerable. Sumado a lo anterior, estos autores plantean el problema originado en el modelo de asistencialismo público estatal en la construcción de ciudadanía, ya que subyugan al ciudadano a colusiones clientelares y al deterioro de la dignidad humana misma.

Algunos de los problemas evidenciados en este trabajo, han sido a lo largo de la historia tratados por el Estado a través de este modelo asistencialista, como por ejemplo programas como Familias en Acción, en detrimento de la calidad de vida de los ciudadanos y acentuando aún más la desigualdad y la pobreza que en teoría pretende atacar. En el documento de Varela y Otálvaro, (2013) se describe un modelo basado en *“la monopolización de las funciones*

públicas en manos de aparatos administrativos burocráticos, con recursos cuantiosos y burocracias profesionales especializadas que lograron una amplia cobertura (tales son los casos de los sistemas de salud o de educación pública con altos niveles de inclusión social y de gratuidad) que caracterizaron al Estado benefactor del pasado, se ha transitado a una creciente, incesante y compleja mercantilización de la salud y la educación pública”, situación que este trabajo de investigación trata particularmente y de allí se desprende el interés por revisar los resultados de las políticas y programas de salud y educación en el territorio.

Concluye el documento de Varela y Otálvaro (2013) que los esquemas de lucha contra la pobreza y el sistema de protección social, han estado en cabeza de la Nación, aunque algunos diseños le reconocen un papel a los territorios, por lo que este trabajo concentra su esfuerzo en revisar los resultados de la implementación de los diferentes modelos en el territorio. Señala al igual que en el texto citado de Alicia Ziccardi, que el papel de la ciudadanía y su participación en las políticas sociales es fundamental para la consecución de la equidad social.

El problema de Estados con modelos de desarrollo incipientes como el nuestro conduce a un desbordamiento de los problemas sobre la capacidad del Estado, tenemos en Colombia órganos de vigilancia o superintendencias cuyas capacidades se encuentran desbordadas por los problemas, para citar un ejemplo, según la Contraloría General de la República (2013), la corrupción le cuesta a Colombia el 1,6 % del Producto Interno Bruto.

La dualidad entre crecimiento económico y desarrollo humano en el marco de las políticas sociales y gasto social, la creación de ambientes para la inversión o de desarrollo humano, en el marco del estudio de la interacción entre Estado, Mercado y Sociedad, se evidencia en la formulación de los planes de desarrollo territorial que aborda este trabajo de investigación, las fuerzas

que ejerce cada uno frente al desarrollo del territorio, invitan a pensar si el crecimiento económico conduce al desarrollo humano o viceversa. Ambas miradas pueden evidenciar la comprobación de una u otra teoría en la práctica con modelos de Estado en los que han logrado el desarrollo de uno a partir del otro, pero desde la perspectiva de los autores de este trabajo, ambos deben lograrse de manera simultánea en un contexto de Estado eficiente, en el que exista una planificación y una instrumentación correcta de las políticas sociales y de la regulación del mercado.

No es solo la regulación del mercado y el crecimiento económico el que conduce al desarrollo humano, ni solamente invertir en capital humano conlleva al crecimiento y desarrollo económico de un territorio, son la inversión en infraestructura y modernización estatal, ambientes de negocios que incentiven la inversión, incremento de la productividad, reducción de la pobreza, la inversión social y la sostenibilidad de medio ambiente en su conjunto, sobre la base de un Estado eficiente y la existencia de una ciudadanía real, las que pueden converger en el desarrollo de las sociedades.

1.5.3 Inclusión Social

Es importante la referencia de algunas de las teorías entorno a la inclusión social, la equidad y la justicia, que ubican el diagnóstico en el escenario propicio para el análisis de la situación social del Valle del Cauca.

Aunque los orígenes de la utilización del término exclusión social se remonta a *“un informe escrito por el Comisario General del Plan Pierre Massé, para consagrarse a partir del libro publicado en 1974 por René Lenoir, Secretario de Estado para la Acción Social del gobierno gaullista francés, bajo el título de Les exclus (la exclusión social en francés): Un Français sur dix”* Rojas (2012) en el que se describían los diferentes sectores de la sociedad

francesa que habían sido excluidos con el progreso de la sociedad y a los que se hacía necesario voltear a mirar nuevamente, la inclusión social como solución a los problemas de exclusión social ha sido un concepto introducido en el debate por parte de Organización de las Naciones Unidas ONU, y se refiere a la *“ausencia extrema de oportunidades, que suele fortalecerse mediante determinadas barreras religiosas, políticas y sociales”*, Vallegas (2013) este concepto se asocia a la Teoría de las capacidades de Amartya Sen, en el que se señala cómo la falta de capacidades y oportunidades condiciona el bienestar y la libertad del individuo o la sociedad.

La CEPAL amplía el panorama sobre el problema de inclusión social al de cohesión social y en *“Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe”* (2014) dirigido por Ernesto Ottone lo refiere a *“tanto a la eficacia de los mecanismos instituidos de inclusión social como a los comportamientos y valoraciones de los sujetos que forman parte de la sociedad. Los mecanismos incluyen, entre otros, el empleo, los sistemas educacionales, la titularidad de derechos y las políticas de fomento de la equidad, el bienestar y la protección social. Los comportamientos y valoraciones de los sujetos abarcan ámbitos tan diversos como la confianza en las instituciones, el capital social, el sentido de pertenencia y solidaridad, la aceptación de normas de convivencia y la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos.”*

En el citado documento preparado por la CEPAL, se ciñe el concepto de inclusión social y no sólo a la estructura a la que deben adaptarse los individuos, sino además la adaptación del sistema a la diversidad de los individuos, señala que la *“inclusión no solo supone mejorar las condiciones de acceso a canales de integración, sino también promover mayores posibilidades de autodeterminación de los actores en juego”*. Vallegas (2013)

En el año 2014, la CEPAL publica *“Pobreza, desigualdad y exclusión: aspectos básicos del Programa”*, en el que exhibe la falta de acceso de los ciudadanos y los trabajadores al sistema de protección social, lo cual se esgrime como una barrera que promueve la desigualdad entre los ciudadanos, y es por tal motivo que la CEPAL hace un llamado a los gobiernos latinoamericanos para que se diseñen e implementen estrategias y políticas que conduzcan a la reducción de la pobreza vía la inclusión social. Expone además que la *“para superar la pobreza y lograr la inclusión social se requiere incrementar la tasa de participación en la actividad económica y la productividad de los miembros en edad activa de las familias pobres, combinando capacitación, información y servicios relacionados con los derechos reproductivos, junto con apoyar a las mujeres en la economía del cuidado a fin de posibilitar su participación laboral”*. CEPAL (2014)

De las anteriores miradas, se colige que la inclusión social se trata de promover acciones que permitan mejorar los canales de integración, la autodeterminación y participación de los ciudadanos en el sistema de protección social, en las oportunidades y todos los derechos inherentes al individuo.

El abordaje de los conceptos de equidad y justicia se enlazan al establecer un escenario teórico para el diagnóstico social objeto de este trabajo. En la teoría de la equidad desarrollada por John Stacey Adams (1965) se intenta explicar la satisfacción relacional en términos de percepciones de tarifas / distribuciones injustas de recursos dentro de las relaciones interpersonales. El concepto de equidad de Adams, se desarrolla a través de la percepción que tiene el individuo de los resultados en proporción a sus aportes, es decir, su motivación y desempeño está dada por la percepción de la recompensa que recibe por su esfuerzo. Nava O. (2009)

El abordaje de la equidad social, supone la igualdad en los individuos para ser y hacer en una sociedad, y se logra a través de las acciones políticas y sociales, tendientes corresponder con derechos y riqueza distribuida de manera equitativa entre quienes participan de su producción, es por ello que las políticas plantean como objetivo de desarrollo económico el equilibrio o equidad social. Así las cosas, algunos de los principales detonantes de la desigualdad social son la baja participación en el empleo, la discriminación de género, los bajos salarios y la desprotección social.

El concepto de justicia amplía el espectro, resultaría muy extenso tratar de contrastar todas las teorías entorno a la justicia, pero para este diagnóstico es importante considerar lo siguiente:

De la corriente contractualista de Hobbes, Locke, Rousseau y Kant, proviene John Rawls (1971) quien en su libro *Teoría de la Justicia* aborda el concepto “Justicia con equidad”, el punto de partida del individuo está definido por el velo de la ignorancia (*“nadie conoce su suerte en la distribución de activos y habilidades naturales”*, RAWLS (1971)), bajo el cual el individuo haría su elección bajo principios de justicia, los cuales serían aceptablemente justos para todos y en la que se mejoraría la condición de los menos afortunados. Esta teoría es debatida por Nozick y Wolff, quienes consideran además los problemas ocasionados en la elección por las relaciones de mercado.

En *“La Idea de la Justicia”* SEN (2009), se desarrolla una perspectiva de la justicia en un mundo actual, un pensamiento complementario pero a la vez alternativo al concepto de justicia descrito por Rawls desde su ideología liberal igualitaria, Sen nos muestra la libertad de elección como el principal criterio de desarrollo, determinando que su nivel en una sociedad o país debe orientarse a ampliar la variedad de opciones de elección que tiene el ser humano, y que su examen se mide en el aumento del conjunto de alternativas efectivas antes que en los resultados de las elecciones que realice el mismo, y

sus niveles de justicia están determinados desde el nivel de acceso y el beneficio de quienes acceden.

Amartya Sen (2010), describe un vínculo entre democracia y justicia a través de un gobierno por discusión en el que los asuntos primordiales en una perspectiva amplia de la democracia son la participación política, el diálogo y la interacción pública entre los ciudadanos. La justicia se resuelve en el compromiso ético de disminuir lo esencialmente injusto, sin dejar todo soportado en el crecimiento económico, sino diseñando políticas públicas que respetando la diversidad cultural y política, acompañen el crecimiento económico del crecimiento humano, los fines deben ser colectivos y no instrumentales.

Es así como la inclusión social, equidad y justicia social, sustentan los problemas de desigualdad que pretende abordar este trabajo de diagnóstico, pero los cuales se hace necesario integrar al concepto de capital social. *“El Capital Social es considerado la variable que mide la colaboración social entre los diferentes grupos de un colectivo humano, y el uso individual de las oportunidades surgidas a partir de ello, a partir de tres fuentes principales: la confianza mutua, las normas efectivas y las redes sociales”*. Mendia G. Porto V. (2014)

1.5.4 Capital Social y Protección Social

En el desarrollo del análisis sobre las políticas públicas orientadas al tema social en el Valle del Cauca se recurre a un concepto relativamente nuevo, el capital social.

Se considera que el concepto del capital social ha tenido una historia reciente y que su inserción en las ciencias sociales se logra gracias James Coleman, este autor en la década de los ochenta, lo alude a la capacidad de las

personas de trabajar en grupo. Este trabajo de grado abordó un sentido amplio del concepto, que es empleado en todas las situaciones en que la gente coopera para lograr determinados objetivos comunes, sobre la base de un conjunto de normas y valores informales compartidos.

Karem Sánchez (2011) plantea que aunque el inicio del concepto de capital social se remonta a principios del Siglo XX, con la noción introducida por Farr, es realmente a través de Bourdieu y Coleman que se logra su aparición legítima en el contexto académico, así mismo, señala que Coleman concibe el capital social como productivo y que hace posible el logro de ciertos fines, que no serían posibles en su ausencia.

Coleman define el capital social como *“el componente del capital humano que permite a los miembros de una sociedad confiar en los demás y cooperar en la formación de nuevos grupos y asociaciones” por su función como “una diversidad de entidades con dos elementos en común: todas consisten en algún aspecto de estructuras sociales y facilitan cierta acción de los actores —ya se trate de personas o actores corporativos— en una estructura”*

Sobre el Capital Social sobresalen igualmente los conceptos expuestos por Robert Putnam 1993 y James Samuel Coleman 1988, ambos abordan el concepto de capital social desde la confianza y el civismo de una sociedad que convergen en la cohesión social de la misma, reduciendo los costes de transacción derivados de los problemas de inequidad, desigualdad e injusticia de una sociedad. El capital social está dado por los valores y visiones compartidas de una sociedad, fundamentados en su cultura y costumbres.

Robert Putman (2000) plantea dos tipos de capitales capital vínculo y el capital puente, el primero determina la relación entre individuos de la misma clase social, mientras que el segundo tiende puentes entre ellos, convirtiéndose este segundo en el que permite la cohesión social entre clases. Coleman se ocupa del capital social desde el efecto de la acción colectiva, como está acción

de un actor corporativo privilegia los intereses colectivos sobre la elección individual.

Aunque la colaboración y trabajo organizado no es un tema nuevo, sino que ha estado presente a lo largo de la historia humana, el concepto de capital social ha recobrado importancia considerando el fracaso de varios modelos políticos y sociales ante las desigualdades y condiciones de pobreza, en ese sentido como plantea Fukuyama (2003), muchos consideran que el capital social es un componente fundamental, tanto para el desarrollo económico como para la estabilidad de la democracia liberal.

De acuerdo a Fukuyama (2003), los años noventa comenzaron, en cierto sentido, con el llamado “Consenso de Washington”, como el enfoque dominante de las instituciones financieras internacionales con respecto al problema de las economías en desarrollo y en transición. El Consenso de Washington comprendía una serie de políticas económicas liberalizantes que procuraban librar de la inercia opresiva del Estado a las economías en desarrollo y en transición. Dichas políticas fueron aplicadas con mayor o menor éxito en diversos países desde Europa oriental y la ex Unión Soviética hasta América Latina, Asia, Asia meridional y otras partes del Tercer Mundo.

En gran medida las políticas neoliberales fracasaron en diferentes contextos, no se logró el crecimiento sostenido, ni tampoco se logró reducir los índices de desigualdad, esto impulsó a buscar nuevas estrategias para promover un desarrollo más acorde a las necesidades locales de cada nación y comunidad.

Para los países de democráticos el capital social se considera decisivo para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, en palabras del sociólogo Ernest Gellner (1994) “sin sociedad civil no hay democracia”. Al partir de este enunciado se entiende que el capital social es aquello que permite que los individuos débiles se agrupen para defender sus intereses y se organicen en

apoyo de sus necesidades colectivas. Si se quiere que la democracia liberal sea el contexto en que la mayoría de los países en desarrollo procuren promulgar sus políticas y estimular el crecimiento, entonces el capital social resulta decisivo para la fortaleza y estabilidad de ese marco político. Las democracias más vigorosas y bien consolidadas se hallan en mejor situación de encarar los desafíos del desarrollo.

Aunque se vincula el éxito de las democracias al relación con la sociedad civil, siendo el capital social un mediador relevante, éste último no ha logrado ser definido con claridad, lo que en parte ha incidido en la difusión del concepto como la base para una propuesta de cambio. Ocampo (2003) define al capital social como normas o valores compartidos que promueven la cooperación social. Dentro de esta perspectiva, el capital social es una manera utilitaria de mirar la cultura. La cultura tiende a considerarse como un fin en sí misma, lo que es innegable, o como una forma de expresión creativa. Pero también desempeña un papel funcional muy importante en toda sociedad, ya que es el medio por el cual grupos de individuos se comunican y cooperan en una gran variedad de actividades. Ocampo. (s.f)

Por su parte Arriaga considera que existe una gran variedad de enfoques y posturas con respecto al capital social y a sus aplicaciones que enfatizan la capacidad de movilizar recursos, la pertenencia a redes, las fuentes que lo originan, las acciones —individuales o colectivas— que la infraestructura del capital social posibilita y, finalmente, las consecuencias y resultados positivos y negativos que puede generar. Se dispone, por tanto, de un amplio abanico de definiciones y matices tanto del concepto de capital social como de sus aplicaciones. Arriagada (2003)

Sobre la base del concepto de capital social se crean relaciones en red que sintetizan el crecimiento económico con equidad social, a través de buenos niveles de cohesión social en los territorios y su interconexión, se potencia la

capacidad de recursos y de iniciativa que da respuesta a las necesidades locales.

Considerando lo anterior, el capital social es un instrumento mediante el cual la sociedad civil puede interactuar con las políticas públicas y en cierta manera lograr que estas cumplan su objetivo final. Los individuos son la inspiración y receptores de la norma, la política o la ley, y son estos quienes la asimilan la obedecen y aplica, ahora bien de organizarse la comunidad lograra que las políticas tengan un impacto mayor, no solo en el tema para lo que fue diseñada, sino que adicionalmente generaran unos efectos colaterales. Para el caso, de las políticas públicas de la educación, si le logra mayor cobertura y calidad en la educación en todos sus niveles, se logrará colateralmente incidir en indicadores de pobreza, seguridad, salud, entre otros, un ciudadano más educado tendrá unos hábitos más saludables y un mejor comportamiento en comunidad.

Sánchez (2011) plantea que el Gobierno Nacional en su plan de desarrollo de 1998, incorporó elementos básicos del concepto de capital social, y que el componente social se encuentra inspirado en esta teoría, lo que generó que los planes territoriales siguieran esta línea incorporando igualmente este concepto en su formulación, por lo que tomó importancia el analizar los planes de desarrollo departamentales del Valle del Cauca, con el fin de identificar si en su estructuración se evidencia claramente esta tendencia.

Otro concepto importante abordado por este documento, porque subyace al de equidad, inclusión social y justicia, es el de la protección social, que hace referencia a la protección que la sociedad hace al individuo de las necesidades de salud, vejez o discapacidades, a causa de la reducción de ingresos. La implementación de los sistemas de seguridad social se originan con el canciller alemán Otto von Bismarck, quien promulga en 1883 la Ley del Seguro de Enfermedad. *“Las motivaciones del canciller alemán para introducir el seguro*

social en Alemania fueron promover el bienestar de los trabajadores –a fin de que la economía alemana siguiera funcionando con la máxima eficiencia– y eludir la demanda de opciones socialistas más radicales.” Putman (2000)

Posterior a Bismarck, en 1942, Lord Beveridge elaboró para el Gobierno del Reino Unido el primer sistema unificado de seguridad social, y en 1945 *“la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyo artículo 22 reconoce que “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social”. En 1952, la OIT adoptó el Convenio sobre la Seguridad Social (normas mínimas) (núm. 102), y en 2001 puso en marcha una Campaña Mundial en materia de Seguridad Social y Cobertura para Todos.” Putman (2000)*

Este modelo de protección social se basa en el hecho que cuando un individuo disminuye sus niveles de ingresos, pierde su capacidad de acceder a suplir sus necesidades materiales y sociales. Daniel Castro Jiménez en *Protección social, un análisis frente a la evolución de la teoría del valor*, dice que: *“Los sistemas de protección social existen porque las personas bajo ciertas circunstancias no tienen la capacidad de generar ingresos monetarios, lo que no les permite resolver las necesidades materiales y sociales, las cuales en una economía capitalista se resuelven a través del mercado.”*, lo cual pone en el mapa del diagnóstico social, la necesidad de abordar el problema del empleo y como los factores de pobreza, desigualdad, inequidad e injusticia afectan la protección social del individuo. *“La desocupación constituye un flagelo no solo desde el punto de vista de los ingresos del hogar, sino también de la integración social de las personas”*. Putman (2000)

La CEPAL (2011) en *Protección social inclusiva en América Latina* Una mirada integral, un enfoque de derechos, sitúa la protección en las dimensiones del empleo formal, sus condiciones y requisitos, la protección del individuo frente a situaciones de emergencia, asistencia y acceso a la promoción y la

garantía ciudadana, enmarcada en valores de democracia y transparencia, una mirada que permite evaluar el desarrollo productivo y económico de una sociedad en términos de la evolución de su sistema de protección social.

Consuelo Corredor Martínez en Pobreza, equidad y eficiencia social, contenida en Cuadernos PNUD MPS - Investigaciones sobre desarrollo social en Colombia, plantea sobre la pobreza que *“Si bien hay consenso en la necesidad de erradicar este problema, no lo hay en cuanto al concepto mismo de pobreza y, por tanto, en las políticas más apropiadas.”*, esto conduce a pensar si en Colombia y particularmente en el Valle del Cauca, donde se centra esta investigación, si existe coherencia y consistencia en las políticas públicas sociales que se están implementado para erradicar este problema. En la investigación realizada por Consuelo Corredor se describe como la heterogeneidad de los pobres, permite diferentes abordajes del problema, determinándose que el mismo no sólo es un problema de equidad y justicia, sino que además se evidencia un problema de ineficiencia social, por lo que concluye que no es sólo un problema que debe abordarse de manera individual, sino de la sociedad en su conjunto.

En su trabajo de investigación, Corredor plantea como el problema de pobreza se evidencia en la inserción precaria determinada por la existencia de Factores intergeneracionales asociados al patrimonio del hogar de procedencia, y al acumulado de las generaciones precedentes, Factores estructurales de la sociedad en la que se profundizan las desigualdades sociales derivada de un patrón de desarrollo, y Factores coyunturales referidos a las decisiones de política que afectan en forma desigual. En el citado documento Consuelo Corredor señala que en Colombia el modelo de desarrollo *“ha privilegiado lo urbano sobre lo rural propiciando los desequilibrios territoriales y la concentración de población en los centros urbanos ocupando muchas veces los espacios en forma caótica y en condiciones infrahumanas. Esta nueva población proviene tanto de la tasa de natalidad como de la migración campo–*

ciudad y, en forma reciente del dramático desplazamiento de personas por razones del conflicto armado”.

El concepto planteado apoya esta investigación en el sentido de valorar los resultados de las políticas sociales en el Valle del Cauca en términos de la Violencia, Pobreza y Desigualdad, concentrándose principalmente en los efectos de las políticas de Educación y Salud sobre estos problemas.

1.5.5 La educación como transformación del ser

Goldthorpe (1987) plantea como con la complejización de las sociedades, aumenta la división social del trabajo y esto a su vez incrementa la desigualdad social. En países como Colombia la movilización social vertical, se ve afectada por el deterioro de la educación y la ausencia de empleo formal, esto se debe a correlación entre la movilización social y la desigualdad económica de la sociedad.

Por lo anterior, la educación de calidad de la sociedad es un factor detonante de la movilización social vertical, mejorar la educación, incrementa los ingresos, disminuye la desigualdad económica y permite el fortalecimiento del modelo de protección social. Es primordial para el Estado lograr la movilización social de su ciudadanía, reconfigurar el modelo educacional de nuestra sociedad hacia la enseñanza de principios y valores éticos en una sociedad, en el que exista un ciudadano con conciencia moral social que demande la construcción de una democracia real, que sienta vergüenza de aquello que no es moralmente justo, y ya no sólo en términos de justicia local sino además global, inscrito en una sociedad solidaria que nos convierta además de ciudadanos económicos, en ciudadanos sociales capaces de pensar y participar activamente en la lucha por los derechos del otro.

Diego Azqueta Oyarzun y Guillermina Gavaldón Hernández en “Educación y desarrollo: ¿capital humano o capital social?” plantean un debate sobre la mirada tradicional de la contribución de la educación a la competitividad de un país vía la formación del capital humano para el incremento de su productividad, y cómo éste ha sido el argumento predominante sobre la sustentación de la inversión en educación como elemento esencial en el desarrollo de los países, situación que claramente se expresa en el Plan de Desarrollo de Colombia, cuando se sustenta la educación como pilar del desarrollo competitivo del país. Al mismo tiempo, se señala que el impacto positivo de la educación en el crecimiento económico de un país también está dado por la “apertura de nuevas redes de relación social y en la consolidación de valores de ética ciudadana”, es decir, la educación como política social no sólo debería buscar racionalmente el aumento de capacidades o habilidades en pro de incrementar los niveles de productividad de una sociedad, sino además formar ciudadanos éticos con valores y visiones compartidas de sociedad que contribuyan bajo un modelo de capital social a la protección del bien común, esto sin duda reduciría las desigualdades al disminuir los costos de transacción en los que hoy incurre una sociedad desigual.

La mirada de la ejecución de la política educativa en función del fortalecimiento del capital humano para el incremento de la productividad tiene la fortaleza en que su mirada tradicional plantea una relación positiva de la inversión en educación con el crecimiento económico de una sociedad, pero dicha mirada puede acentuar desigualdades porque el modelo selecciona oportunidades para cada individuo de manera diferencial, mientras que sin necesidad de dejar de entregar habilidades individuales, el modelo podría plantear la construcción de una sociedad de valores y visiones compartidas, que incorpore durante los niveles de formación, la cultura y costumbres en los ciudadanos para que privilegien el bien común, reduciendo los costos de

transacción y los gastos en control y vigilancia en que tiene que incurrir el Estado al tratar de proteger ese bien común.

La educación es pues, el camino para formar ciudadanos y una sociedad más justa e igualitaria en términos del bienestar que se puede lograr sobre el fortalecimiento de los valores de la cooperación, la responsabilidad y la solidaridad. El capital social se fundamenta en las costumbres y cultura de la sociedad, las cuales se pueden generar a partir de la integración de la formación en habilidades con la formación en valores y democracia, es decir, la educación ciudadana en individuos y comunidades guarda una estrecha correlación con el desarrollo y crecimiento económico de un país.

La colaboración social implícita en el capital social, se fundamenta en la formación ética de los ciudadanos que conduce a la confianza y al fortalecimiento de los valores compartidos que son educados desde el hogar y la escuela. La educación juega un papel fundamental, como sucede en la formulación de los planes decenales de educación, en la construcción de visiones de largo plazo de sociedades justas e igualitarias, es la educación el medio para la cimentación de redes sociales capaces de generar el desarrollo económico de las comunidades.

1.5.6 Calidad de Vida y Bienestar

Quienes han definido el término calidad, coinciden en definirla como la satisfacción del cliente, William Edwards Deming (1989) la define como la satisfacción del cliente, mientras que Joseph Juran (1998) la describe como la adecuación al uso del cliente, pero quizás una definición más amplia en este sentido y en la que apoyó esta investigación es la que había dado Walter A. Shewhart (1939), quien la había especificado como el resultado de la

interacción de dos dimensiones: subjetiva (lo que el cliente quiere) y objetiva (lo que se ofrece).

Carlos Alberto Torres Tovar en Calidad de vida: realidad y percepción, brinda elementos conceptuales muy importantes y que permiten relacionar la calidad de vida con el Bienestar. Para Torres (2010) “ *El concepto de calidad de vida tuvo su origen en la constatación de que los crecimientos económicos producían consecuencias negativas sobre otras dimensiones de las necesidades humanas y que, por tanto, era necesario considerar estas nuevas dimensiones cuando se valoraban proyectos sociales y económicos que se basaban casi exclusivamente en el incremento de los bienes materiales o monetarios, y despreciaban los efectos que tenían sobre la calidad ambiental o la identidad de los individuos*”.

Al mismo tiempo en su editorial, Torres (2010), cita a Arostegui (1998), para reseñar que la expresión calidad de vida que “*es durante la década de los años cincuenta y comienzos de los sesenta, cuando con el creciente interés por conocer el bienestar humano y la preocupación por las consecuencias de la industrialización de la sociedad surge la necesidad de medir esta realidad a través de datos objetivos*”. Bajo esta premisa es que el DANE realiza en Colombia mediciones cuantificables de las condiciones de vida de los ciudadanos y que evalúan su bienestar.

Para los sectores de Salud y Educación, la Organización Mundial de la Salud en su grupo estudio de Calidad de Vida la ha definido como “*la percepción de un individuo de su situación de vida, puesto que en su contexto de su cultura y sistemas de valores, en relación a sus objetivos, expectativas, estándares y preocupaciones*” y El Ministerio de Educación Nacional, institución del orden nacional, encargada de diseñar las políticas públicas en materia educativa en Colombia, describe la educación de calidad como aquella que forma mejores seres humanos, ciudadanos con valores éticos, respetuosos de

lo público, que ejercen derechos humanos, cumplen con sus deberes y conviven en paz.

El PNUD basado en teorías como la de Amartya Sen, ha ampliado el concepto de calidad de vida al de desarrollo humano, y ha planteado que el desarrollo humano *“busca garantizar el ambiente necesario para que las personas y los grupos humanos puedan desarrollar sus potencialidades y así llevar una vida creativa y productiva conforme con sus necesidades e intereses. Esta forma de ver el desarrollo se centra en ampliar las opciones que tienen las personas para llevar la vida que valoran, es decir, en aumentar el conjunto de cosas que las personas pueden ser y hacer en sus vidas”*. Para la medición de este desarrollo humano valora dos índices: el índice de desarrollo humano, y otro de pobreza, el índice de pobreza multidimensional.

Por lo anterior, calidad de vida y bienestar está dada por el acceso que los diferentes ciudadanos tienen a desarrollar de manera libre sus potencialidades y satisfacer sus propias necesidades.

Los diferentes conceptos expuestos en el marco teórico aportaron a esta investigación, tanto para explicar los alcances de las políticas públicas, así como para explicar los fenómenos estudiados: pobreza, desigualdad, violencia, educación y salud. La teoría sobre políticas públicas, apoyó el análisis realizado en este trabajo de investigación, en la medida que permitió identificar claramente el papel del Estado, y en particular la Gobernación del Valle del Cauca, al momento de atender las necesidades sociales de la población y asumir sus responsabilidades constitucionales.

Los modelos de formulación de políticas públicas ayudaron a revisar cómo ha sido la estructuración de las políticas sociales en el Valle del Cauca, su discontinuidad, el cambio de estrategias para atacar los problemas sociales, y la ausencia de ética, en la perspectiva planteada por la Profesora Sanchez, en esa respuesta.

El concepto de inclusión social aportó elementos esenciales para este análisis de los problemas de pobreza, desigualdad, violencia, salud y educación, debido a que las respuestas del Estado a estos problemas están basadas en el objetivo claro de incluir socialmente a la población excluida por diferentes factores, el cierre de brechas y reducción de las expresiones de estos problemas son los objetivos del Estado de incluir socialmente a la población en situación de vulnerabilidad.

Finalmente los conceptos de capital social, protección social y la educación como transformación del ser, calidad de vida y bienestar ayudaron a proponer el camino que debe seguir para la construcción de una sociedad vallecaucana más igualitaria y con un modelo que potencie el desarrollo humano.

1.6 DISEÑO METODOLÓGICO

Este trabajo de grado se ubicó como estudio de tipo descriptivo, con un enfoque mixto: cualitativo y cuantitativo, y en un modelo de análisis de Advocacy Coalitions, a través de este tipo se pretendió caracterizar las políticas públicas relacionadas con: pobreza, desigualdad, violencia, y los sectores educación y salud, en el contexto del Valle del Cauca, en tal sentido recurre a información cualitativa que describe las políticas, e información cuantitativa que permite medir los resultados de las mismas en un determinado periodo de tiempo 2001-2014.

Para la realización de éste trabajo, se hizo una búsqueda de tipo documental, que recopiló información proveniente de documentos oficiales de la Gobernación del Valle, documentos preparados por agencias cooperación

internacional, documentos académicos, e informes de entidades del orden nacional como el Departamento Nacional de Estadísticas (DANE).

Es importante precisar que esta investigación no es un estudio de prospectiva en particular, lo que se ha planteado es una investigación de carácter documental que busca analizar, bajo un modelo de arena política, en concreto los procesos de formulación y ejecución de los últimos cuatro planes de desarrollo realizados en Departamento del Valle del Cauca en lo atinente a sus políticas sociales en tres dimensiones: Pobreza, desigualdad, violencia y dos sectores: educación y salud, a fin de establecer elementos de análisis que evidencien su contribución o aporte a los procesos de mejoramiento del bienestar y de la calidad de vida de los habitantes del Valle del Cauca.

Grafica No. 6. Modelo de Análisis de Políticas Sociales



Fuente: Los autores

El diseño metodológico de la investigación para esta tesis, en cumplimiento del objetivo específico No. 1 planteó la necesidad de comprender la forma como en Colombia han sido definidos los procesos de descentralización, en tal sentido fue importante en primera instancia establecer claramente el marco de responsabilidades y funciones de los entes territoriales con relación a los procesos de formulación, ejecución y evaluación de las políticas sociales, en lo referido a las dimensiones y sectores descritos en el párrafo anterior.

En segundo lugar, y en línea con el objetivo específico No. 2, fue necesario precisar el concepto de políticas sociales para el desarrollo de la investigación e igualmente la decisión de establecer cinco dimensiones de análisis, las cuales son ampliamente sustentadas en la justificación y en el marco conceptual, en este mismo sentido se planteó una cobertura temporal de cuatro gobiernos, que en Colombia corresponden con períodos legales y regulares de cuatro años cada uno.

En tercer lugar, y en cumplimiento del objetivo específico No. 3, se hizo un análisis con información documental sobre los avances de la política social en el Departamento del Valle del Cauca a partir de las dimensiones y sectores que definió el proyecto y en los cuatro planes de desarrollo referidos, es decir de 2001 a 2015, igualmente se consideró tanto información documental de carácter cualitativo como información documental de carácter cuantitativo comparándola y permitiendo a partir de información cualitativa comprobar las tendencias y comportamientos históricos obtenidos de los datos cuantitativos .

Como producto del análisis de la problemática en el Departamento, se analizaron los árboles de problemas construidos tanto en la versión del plan maestro del Valle del Cauca 2003-2015, como la versión actualizada, y se revisaron los documentos referidos en los cuales se ha identificado información de tipo cuantitativo e información de tipo cualitativo.

La información cualitativa y cuantitativa como los análisis teóricos encontrados en los documentos de investigación social en el Valle del Cauca, permitieron la sustentación del árbol de problemas y posibilitaron desde el punto de vista metodológico una apertura importante a un conjunto de técnicas de análisis cuantitativas y cualitativas, que permitieron incorporar las visiones de los expertos en materias específicas como también incorporar los procesos de creación e imaginación en torno a la realidad social de la región vallecaucana.

La información estadística ha sido sobre todo recuperada de las entidades oficiales, como la Dirección Nacional de Planeación, el DANE, y los observatorios sociales tanto de entidades públicas como privadas del orden Nacional y Regional, que sobre todo en las últimas dos décadas han venido recogiendo información sistemática de variables de tipo sociodemográfico y de variables derivadas de campos como educación, salud, pobreza, calidad de vida, la violencia y el conflicto armado.

Las conclusiones de la investigación permitieron allegar elementos de juicio importantes para abordar la reflexión respecto de la pregunta de fondo que se ha planteado aquí, y que precisa una discusión en torno al papel de los departamentos, como ente territorial en los procesos de formulación, ejecución y evaluación de las políticas sociales en Colombia y su grado de efectividad en el mejoramiento de los indicadores de pobreza, desigualdad, violencia, salud y educación, los cuales reflejan los niveles de bienestar y de calidad de vida los habitantes del territorio.

No se pretende en esta investigación para tesis de maestría agotar los debates y las preguntas respecto del tema de políticas sociales en los niveles territoriales para el caso de Colombia, quizás el aporte más importante que se pudo haber realizado es el de haber descrito una relación expedita en el campo de las políticas sociales que interroga directamente al Estado en sus niveles descentralizados en cinco dimensiones de las políticas sociales que tienen el

mayor peso en términos de presupuesto y en términos de su peso específico para el desarrollo del país.

Se espera haber contribuido desde esta investigación no solo al análisis de las políticas sociales en Colombia, sino a pensar en las enormes implicaciones y desafíos que tiene el campo de la formulación, la ejecución y la evaluación de políticas públicas de cara a hacer de Colombia y América Latina una región capaz de enfrentar las asimetrías y los desequilibrios sociales que presentan los países.

Paso I. En esta se describieron las políticas públicas emprendidas por la Gobernación del Valle del Cauca para atender los problemas de pobreza, desigualdad, violencia, y los sectores de educación y salud. Para tal fin se recurre a la revisión de los planes de desarrollo de las gobernaciones en los periodos de gobierno vigentes entre los años 2001 a 2014, y análisis de la continuidad y coherencia y consistencia de las políticas públicas sociales en dichos planes.

Paso II. Se identificaron los programas de gobierno que se adelantaron para dar cumplimiento a las políticas sociales, en las dimensiones de pobreza, desigualdad, violencia, y los sectores de educación y salud, de conformidad con los planes de desarrollo, para tal fin se complementó con la revisión de los presupuestos asignados.

Paso III. Identificación de los resultados obtenidos respecto a la reducción de la pobreza, desigualdad e indicadores de violencia, cobertura en educación, salud entre otros. A partir de datos consolidados por las dependencias de la Gobernación del Valle del Cauca, como por instituciones del orden nacional y Regional.

Paso IV. Análisis de la información obtenida. Se analizaron datos estadísticos cuantitativos y cualitativos, comportamientos históricos de los

problemas analizados, tendencias, datos comparativos con otras regiones del país y del país con otros países. A partir de lo cual, se plantearon observaciones y discusiones respecto de cada problemática y sector analizado para el Departamento del Valle del Cauca.

Considerando los distintos objetivos los datos se organizaron según el modelo de análisis de la política pública Advocacy Coalitions. En primer lugar se hizo una descripción cualitativa de las política sociales 2001-2014, destacando los objetivos de la misma, los organismos, entidades administrativas, que intervienen para hacerla efectiva y los desafíos evidenciados. Posterior se evaluaron los resultados para emitir un juicio de valor sobre las mismas, respaldándose en datos cuantitativos.

Para el logro de los objetivos se realizó una investigación de carácter documental, se revisaron los planes de desarrollo de la Gobernación del Valle del Cauca, vigentes entre los años 2001 a 2014, igualmente se consultaron diferentes informes de gestión de las secretarías como salud, educación y de gobierno. Para el desarrollo en sí del documento se consultaron fuentes secundarias, que ya han procesado la información. De igual manera se consultaron fuentes del orden nacional, regional y local desde una lógica comparada.

Para este trabajo se consultaran distintas fuentes, relacionadas en la siguiente tabla.

Tabla No 5. Fuentes de Información

Organización	Información Aportada	Problemas sobre los que aporta información
Organización de las Naciones Unidas y sus diferentes programas	Estadísticas, Documentos de Análisis, Políticas	Pobreza, Desigualdad, Violencia
Banco Mundial	Estadísticas, Documentos de Análisis, Políticas	Pobreza, Desigualdad, Violencia
Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL	Estadísticas Documentos de Análisis Políticas	Pobreza, Desigualdad, Violencia, Educación
Ministerio de Educación	Estadísticas, Políticas	Educación
Ministerio de la Protección Social	Estadísticas, Diagnósticos, Políticas	Salud
Departamento Nacional de Estadísticas (DANE)	Estadísticas	Pobreza, desigualdad, Educación, Salud
Unidad para las Víctimas	Normatividad	Violencia
Senado y Congreso de la República.	Normatividad	Pobreza, Desigualdad, Violencia, Educación, Salud
Gobernación del Valle del Cauca	Estadísticas, Documentos de Análisis, Diagnósticos, Políticas	Pobreza, Desigualdad, Violencia, Educación, Salud
Secretaría de Educación Departamental	Estadísticas, Documentos de Análisis, Diagnósticos, Políticas	Educación
Secretaría de Salud Departamental	Estadísticas, Documentos de Análisis, Diagnósticos, Políticas	Salud
Secretaría de Gobierno Departamental	Estadísticas, Documentos de Análisis, Diagnósticos, Políticas	Violencia
Comisión Vallecaucana por la Educación	Estadísticas, Documentos de Análisis	Educación
Municipio de Santiago de Cali	Estadísticas, Documentos de Análisis	Pobreza, Desigualdad, Violencia
Instituto CISALVA	Estadísticas, Documentos de Análisis	Violencia
Instituto de Prospectiva de la Universidad del Valle.	Documentos de Análisis, Diagnósticos	Pobreza, Desigualdad
Universidades Locales	Documentos de Análisis, Diagnósticos, Artículos	Pobreza, Desigualdad

Fuente: Los Autores

2. CAPITULO II: HALLAZGOS, POLÍTICAS PÚBLICAS EMPRENDIDAS EN PLANES DE DESARROLLO 2001-2016 PARA GENERAR CAMBIOS EN LA POBREZA, DESIGUALDAD, VIOLENCIA, Y LOS SECTORES DE EDUCACIÓN Y SALUD

En este capítulo se presenta una reseña desde los distintos planes de desarrollo departamentales formulados por la gobernación del Valle del Cauca, vigentes entre los años 2001 a 2015, que contienen los distintos programas han tenido como finalidad impulsar el desarrollo económico de la región y combatir los principales problemas como la pobreza, violencia, empleo, así mismo mejorar la cobertura en educación y salud.

El departamento del Valle del Cauca, está integrado por 42 municipios y ubicado al suroccidente del país, en la cuenca media del Rio Cauca, se constituye indudablemente en todo un referente de urbanización e industrialización en la historia del país, de una enorme complejidad social, el departamento juega un papel importante en la economía nacional, tanto por su conexión con la cuenca del Pacífico como por la conexión con las demás regiones del país, Nancy Motta (2002), posee además una importante red de centros urbanos que la distinguen claramente de otros departamentos del país y regiones latinoamericanas, los centros urbanos más destacados son Cali, Palmira, Yumbo, Cartago, Tuluá, Buga y Buenaventura.

Santiago de Cali, como capital del departamento, a lo largo del siglo XX, es caracterizada a partir de los intensos flujos migratorios, procesos que igualmente vivieron las otras ciudades colombianas, pero que en el caso particular de esta región estuvo claramente marcada por un componente étnico racial. Urrea. (s.f)

Tabla 6. Ficha Técnica del Departamento del Valle del Cauca

DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA				
Superficie 22.140 km²				
Población 4'532.378 Hab (Proyección DANE 2005)				
Densidad 204.31 Hab/Km²				
Capital Cali – 2'423.381 Hab (Proyección DANE 2005)				
UBICACIÓN, EXTENSIÓN Y LÍMITES				
El Departamento del Valle del Cauca está situado al suroccidente del país, formando parte de las regiones andina y pacífica; localizado entre los 05°02'08" y 03°04'02" de latitud norte y a los 72°42'27" y 74°27'13" de longitud oeste. Cuenta con una superficie de 22.140 km ² lo que representa el 1.9 % del territorio nacional. Limita por el Norte con los departamentos de Chocó, Caldas y Quindío; por el Este con los departamentos del Quindío y Tolima, por el Sur con el departamento del Cauca y por el Oeste con el océano Pacífico y el departamento del Chocó				
DIVISIÓN ADMINISTRATIVA				
El departamento Valle del Cauca está dividido en 42 municipios:				
Cali	Alcalá	Andalucía	Ansermanuevo	Argelia
Bolívar	Buenaventura	Buga	Bugalagrande	Caicedonia
Calima (Darien)	Candelaria	Cartago	Dagua	El Aguila
El Cairo	El Cerrito	El Dovio	Florida	Ginebra
Guacarí	Jamundí	La Cumbre	La Unión	La Victoria
Obando	Palmira	Pradera	Restrepo	Riofrío
Roldanillo	San Pedro	Sevilla	Toro	Trujillo
Tuluá	Ulloa	Versalles	Vijes	Yotoco
Yumbo	Zarzal			
FISIOGRAFÍA				
El territorio del departamento de Valle del Cauca está constituido por cuatro unidades fisiográficas, denominadas la llanura del Pacífico, la cordillera Occidental, el valle del río Cauca y el flanco occidental de la cordillera Central.				
ACTIVIDADES ECONÓMICAS				
La economía del departamento del Valle del Cauca está sustentada en la prestación de servicios, le siguen la industria y las actividades agropecuarias. Entre los servicios, los más importantes son los comerciales, el transporte, la banca y las comunicaciones. La agricultura está bastante tecnificada, el producto más relevante para la economía departamental es la caña de azúcar, le siguen la caña panelera, el sorgo, yuca, algodón, soya, maíz, café palma africana y cacao. En la industria se destacan los alimentos, particularmente el procesamiento de azúcar, la producción de químicos, fármacos, plásticos y la industria editorial. La ganadería es mayoritariamente vacuna.				

Fuente: <http://www.todacolombia.com>

El Valle del Cauca ha tenido varios problemas que han afectado a la gobernabilidad por la destitución de algunos gobernadores electos. En la siguiente tabla se presenta la relación de los gobernadores electos, encargados y designados desde 2001 a 2014. Como se aprecia fueron destituidos el Dr. Juan Carlos Abadía y el Dr. Héctor Fabio Useche, lo que generó discontinuidad en los planes de desarrollo y los proyectos de inversión.

Tabla 7. Gobernadores por periodo. 2001 – 2012.

PERIODO	GOBERNADOR	PARTIDO POLITICO	MANDATO
1 de enero de 2001 - 31 de diciembre de 2003	Germán Villegas	Partido Conservador Colombiano	Segundo Mandato
1 de enero de 2004 - 31 de diciembre de 2007	Angelino Garzón	Independiente Inscrito por el Movimiento "Convergencia Popular Cívica".	Primer mandato
1 de enero de 2008 - 25 de mayo de 2010	Juan Carlos Abadía Campo	Independiente Inscrito por el movimiento "Por un Valle Seguro".	Destituido por la Procuraduría por participación en política.
8 de junio de 2010 - 23 de junio de 2010	Víctor Manuel Salcedo		Encargado tras destitución de Abadía.
24 de junio de 2010 - 7 de agosto de 2010	Juan Carlos Abadía Campo		Restituído en el cargo por una acción de tutela luego revocada por el consejo superior de la Judicatura.
7 de agosto de 2010- 31 de diciembre de 2011	Francisco Lourido		Encargado tras destitución de Abadía.
01 de enero de 2012 - 30 de marzo de 2012	Héctor Fabio Useche	Movimiento MIO	Suspendido por presunto detrimento patrimonial.
30 de marzo de 2012 - 04 de mayo de 2012	Aurelio Iragorri Valencia		Designado por el presidente tras destitución de Useche.
04 de mayo de 2012- 05 de julio de 2012	Adriana Carabalí	Movimiento MIO	Elegida de la terna del Movimiento MIO para la continuación del mandato de Useche.
06 de julio de 2012 – 2015.	Ubeimar Delgado	Partido Conservador Colombiano/Unidad Vallecaucana.	Elegido en segundas elecciones tras destitución de Useche.

Fuente. Elaboración propia, según datos históricos de la Gobernación del Valle del Cauca. 2014.

Además del problema señalado anteriormente, la Gobernación del Valle del Cauca, inmersa en una crisis financiera que no le permitía cumplir con sus acreencias en las condiciones que habían sido pactadas, en el mes de mayo de 2012, se acoge a la Ley 550 de 1999, *“por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones”*. A través de esta decisión, la Gobernación pudo realizar una reestructuración de sus pasivos a cinco años, realizando acuerdos de pago de las deudas con sus acreedores, que tuvo un impacto considerable en los recursos de inversión.

Esta problemática de endeudamiento, obligo a la Gobernación del Departamento a comprometer de su presupuesto el 30% de los recursos de inversión, afectando la inversión social del mismo. Esta situación generó una desfinanciación de los programas sociales y por ende de la política social del Departamento.

Al momento de la elaboración de este trabajo de investigación, la Gobernación del Valle del Cauca, no contaba con recursos ni siquiera en unos niveles mínimos para ejecutar su política social, ya que buena parte de los recursos estaban destinados al pago de la deuda, es decir, los acreedores en una arena política incidiendo directamente sobre las decisiones de política pública, dejando sólo exentos los recursos correspondientes al Sistema General de Participaciones de Salud y Educación, con los que en su mayoría se financian las nóminas de estos sectores, es decir, sólo para mantener la prestación del servicio pero no para mejorarlo o atender problemáticas de calidad.

2.1 RESEÑA DE LOS PROGRAMAS DE GOBIERNO:

Cada gobernador plantea un plan de desarrollo que posteriormente es aprobado por la Asamblea Departamental. En esta sección se hace una reseña de los planes de desarrollo vigentes durante los años 2001-2014, tan como se detallan a continuación.

- 2001 a 2013
- 2004 a 2007
- 2005 a 2008
- 2009 a 2011
- 2012 a 2015

Al momento de la elaboración de este trabajo de investigación, se encontraba en vigencia el Plan de Desarrollo Departamental del Valle del Cauca, “VALLECAUCANOS, HAGAMOSLO BIEN” que correspondía al gobernador electo Ubeimar Delgado, que fue formulado desde el 2012 hasta el año 2015, pero que para efectos de este trabajo se analizó hasta el año 2014.

2.1.1 Periodo: 2001-2003

Plan de Desarrollo Departamental “Con fe, Valle del Cauca unido y solidario” Un puente hacia el futuro. En su presentación el Plan de Desarrollo plantea un modelo de desarrollo a partir del crecimiento económico originado en la Zona Económica Especial de Exportaciones de Buenaventura y el cambio de la economía agraria en el Departamento, lo cual ubica el plan en su presentación, en un modelo liberal, donde a partir del fortalecimiento de estructuras económicas y el aumento de la producción, se potencien ciertos escenarios socioeconómicos que propicien el desarrollo humano.

En las ventajas comparativas analizadas en el plan, subyacen elementos relacionados con la ubicación geoestratégica, recursos naturales, plataforma de infraestructura y servicios, capacidad productiva y de investigación, y al mencionar otras ventajas incluye al capital humano, pero enfocado hacia la contribución que el mismo hace al aparato productivo de la región. No se evidencia en el análisis de las ventajas comparativas, elementos diferenciadores asociados al ser humano, a la sociedad, a la colaboración social que caracterizaba la sociedad Vallecaucana de la época, el capital social construido a partir del civismo, la confianza mutua y las reglas sociales del territorio.

El diagnóstico general del desarrollo social, resalta el deterioro del nivel de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que paso en el año de 1997 del 14.7% al 18.1% en el año de 1998, el aumento en las necesidades de vivienda, la inasistencia escolar y un desplazamiento por problemas de orden público hacia el Departamento provenientes de los Departamentos de Nariño, Putumayo y el Pacífico Colombiano. Se evidencia igualmente problemas de cobertura, calidad y eficiencia interna en la prestación del servicio público educativo, deficiencias en el saneamiento básico, y se concluye un modelo de desarrollo social que no ha permitido superar las condiciones de inequidad y pobreza. (Gobernación del Valle. 2001)

Algunos de los indicadores expuestos en la dimensión social, muestran un Tasa de Desempleo para Septiembre de 1999 ubicada en el 22.3%, cobertura en acueducto del 85.6%, alcantarillado 80%, energía urbana del 99% y rural del 95%, cobertura de afiliación al Sistema General de Salud del 54.5% y cobertura educativa en primaria del 95%, secundaria del 57.5%, técnica del 21.3% y universitaria del 18.9%. (Gobernación del Valle. 2001. P.37 y 38)

La Ordenanza No. 118 de 11 de Junio de 2001, por medio de la cual se estableció el Plan de Desarrollo Departamental del Valle del Cauca 2001-2003,

en su parte estratégica, implantó como principios generales del Plan: la Concertación, Publicidad, Concurrencia, Eficiencia, Transparencia, Bienestar, Participación, Equidad, Equilibrio territorial y Autonomía.

Estos principios rigieron las políticas públicas del plan de desarrollo:

Construcción de un nuevo modelo de desarrollo regional: Plantea la necesidad de construir un nuevo modelo de desarrollo que solucione las condiciones de exclusión social y pobreza, aprovechar la ubicación geoestratégica, la biodiversidad, afianzar los valores culturales y ambientales y contar una gerencia eficaz, a partir del análisis del contexto económico mundial y globalizado.

Cimentar el Desarrollo Humano Sostenible: Describe que la gente es la razón de ser del plan, para lo cual plantea el mejoramiento del capital humano que apunte a impactar las distintas formas de pobreza, que los frutos del crecimiento sean transferidos a las personas y que la gente se vuelva parte activa de su propio desarrollo.

Contribuir a la inserción del país en la economía mundial: Relaciona el Departamento del Valle del Cauca con la posibilidad de mejorar e incrementar el comercio exterior, a partir de la designación de Buenaventura como Zona Económica Especial de Exportaciones.

Unidad territorial y aprovechamiento de los ejes estratégicos: Plantea un ordenamiento territorial a través de la implementación de corredores que fortalecen la integración económica.

El Plan se estructura en seis objetivos con sus respectivas estrategias:

Tabla No. 8 . Objetivos Plan de Desarrollo 2001-2003

Objetivo	Detalle
Objetivo General No. 1	Convertir al Valle del Cauca en una plataforma exportadora que favorezca la competitividad del Departamento y de la Nación, mediante el aprovechamiento de su situación estratégica, su infraestructura física y de servicios, su capital humano y el impulso a la Zona Económica Especial de Exportaciones de Buenaventura. Esto lo buscaba lograr a través del fortalecimiento y modernización de la plataforma física, de conectividad y de servicios para la competitividad, el impulso de la producción sostenible y consolidación de los encadenamientos productivos, el impulso del sector turístico, la promoción y formación de talento humano en áreas estratégicas para el desarrollo (educación para el trabajo) y la adopción y facilitación de las directrices y orientaciones del Plan Estratégico Exportador para el Departamento.
Objetivo General No. 2	Consolidar el desarrollo cultural y el aprovechamiento y uso sostenible de la biodiversidad. Esto a través del fortalecimiento de la identidad cultural, el patrimonio ambiental y cultural, la Gestión ambiental urbana y rural y la Biodiversidad.
Objetivo General No. 3	Disminuir la exclusión social y la pobreza, sustentado en un desarrollo humano sostenible, a través del aumento de la cobertura y mejoramiento de la calidad en los servicios de salud, saneamiento básico, agua potable, educación, vivienda, recreación, deporte, seguridad alimentaria y apoyo a grupos vulnerables.
Objetivo General No. 4	Promover un acuerdo ciudadano y desarrollar condiciones para garantizar seguridad, paz, convivencia y reconstrucción del tejido social en el Valle del Cauca. Esto a partir de la generación de condiciones para la preservación del orden público, la convivencia y la seguridad ciudadana, la construcción de cultura ciudadana y la concertación con los actores del conflicto.
Objetivo General No. 5	Afianzar los procesos de modernización institucional, a través del fortalecimiento de la gestión pública, el desempeño del talento humano, sistemas de información integrados y la aplicación de los sistemas de decisión democráticos y participativos.
Objetivo General No. 6	Fortalecer la planificación integral y el desarrollo territorial sostenible, a partir del fortalecimiento de los procesos e instrumentos de planificación integral y la gestión del riesgo.

Fuente: Plan de Desarrollo Departamental del Valle del Cauca 2001-2003

Aunque al realizar un análisis de los fundamentos del Plan de Desarrollo, se evidencia que el desarrollo humano, se pretendía lograr a partir del crecimiento económico del territorio, al revisar el presupuesto se encuentra que para el logro del objetivo general No. 3, se destinan 1.32 Billones de los 1.56 Billones que cuesta el Plan de Desarrollo, es decir, el componente social del Plan de Desarrollo ocupa el 84% del Presupuesto Total. Esto sucede porque existen dos proyectos: Mejoramiento en la calidad de los servicios de salud con 302 mil millones y Apoyo a la descentralización educativa por 790 mil millones que juntos suman 1.1 Billones, provenientes en su mayoría del Situado Fiscal

(Recursos transferidos de la Nación), y que están relacionados con la prestación de los servicios públicos de educación y salud.

La formulación del objetivo No. 4, cuando señala que se buscará un *“acuerdo ciudadano y desarrollar condiciones para garantizar seguridad, paz, convivencia y reconstrucción del tejido social en el Valle del Cauca”*, se evidencia la incorporación de elementos de capital social en la estructuración del plan, tal y como lo había indicado Sánchez (2011), y que obedeció a la inspiración que de este concepto quedo plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo de 1998.

2.1.2 Periodo 2004-2007

Plan de Desarrollo Departamental – Vamos Juntos por el Valle del Cauca. En éste plan en la exposición de motivos plantea que la pobreza no es sólo un problema de exclusión económica y marginalidad sino además de precariedad política, cultural y social, plantea al igual que el Plan de Desarrollo anterior un nuevo modelo de desarrollo, esta vez de “esencia humanística”, y plantea un desarrollo social a partir de la democratización de las prácticas sociales, políticas, económicas y culturales. En el documento se plantea la violencia como consecuencia de la intolerancia de la injusticia social, de la pobreza y de la distorsión de valores. Gobernación del Valle del Cauca. (2004)

En el inicio del plan de desarrollo se inicia con una contextualización de la situación del departamento en temas económicos y sociales, establece algunos indicadores relacionados con línea de pobreza y línea de indigencia, donde ubica 52% y 15% de la población vallecaucana para el año 2000, según datos del Departamento Nacional de Planeación, proyectando la línea pobreza para el Valle del Cauca en el año 2004 en el 66%. Así mismo, el índice de Gini para el

Valle del Cauca en el mismo período es del 0.514, datos que contrasta con la encuesta del SISBEN. Gobernación del Valle del Cauca. (2004)

Los indicadores de educación en la parte considerativa del mismo plan de desarrollo, proponen problemas de cobertura y calidad bastante grandes, coberturas en educación del 77.4% en la población de 5 a 17 años, y un Departamento ocupando el puesto 28 entre las entidades territoriales, 5 puestos por debajo del último departamento en términos de calidad educativa.

En el tema de salud, los datos presentados señalan un Departamento, cuyas principales causas de muerte son la violencia, cardiopatía isquémica, hipertensión arterial y cáncer de próstata, situaciones que como bien lo plantea el documento son causas altamente evitables si se cuenta con programas de reducción de violencia y prevención en salud. Presenta igualmente, problemas sociales adicionales, como nutrición infantil, servicios públicos, vivienda, y otros del orden económico que afectan igualmente el desarrollo social del territorio.

El Plan de Desarrollo 2004- 2007 fue adoptado mediante Ordenanza 182 de Junio 11 de 2004, plantea como estrategias:

- **Dialogo Social, Concertación y Participación:** Pretendía convocar todos los actores en torno al desarrollo de cada uno de los ejes del plan.
- **Alianzas Estratégicas:** Planteaba el establecimiento de vínculos con organizaciones de diferente índole para el logro de los objetivos del plan.
- **Comunicación:** Buscaba mejorarla comunicación con el ciudadano.
- **Cofinanciación:** Planeaba potenciar los resultados de las políticas a través de la concurrencia de diferentes fuentes de recursos.
- **Descentralización y Desconcentración:** Esperaba generar apoyo a los gobiernos locales y a demandar apoyo del Gobierno Nacional.

Los objetivos generales del Plan de Desarrollo 2004 – 2007 fueron:

Tabla No. 9. Objetivos Plan de Desarrollo 2004-2007

Objetivo	Detalle
Objetivo General No. 1	Promover una cultura democrática, de paz, convivencia reconciliación y perdón, donde los seres humanos, sus derechos y deberes sean lo primero. Esto a través de: Aplicar políticas en favor de la democracia participativa, la seguridad, la convivencia ciudadana y la paz, y contribuir a la construcción colectiva de un ambiente de convivencia, paz, reconciliación y perdón en el Valle del Cauca.
Objetivo General No. 2	Contribuir al desarrollo de una sociedad más equitativa y solidaria, en la que prevalezcan los derechos de los niños, las niñas y los jóvenes, la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, el respeto a la diferencia y a la diversidad, y el acceso a bienes y servicios sociales como las bases esenciales del Bienestar Social. Lo cual se plateaba, a través de: Acciones sociales acordes con las características poblacionales (edad, género, etnia, condición física y social); Ampliación de coberturas, mejoramiento de la calidad de servicios de salud y fortalecimiento institucional; Ampliación de coberturas, mejoramiento de la calidad de servicios educativos y fortalecimiento institucional; Ampliación de oferta y cobertura del conocimiento; Vivienda e infraestructura habitacional y social; Recuperación y promoción de la identidad Vallecaucana; Recreación con énfasis en sectores poblacionales más pobres; y Deporte, educación física y actividades recreativas con énfasis en sectores poblacionales más pobres.
Objetivo General No. 3	Promover el incremento de la productividad, competitividad e innovación empresarial pública y privada en los sectores urbano y rural para la generación y distribución más equitativa de ingresos; que fortalezca el tejido social y empresarial, y fomente la capacidad investigativa en ciencia y tecnología. A través de: Desarrollo sostenible y competitivo de los sectores agropecuario, pesquero, forestal, minero, agroindustrial y turístico; Fomento a la capacidad exportadora de las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, impulso a la ciencia y la tecnología y a la creación y/o adecuación de espacios para facilitar los negocios y el comercio exterior, Transitabilidad, conectividad y macroproyectos; Desarrollo Socioproductivo para la región del pacífico vallecaucano; y Cooperación y gestión de recursos y marketing regional para la atracción de inversionistas.
Objetivo General No. 4	Promover la integración y el sentido de pertenencia regional, con el aprovechamiento de las potencialidades y de la multiculturalidad del territorio y el acceso equitativo a las opciones de desarrollo sostenible de cada subregión. Esto a través de: Fortalecimiento de la Planificación, gestión e integración del Desarrollo Regional; Fortalecimiento del Sistema Ambiental Regional y recuperación y conservación de las cuencas hidrográficas y los ecosistemas en el Departamento; Preservación, investigación y difusión de la biodiversidad, el patrimonio cultural, turístico, natural y arqueológico; y Gestión de factores de riesgo ambiental (natural y antrópico) y demás factores que afectan la salud humana.
Objetivo General No. 5	Mejorar la gobernabilidad a partir del diálogo social, la concertación y la participación con el fin de fortalecer la legitimidad y la institucionalidad pública. Por medio de: Fortalecimiento de la gestión pública; Fortalecimiento financiero del Departamento para la inversión social; Fortalecimiento del control interno en la administración Departamental; Representación judicial eficiente y oportuna; Coordinación de políticas de gobierno; y Gobierno en línea transparente y democrático.

Fuente: Plan de Desarrollo Departamental del Valle del Cauca 2004-2007

Este Plan de Desarrollo, diseñó desde su inicio como fundamento del desarrollo social, la inversión social y la democratización en el acceso a los servicios y la participación del Estado, es así como, en el presupuesto se destinan 1.87 Billones de pesos al eje de Bienestar Social, es decir, el 86% del total del presupuesto del plan estimado en 2.17 Billones de pesos, una participación mayor del sector social sobre el total del presupuesto, haciendo igualmente la salvedad que la mayor parte está destinada a la prestación de los servicios de educación y salud, con los proyectos de Ampliación de cobertura y permanencia en sistema educativo a nivel de preescolar, básica, media, tecnológica y universitaria por valor de 987 mil millones y Fortalecimiento de la red pública de prestación de servicios de salud por 527 mil millones de pesos, que se financian en su mayoría con recursos provenientes de la Nación.

2.1.3 Periodo: 2008-2011

Plan de Desarrollo Departamental – Buen Gobierno, con seguridad lo lograremos. Este plan, plantea que al igual que el Plan Maestro, el Programa de Gobierno y el Plan de Desarrollo tienen como filosofía, que el ser humano es el objeto y sujeto del Desarrollo y por tanto el progreso, además de ser incluyente y sostenible, debe contemplar todas las dimensiones de la vida del ser humano y estar basado en el equilibrio de las relaciones sociales, la equidad y la inclusión social y en los Principios de Buen Gobierno. Gobernación Valle del Cauca (2008 .p24)

En su parte considerativa, el plan dedica un espacio al fortalecimiento de la convivencia y seguridad ciudadana, como fundamento de la cohesión del tejido social, un ambiente adecuado para el desarrollo de los esfuerzos productivos, la confianza inversionista y el eje principal para llegar a la paz y el

desarrollo social. También señala que la política pública de Bienestar y Desarrollo Social, se fundamenta en el principio de Rentabilidad Social distributiva con inclusión y equidad, con lo cual se buscaba generar credibilidad y confianza en los habitantes.

Este plan de desarrollo, considera dar continuidad al fortalecimiento y ampliación en cobertura de los programas y proyectos de aseguramiento alimentario de los niños, niñas y población en situación de vulnerabilidad, generación de empleos a partir de las micro, pequeñas y medianas empresas y velar para que la familia se constituya en el eje estructurante del desarrollo social. Para el sector de la salud, promocionaría la salud y la prevención de la enfermedad, y en educación, avanzaría en el proceso de convertir al Valle del Cauca en un Departamento Educador, que desde la concepción de Desarrollo Humano garantice las condiciones necesarias para ofrecer oportunidades de desarrollo y aprendizaje oportunos a todos los grupos poblacionales, en los distintos niveles y modalidades de atención educativa y ampliando el bilingüismo como una de las fortalezas futuras de los estudiantes y profesores del Departamento. Gobernación Valle del Cauca (2008 .p30)

Los objetivos generales de este planteados en el plan de desarrollo, fueron: Gobernación Valle del Cauca (2008 .p33)

Tabla No. 10. Objetivos Plan de Desarrollo 2008-2011

Objetivo	Detalle
Objetivo General No. 1	Convivencia Pacífica y Seguridad. Garantizar la convivencia pacífica, la seguridad, la participación ciudadana, la protección de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario para propiciar la paz y el desarrollo económico y social del departamento. Esto a través de Seguridad y Prevención Temprana, Apoyo Ciudadano y Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.
Objetivo General No. 2	Bienestar y Desarrollo Social. Mejorar el bienestar y la inclusión social de toda la población con énfasis en la protección de los derechos y deberes de la población en situación de vulnerabilidad, afirmando el sentido pluralista, el respeto, valoración, protección, la difusión de la cultura, el patrimonio de las etnias y grupos sociales para posicionar al Departamento del Valle del Cauca como un referente del desarrollo humano sostenible. Lo anterior, a través de Cobertura Educativa, Fortalecimiento de la educación superior, Mejoramiento de la Calidad Educativa, Educación con pertinencia, Infraestructura y desarrollo cultural, Rescate y protección del patrimonio cultural, natural y fomento a la investigación, Redes del deporte, Recreación, Aseguramiento de la población vallecaucana al SGSSS, Gestión para la prestación de servicios de salud, Gestión territorial del sistema general de seguridad social de salud, Prevención, vigilancia y control de riesgos profesionales, Seguridad alimentaria, Cimentando equidad entre géneros, Vivienda integral y hábitat, y Plataforma y prestación de servicios públicos.
Objetivo General No. 3	Desarrollo Económico y Competitividad. Promover la productividad, la atracción de inversión extranjera y las exportaciones para consolidar el desarrollo económico incluyente, la generación de empleo, la formalización de la economía asegurando la ruta hacia la competitividad sistémica y sostenible. Esto a través de Desarrollo empresarial y formalización de la economía, Promoción de la Economía social y solidaria en todos los sectores, Desarrollo de la infraestructura de transporte, de telecomunicaciones y servicios públicos domiciliarios para la competitividad y la conectividad, Ciencia, Tecnología e Innovación y desarrollo turístico.
Objetivo General No. 4	Gestión Ambiental. Promover la protección, aprovechamiento, conocimiento de los recursos naturales y el ambiente, mediante una gestión integral del territorio, con el fin de asegurar el desarrollo de un departamento más armónico, sostenible y competitivo, mejorando la calidad de vida de la población vallecaucana. Lo anterior, a través de: Aprovechamiento y producción Sostenible, Recuperación y conservación de Ecosistemas Estratégicos, Conocimiento del entorno y la biodiversidad, Cultura Ambiental, Planificación del desarrollo con consideraciones de sostenibilidad, Integración Territorial Regional y Subregional del Valle del Cauca, y Plan Departamental de Agua Potable y Saneamiento.
Objetivo General No. 5	Gerencia Pública, Transparencia y Buen Gobierno. Fortalecer la capacidad Institucional, consolidar la política de gerencia pública y buen gobierno y gestionar con transparencia las decisiones y la ejecución de los recursos para garantizar el logro de los resultados y proyectar al Valle del Cauca con cohesión social, confianza y liderazgo. Esto, a través de: Fortalecimiento de las finanzas públicas, Mejoramiento de la gestión del talento humano, Implementación de Sistemas de Gestión y de Control, Espacios democráticos, participativos y defensa de lo público, Mejoramiento de los recursos físicos y preservación del patrimonio natural y cultural, Gestión de recursos y cooperación internacional, Fortalecimiento de la institucionalidad y la gestión pública de los municipios, y mejoramiento de los recursos tecnológicos.

Fuente: Plan de Desarrollo Departamental del Valle del Cauca 2008-2011

Al igual que los planes anteriores, se prioriza un eje, en este caso el eje de Convivencia Pacífica y Seguridad, como elemento esencial y condición necesaria para el desarrollo humano en el territorio, pero al revisar el presupuesto general del Plan de Desarrollo, se encuentra que este eje sólo compromete el 2% del valor total del Plan, y que los recursos para el eje social son del 85,6%, es decir, 2.6 Billones de pesos, de un total de 3.1 Billones que se presupuesta como total del Plan de Desarrollo.

En este plan de desarrollo, adoptado mediante Ordenanza No. 246 de Junio 6 de 2008, al realizarse un análisis del problema central en lo social, se abordan los indicadores de desempleo, el índice de NBI, cuyos valores se acentúan en la zona rural del Departamento, en los índices de la mortalidad continua siendo la muerte violenta la principal causa, especialmente en los jóvenes, seguida por las enfermedades cardiovasculares y los accidentes de tránsito, en las mujeres las enfermedades infecciosas y las asociadas a condiciones maternas, y aparece como problema prioritario de salud pública, el número de niñas adolescentes embarazadas.

Respecto al período anterior, mejoran los indicadores de cobertura educativa superior a la nacional en el 2005 para los niveles preescolar (61,5%), primaria (94,2%) y media (82,7%), la deserción paso de un 5% en 2003 a un 3.17% en 2006, siendo las principales causas las deficiencias económicas, las responsabilidades familiares, la falta de tiempo y las necesidades de trabajar, pero continúan los problemas de calidad, y se mantiene su enfoque de educación para la competitividad y para el trabajo. Gobernación Valle del Cauca (2008 .p43).

Tal y como lo indico Karem Sánchez (2011), con el ascenso a la presidencia de Colombia de Alvaro Uribe Vélez, los temas de reconstrucción del tejido social, confianza y cooperación, propios del capital social, cambiaron por

la seguridad democrática como eje central del estado comunitario, lo cual al igual que en el año 1998 influencio los planes de desarrollo territoriales.

2.1.4 Periodo: 2012-2015

En este periodo el Valle del Cauca enfrenta serios problemas de gobernabilidad que tienen origen la destitución del gobernador, lo que implicó la “interrupción” en el plan de desarrollo, posteriormente con la elección de un nuevo gobernador se elabora y aprueba un nuevo plan, es decir que para éste periodo se evidenciaron dos planes de gobiernos, aunque es el del gobernador Ubeimar Delgado el continua vigente.

Plan de Desarrollo Departamental del Valle del Cauca, “El Valle Vale”.

Este plan de desarrollo que correspondería al período de Gobierno de Héctor Fabio Useche, y que fue adoptado mediante Ordenanza No. 356 de 21 de Junio de 2012, no pudo implementarse por la destitución del mandatario en el mismo año, y la convocatoria a elecciones de un nuevo Gobernador.

2012-2015 Plan de Desarrollo Departamental del Valle del Cauca, “Vallecaucanos, Hagámoslo bien”. Adoptado mediante Ordenanza No. 0359 de 9 de Noviembre de 2012, plantea en su exposición de motivos como propósito central, el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población del departamento, mediante la ejecución de programas que apuntan, a reducir la exclusión social, generar empleo, disminuir la informalidad, reducir el déficit habitacional de la región y conectarse a los procesos de regionalización nacional y de internacionalización de la economía para optimizar

los recursos propios, ampliar las oportunidades y mejorar los niveles de prosperidad. Gobernación del Valle del Cauca (2012)

El Objetivo General de este Plan de Desarrollo es lograr un mayor bienestar y una mejor calidad de vida para toda la población del Valle del Cauca a partir de un enfoque de Desarrollo Humano Sostenible e Incluyente, que priorice la población más vulnerable y genere confianza en sus instituciones. Su ejecución se plantea, a través de la ejecución de cuatro ejes estratégicos: Institucional, Social, Ambiental Territorial y Económico.

El Problema central social analizado en el Plan, está basado en la exclusión social y desigualdad de oportunidades de desarrollo humano para amplios sectores sociales, grupos poblacionales y territoriales, a través de los programas que componen el eje social pretende contribuir a saldar una gran deuda pendiente con las múltiples desigualdades y carencias en materia de acceso a bienes y servicios sociales de amplios grupos poblacionales del departamento.

En este plan de desarrollo se señala que las grandes desigualdades sociales permanecen y se expresan como brechas entre lo urbano y lo rural, entre regiones, entre grupos poblacionales, por ejemplo el NBI en la cabecera es de 14.6 y en el resto 26.2 (DANE 2010), Cali tiene un NBI de 11.0, Buenaventura registra uno de 35.5, este último con una tasa de mortalidad infantil de 48 por 1000 nacidos vivos, comparado con Palmira cuya tasa es de 15.5. El coeficiente de Gini que en 8 años descendió levemente de 0,525 (2002) a 0,518 en el 2010 (DANE, 2010). Gobernación del Valle del Cauca (2012).

Los objetivos de cada uno de los ejes son:

Tabla No. 11. Objetivos Plan de Desarrollo 2008-2011

Objetivo	Detalle
Objetivo General del Eje Institucional.	Fortalecer la capacidad institucional y de gobernabilidad en el Departamento del Valle del Cauca durante el período 2012 – 2015. Esto, a través de: Saneamiento y fortalecimiento fiscal y financiero, Promoción y prevención para la convivencia, Participación social, democrática y comunitaria, Seguridad y justicia, y mejoramiento de la capacidad institucional y organizacional al servicio de la comunidad.
Objetivo General del Eje Social.	Generar mayores condiciones de inclusión y equidad para los sectores sociales grupos poblacionales y territoriales, con enfoque diferencial, focalizando la atención en los más necesitados, contribuyendo al cumplimiento de los objetivos del milenio, para avanzar hacia una mejor sociedad vallecaucana. Lo anterior, a través de: Mejorar la oferta y el acceso de bienes, servicios y derechos fundamentales, en términos de calidad y pertinencia, y promover la organización social, la participación ciudadana, la identidad regional del patrimonio cultura.
Objetivo General del Eje Ambiental Territorial.	Fortalecer la Gestión Ambiental Territorial contribuyendo al desarrollo integral del territorio Vallecaucano. Esto, a través de: Afianzar los procesos de planificación y ordenamiento territorial, Promover la gestión del conocimiento, la conservación y el aprovechamiento de la biodiversidad y el recurso hídrico para lograr un departamento sostenible, Contribuir al control, a la reducción del riesgo de desastres y a la adaptación al cambio climático, y mejorar el abastecimiento de agua potable y las condiciones de saneamiento básico en las áreas urbanas y rurales.
Objetivo General del Eje Económico	Dinamizar estructuralmente la economía vallecaucana e impulsar la productividad y competitividad del departamento aprovechando los procesos de integración regional, tratados internacionales y regalías. Esto, por medio de: Generar condiciones necesarias para lograr la diversificación de la estructura económica y la apertura de nuevos mercados nacionales e internacionales, dinamizar los sectores productivos existentes mediante la incorporación de ciencia, tecnología e innovación, conectividad, asociatividad y fomento al emprendimiento, disminuir las brechas subregionales en la distribución del ingreso y la riqueza de las poblaciones, y mejorar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública regional y local ante los entes nacionales e internacionales.

Fuente: Plan de Desarrollo Departamental del Valle del Cauca 2008-2011

Este Plan de Desarrollo plantea un enfoque más social que los anteriores, para lo cual presupuesta para eje social 3 Billones de pesos (85,7%) de los 3.5 Billones de pesos, que es el costo total del Plan de Desarrollo.

2.2 CONCLUSIONES PRELIMINARES

Los planes de desarrollo de los diferentes gobiernos del Valle del Cauca cumplen con los planteamientos de Mény y Thoenig, en cuanto que la formulación de la política pública es *"la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad"*, dichas acciones en este caso se fundamentan en un diagnóstico que reconoce las necesidades de la población vallecaucana y en función de ello se formularon los objetivos, estrategias, programas y proyectos. De igual manera se cumple con lo planteado por Vargas Velásquez, en cuanto que la política pública es *"el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables"*. Ahora bien, los diferentes programas buscaban responder a las necesidades de la sociedad, pero lo hacen dando prioridad a diferentes aspectos, algunos se centran en el desarrollo económico y otros se enfocan en mejorar la oferta de servicios como educación y salud o la seguridad.

Considerando a Roth Deubel, (2002. P.30) la formulación de las políticas se realiza en función de la sociedad, es decir, el Estado considera su relación con la sociedad y a través de sus instituciones busca materializar una serie de decisiones. Al revisar los planes de gobierno se encontró la búsqueda de la solución a los problemas, sin embargo la gran falencia es que no existe continuidad en cuanto a programas o proyectos, y eso minimiza la posibilidad de éxito, que se harían evidentes en los resultados.

La importancia de la continuidad en las políticas públicas de largo plazo es esencial en el logro de los resultados esperados, los cambios de modelos en el corto plazo no contribuyen a mejoramiento de las condiciones que se pretenden optimizar, de ahí la importancia de los ejercicios de prospectiva territorial que han demostrado en otras regiones su efectividad, que el Departamento del Valle

del Cauca propuso en la formulación de su Visión 2032. Las políticas sociales no son ajenas a esta condición, inclusive son las que demandan mayor continuidad, ya que el logro de sus objetivos es un poco más tardío que el de otro tipo de política pública.

Analizar los planes de desarrollo de un período de tiempo extenso (2001-2014), permitió identificar elementos como la continuidad, o para este caso la discontinuidad en las políticas públicas, el cambio de prioridades determina que los esfuerzos en gastos públicos sean menos efectivos; siguiendo a la Profesora Karem Sánchez, esta situación sumada a los efectos negativos por la destitución de varios Gobernadores durante el período analizado y su consiguiente cambio de prioridades de inversión en los proyectos de inversión, generó problemas de ética en las políticas sociales, y su capacidad de respuesta a las necesidades de la comunidad. Estos problemas de gobernabilidad a causa de la destitución de diferentes mandatarios afectó su relación con los diferentes sectores de la sociedad y estamentos gubernamentales, convergiendo todo en la fractura en la continuidad en los programas y proyectos presupuestados.

De acuerdo a lo expresado por Ziiccardi (2008) la descentralización ha aportado a que los gobierno locales sean protagonistas de los cambios, y en tal sentido los planes de desarrollo del Valle del Cauca lo demuestran, la Gobernación ha enfrentado los problemas de la región y ha diseñado acciones acordes a la realidad local y a la capacidad económica del ente territorial, pero muchas de las competencias del ente territorial, especialmente en términos de las políticas sociales ha desbordado su capacidad institucional, no existe en el Departamento la fuerza institucional necesaria para dar respuesta a los problemas de Pobreza, Desigualdad, Violencia, Salud y Educación.

Al revisar los planes de desarrollo de los diferentes periodos se encuentra que estos se orientan a las necesidades sociales, económicas y políticas del

departamento, a través de los diferentes programas se proponen una serie de objetivos sociales, caracterizado por inversiones en el campo de asistencia social, sin embargo los resultados en cuanto a indicadores de pobreza, desigualdad, violencia, falta de cobertura en salud, demostraron que en muchos casos no se logran niveles aceptables en las metas presupuestadas.

En los diferentes programas de gobierno de la gobernación del Valle del Cauca se reconoce el potencial económico de la región, y se ha visto a este como la fuente para dar solución a problemas sociales, sin embargo, dicho desarrollo económico no ha logrado concretarse. La región pacífica donde se incluye a Buenaventura, ofrece un potencial económico para el departamento y para el sur occidente colombiano, sin embargo esta zona presenta una problemática social bastante compleja, donde los indicadores de calidad de vida, pobreza, NBI, evidencian una situación crítica. Revisando cronológicamente los planes de gobierno se encuentra que los mandatarios departamentales no son ajenos a esta situación, a través de sus planes de gobierno han buscado impulsar el tema social, en temas como educación y salud.

Respecto de la inclusión social y reducción de la desigualdad, en todos los planes de desarrollo se evidencia un interés y por consiguiente está presente en sus objetivos elementos conducentes a lograr la inclusión social de personas en situación de vulnerabilidad a través de la prestación de servicios en salud, educación, vivienda, generación de recursos, mejoramiento de la movilidad y de las condiciones de equidad de género en la población.

Los planes de desarrollo departamentales del Valle del Cauca carecen de la evaluación de escenarios que permitan priorizar la inversión sobre la base del alineamiento estratégico y cumplimiento de objetivos, metodológicamente el plan de inversiones en general y por eje no permite establecer el impacto de cada programa sobre la problemática, lo que origina que la inversión y la

destinación de recursos no se realice con criterios alineados a los principios de cada plan.

Las políticas públicas sociales en el Valle del Cauca operativizadas en los Planes de Desarrollo, se han ejecutado en un escenario de actores diversos, modificaciones introducidas por el Gobierno Nacional en virtud de políticas macroeconómicas fijadas por organismos multilaterales, programas y recursos desprendidos de esas políticas, austeridad, influencia de la sociedad en la demanda de cumplimiento de necesidades, sistema bancario que ha condicionado el actuar del Gobierno Departamental, subsistemas de ciudades en búsqueda de equilibrios territoriales y un sector empresarial indiferente a la realidad social del Departamento. Estos actores han creado una arena compleja para la acción del Estado, y particularmente del Gobierno Departamental, el cual no ha podido con sus propios recursos generar a través de los planes de desarrollo cambios estructurales en la sociedad vallecaucana.

En el siguiente capítulo se hace una descripción del comportamiento de indicadores que miden problemas como la pobreza, violencia, desigualdad, y de las acciones emprendidas para mejorar el acceso a educación y salud.

3 CAPITULO III: RESULTADOS OBTENIDOS RESPECTO A LA POBREZA, DESIGUALDAD, VIOLENCIA, Y LOS SECTORES DE EDUCACIÓN Y SALUD

En este capítulo se hace una descripción de los problemas sociales objeto de estudio: pobreza, desigualdad, violencia, y los sectores de educación y salud; se recurre primero a identificar un árbol de problemas para establecer las causas y consecuencias, así mismo se recurrió a un árbol de efectos, gracias a estas herramientas se aborda los problemas que se consideran estructurales y de los cuales se derivan otras problemáticas.

La descripción de los principales problemas que afectan al departamento, se procede a realizar caracterización cronológica de los principales indicadores que tienen por objetivo la medición de temas como pobreza, violencia, desigualdad, y los sectores de educación y salud. Esto permite revisar si las acciones ejecutadas desde la administración pública mediante los diferentes planes de gobierno han tenido resultados positivos (o negativos) sobre las variables e indicadores analizadas.

3.1 ÁRBOL DE PROBLEMAS

En Plan Maestro del Valle del Cauca fue realizado en el 2003 y se proyectó al 2015, en el contexto de su diseño se produjo el primer árbol de problemas, el cual representa un importante esfuerzo por estructurar el análisis de la problemática, por lo que fue el punto de partida para estructurar el nuevo árbol de problemas que se presenta a consideración, igualmente ha sido considerada la propuesta de árbol de problemas que fue ajustado a partir de la primera versión del plan maestro del Valle, y que fue presentado en el documento: *Diagnóstico del estado del arte de las dimensiones del desarrollo*

sostenible en el Valle del Cauca.

3.2 EL PROBLEMA PRINCIPAL DEL VALLE DEL CAUCA

El problema principal que ha tenido el Valle del Cauca está definido por la instauración de varios modelos desarrollo que a lo largo del siglo XX, *“crearon grandes brechas sociales a nivel territorial, con incidencia directa en los niveles de pobreza, desigualdad y violencia, negando oportunidades para el desarrollo humano tanto para la población en general como para la población indígena, campesina y afrodescendiente, afectando de manera drástica las dinámicas del ciclo vital y las dinámicas de protección de los derechos de las mujeres”*. (Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento. 2014)

3.2.1 Pobreza

La pobreza constituye uno de los males endémicos más protuberantes de las sociedades, no es solo expresión de las profundas desigualdades, es también expresión de las asimetrías de poder político. En esta sección se presentan los indicadores de pobreza del departamento del Valle del Cauca, igualmente se presenta indicadores de línea de pobreza e indigencia en los contextos internacionales y nacionales a fin de establecer parámetros de comparación.

En esta investigación se citan diferentes enfoques para medir la pobreza, no solo los económicos, sino los que involucran aspectos sociales, se considera importante no pensar a la pobreza en función del ingreso precipita, porque en el contexto de Colombia la concentración de la riqueza es amplia, lo que se traduce en desigualdad, por lo tanto los cálculos económicos en función de la

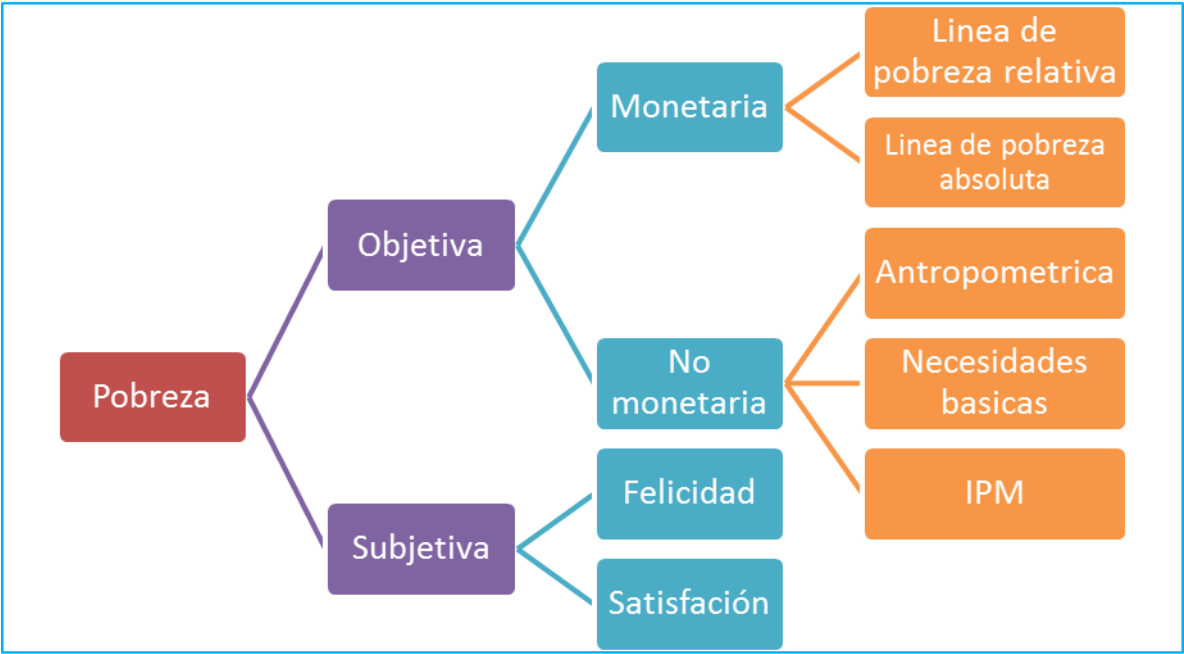
cantidad de habitantes del país y del PIB, parecen distorsionados y no refleja la situación real. Por esta razón se citan diferentes formas de medición, incluidas las aceptadas internacionalmente como las del orden nacional, incluida la del DANE.

La pobreza es un problema social complejo, porque la población en estas condiciones se encuentra limitada, sin poder acceder a servicios tanto de salud, educación, recreación, entre otros, así mismo, afecta la capacidad para progresar y lograr la movilidad social. En un sentido, la pobreza conlleva a la exclusión, por lo tanto es necesario que las políticas públicas combatan de manera abierta y frontal la pobreza, según la CEPAL (2014) *“para superar la pobreza y lograr la inclusión social se requiere incrementar la tasa de participación en la actividad económica y la productividad de los miembros en edad activa de las familias pobres, combinando capacitación, información y servicios relacionados con los derechos reproductivos, junto con apoyar a las mujeres en la economía del cuidado a fin de posibilitar su participación laboral”*. CEPAL (2014) En este sentido son muchas las maneras como desde los planes de gobierno se puede hacer frente a la pobreza.

Metodología para la medición de la pobreza. Entre los indicadores de pobreza y desigualdad que construye y mide el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, se encuentran LP y LPI que corresponden a la clasificación de medición de pobreza monetaria, y el NBI que está incluido en la clasificación de pobreza no monetaria. De igual forma el Departamento de Planeación Nacional – DNP, calcula una serie de indicadores en el seguimiento a la Calidad de Vida y pobreza donde a partir de los datos recogidos por las encuestas nacionales realizadas por el DANE se calculan los indicadores IDH e ICV clasificados en el grupo de mediciones de pobreza no monetaria.

En la gráfica No. 7 se aprecian diferentes elementos que hacen parte de la definición propia de la pobreza.

Grafica No. 7. Enfoques de medición de pobreza



Fuente: Joao Pedro Azevedo (Economista Senior Banco Mundial – experto Mesep)

En la siguiente tabla se aprecia, el comportamiento de la pobreza: línea de pobreza (LP) y línea de indigencia (LI), para Colombia este indicador se ubica en 37,3 por debajo del Honduras que para 2010 estaba en 67,4. Comparando el Valle del Cauca con el promedio nacional se encuentra que este estuvo en 30,7, por encima de regiones como Bogotá, Cundinamarca, y Santander.

Pobreza monetaria: Línea de pobreza y Línea de indigencia

Tabla No. 12. Línea de pobreza medida en Colombia, América Latina y el Mundo.

Mundo	América Latina	Colombia
Tasa de incidencia de la pobreza, sobre la base de U\$1,25 por día (PPA) (Banco mundial, cifras 2010). Global 20,6%	Personas en situación de pobreza e indigencia, alrededor de 2010, publicados por la CEPAL.	En Colombia para el año 2010, el Valle del Cauca tiene el 30,7% de su población bajo la línea de pobreza, valor por debajo del total nacional.
África al sur del Sahara 48,5%	Honduras 67,4	
América Latina y el Caribe 5,5%	Nicaragua 58,3	
Asia meridional 31,0%	Guatemala 54,8	
Asia oriental y el Pacífico 12,5%	Paraguay 54,8	
Europa y Asia central 0,7%	El Salvador 46,6	
Oriente Medio y Norte de África 2,4%	Bolivia 42,4	
	Republica Dominicana 41,4	Total Nacional 37,2
	Colombia 37,3	Valle del Cauca 30,7
	Ecuador 37,1	Antioquia 31,3
	México 36,3	Atlántico 43,9
	Perú 31,3	Bogotá D.C. 15,4
	Venezuela 27,8	Cundinamarca 25,4
	Panamá 25,8	Santander 21,6
	Brasil 24,9	
	Costa Rica 18,5	
	Chile 11,5	
	Argentina 8,6	
	Uruguay 8,6	

Fuente. Secretaría de Planeación Departamental del Valle del Cauca. 2014.

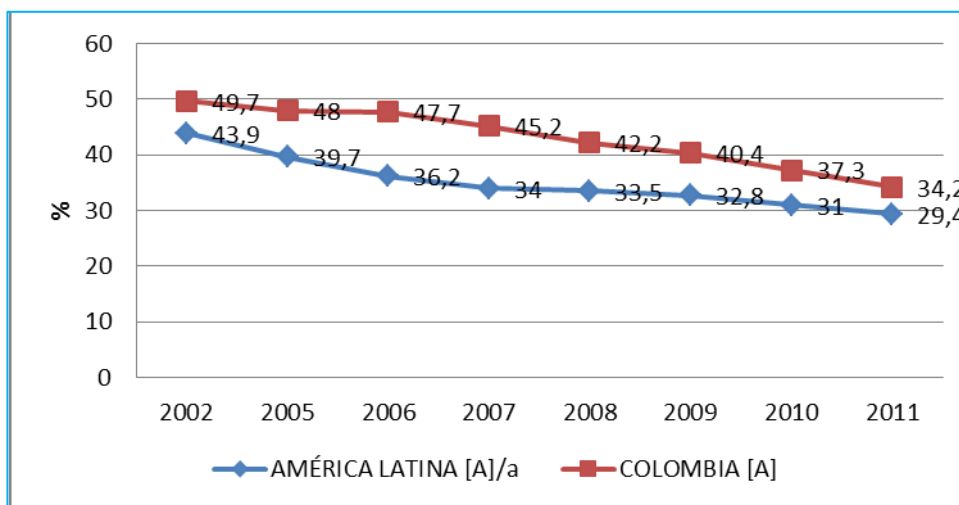
Los datos publicados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de acuerdo a los reportes del Banco mundial sobre la población bajo la línea de pobreza ubica a América Latina como la cuarta región con mayor población en esta condición de pobreza, revisando en detalle la medición que realiza la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL, se observa que estas cifras varían dado que para el monitoreo se utilizan las líneas de pobreza nacionales estimadas por la CEPAL, en lugar de las líneas internacionales.

De acuerdo a los informes publicados por el PNUD, el país de América Latina con la mayor proporción de población por debajo de la línea de pobreza es Honduras, con un indicador de 67,4., Nicaragua con 58,3 y por Guatemala con 54,8.

Las mediciones de la CEPAL se basan en estándares de pobreza propios de la región, que son más elevados que los correspondientes a los países más pobres del mundo. En consecuencia, las cifras del Banco Mundial tienden a ser menores. Cabe advertir que las diferencias metodológicas producen asimismo ordenamientos distintos de los países según sus niveles de pobreza. (Fuente: CEPAL)

En la Gráfica No. 8 se muestra el comportamiento de la población en situación de pobreza en la primera década del 2000, donde se observa una tendencia decreciente de este indicador

Gráfica No. 8. Población en situación de pobreza extrema América Latina / Colombia



Fuente: CEPAL. (2012) *Panorama social de América latina 2012*. P1. [En línea] Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/48455/PanoramaSocial2012DocI-Rev.pdf> [Consultado 15 de mayo de 2014]

Un tema importante en la medición de los indicadores de pobreza monetaria es la metodología que se desarrolla para realizar dicha medición, en este sentido se puede decir que los organismos internacionales como el Banco

Mundial y la CEPAL difieren de la metodología utilizada en Colombia, la explicación a estas diferencias radican en las particularidades de la región y el país respecto a la situación de pobreza. Por esta razón en Colombia se conformó una comisión para revisar conceptual y operativamente la medición de los indicadores de pobreza, como consecuencia de esta se desarrolló una nueva metodología y se incluyeron mediciones multidimensionales de pobreza.

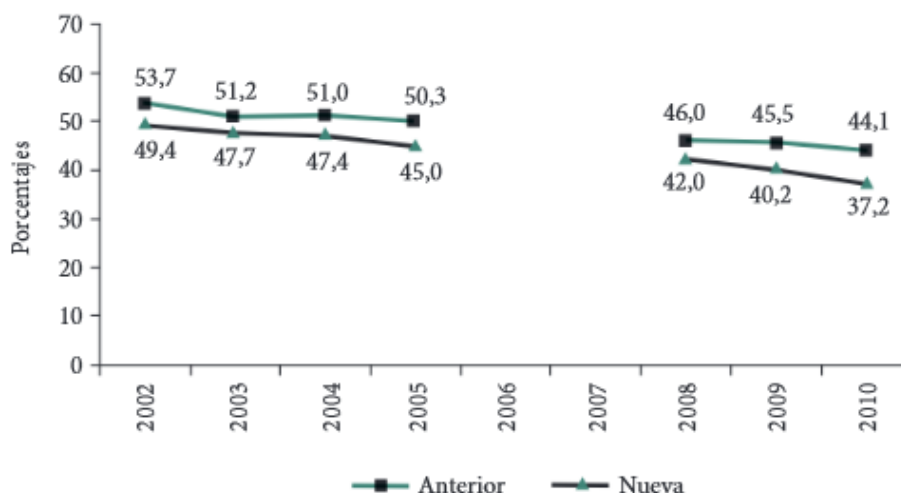
El cambio en la metodología de medición de la pobreza en Colombia, se dio principalmente en el componente del ingreso agregado, así: (DANE. 2011)

- 1- El modelo de imputación busca depurar la información primaria en tres dimensiones. Además de imputar por valores faltantes (como se hizo en la metodología anterior), se implementaron correcciones por valores extremos y falsos ceros.*
- 2- La imputación de ingresos por propiedad de la vivienda se diferencia en dos aspectos: i) La anterior metodología únicamente consideraba para esta imputación a los propietarios con vivienda totalmente pagada; la nueva metodología considera adicionalmente a los propietarios que están pagando la vivienda y los que viven en usufructo. ii) La metodología anterior utilizaba la información de Cuentas Nacionales (el excedente bruto de explotación) para efectuar la imputación por propiedad de la vivienda; la nueva metodología utiliza un modelo Hot-Deck para el período 2002 a 2005 y la pregunta sobre arriendo esperado para el período 2008-2010.*
- 3- Se discontinuó la aplicación del ajuste a Cuentas Nacionales, que se había implementado en la metodología anterior.*

En la gráfica No. 9 se presenta la comparación de la metodología usada anteriormente y la nueva, para dos periodos tiempo comprendidos entre 2002 a 2005 y 2008 a 2010, periodo en el cual la Misión para el Empalme de las

Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad – MESEP calculo estos datos en paralelo.

Gráfica No. 9. Pobreza Nacional: metodología nueva y anterior 2002-2010



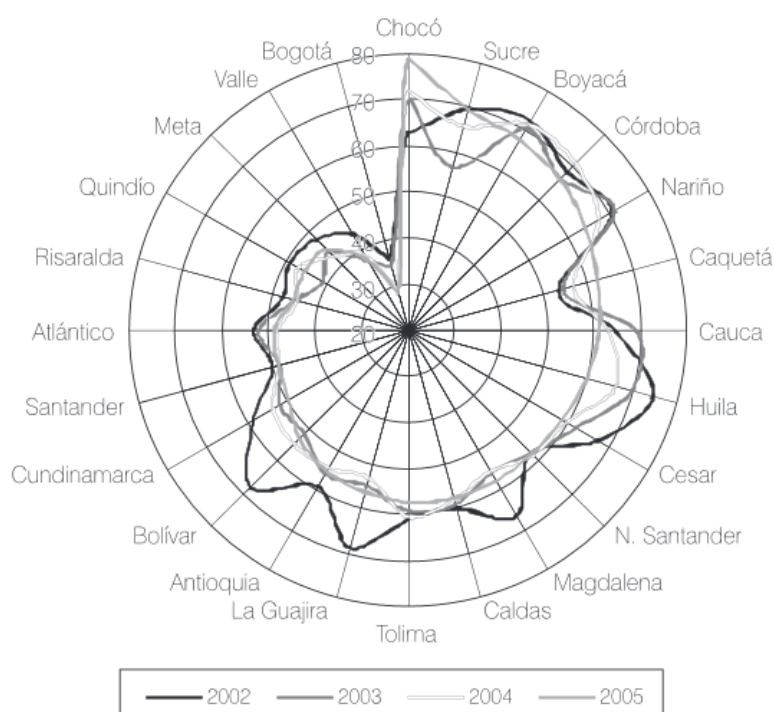
Fuente: Mesep con base ECH 2002-2005 y GEIH 2008-2010 del DANE

“Por otro lado, las mediciones de pobreza con la Nueva Metodología – NM, indican disminuciones más pronunciadas en el periodo 2002 – 2010 para todos los dominios. Bajo la NM las reducciones de pobreza nacional y urbana superan en más de dos puntos porcentuales las disminuciones registradas con la Medición Anterior MA; en la zona rural la diferencia se aproxima a los cuatro puntos porcentuales” (Documento técnico DANE. 2011)

En Colombia el Departamento Nacional de Planeación – DNP, cuenta con un Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia en el cual se monitorean los resultados de las mediciones para los departamentos y regiones del país, en la publicación SISD 37, se observa que en la región sur occidente del País (Valle, Cauca y Nariño), el departamento con menor porcentaje de población bajo la LP y LI es el Valle del Cauca, mientras que Nariño presenta un comportamiento decreciente sin llegar a 49,2% que es el referente nacional de LP en este periodo (metodología anterior).

Este informe muestra también como el porcentaje de población bajo de la LI y LP en Choco ha ido incrementando en este periodo (2002: LI=29,7 LP=62,6; 2003: LI=35,9 LP=70,3; 2004: LI=39,3 LP=71,6; 2005: LI=48,7 LP=78,5). El Valle del Cauca presenta población por debajo de la línea de pobreza menor a todos los departamentos de Colombia y con tendencia descendente entre 2002 y 2005, solo Bogotá presenta mejores resultados que el Valle, sin embargo esta medición corresponde a la metodología anterior. En este mismo informe se observa que en el 2002 eran mayores las diferencias entre los departamentos (en la gráfica se visualiza con línea de picos y valles más pronunciados).

Gráfica No. 10. Población bajo LP (%) Departamental, 2002- 2005



Fuente: Indicadores Sociales departamentales. DNP. 2008.

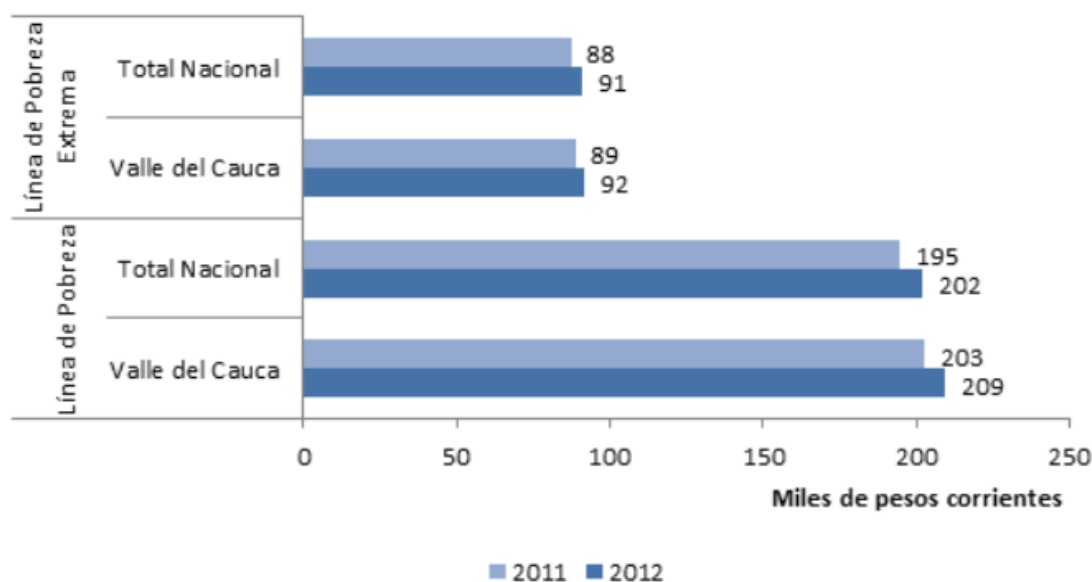
Según el DANE (2014) La línea de pobreza es el costo per cápita mínimo de una canasta básica de bienes (alimentarios y no alimentarios) en un área geográfica determinada. En 2013 la línea de pobreza en Valle del Cauca fue de

\$213.425 con un aumento de 1,9% con respecto a 2012, cuando fue \$209.4642 . De acuerdo con lo anterior, un hogar en Valle del Cauca compuesto por 4 personas, será clasificado como pobre si su ingreso está por debajo de \$853.700, es decir, no alcanza para comprar la canasta de pobreza.

De otro lado, la línea de pobreza extrema es el costo per cápita mínimo de una canasta alimentaria que garantiza las necesidades básicas calóricas; para el departamento de Valle del Cauca el valor de la línea de pobreza extrema en el 2013 fue de \$92.479, es decir, que un hogar de 4 personas será clasificado como pobre extremo si su ingreso está por debajo de \$369.916. (DANE 2014).

En la siguiente gráfica se observan las líneas de pobreza comparadas para los años 2011-2012 entre el Valle del Cauca y la Nación, donde se observa para los datos de pobreza extrema, diferencias mínimas.

Gráfica No. 11. Comportamiento de las Líneas de Pobreza y Pobreza Extrema 2011-2012

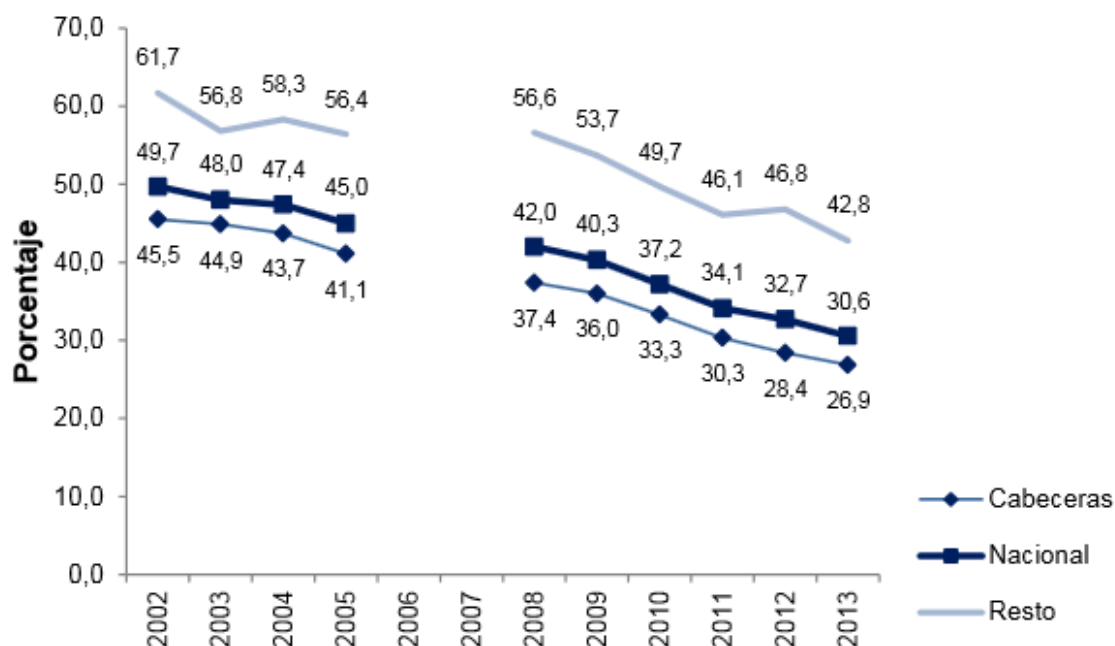


Fuente: DANE, cálculos con base GEIH

La incidencia de la pobreza mide el porcentaje de la población que tiene un ingreso per cápita en el hogar por debajo de la línea de pobreza, en relación

con la población total, como se muestra en la siguiente gráfica, de Incidencia de la Pobreza por Dominio 2002-2013, existe una notable diferencia entre la zona urbana y la zona rural, lo que indica un desequilibrio social entre estos dos dominios.

Gráfica No. 12. Incidencia de la Pobreza por Dominio 2002-2013



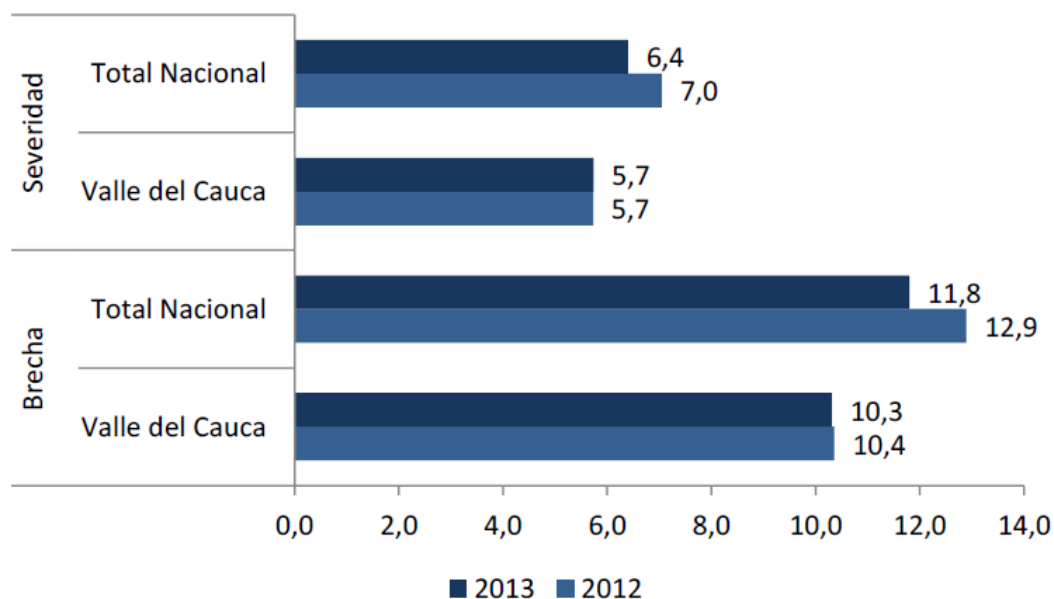
Fuente: DANE, calculos con base en ECH (2002.2005) – GEIH (2008-2013)

Para el año 2013, la pobreza en Valle del Cauca alcanzó una incidencia de 27,2%, mientras que en 2012 fue 26,9%, con un aumento de 0,3 puntos porcentuales. A nivel nacional, la pobreza tuvo una disminución de 2,1 puntos porcentuales pasando de 32,7% en 2012 a 30,6% en 2013.

Brecha y Severidad de la Pobreza. La brecha o intensidad de la pobreza es un indicador que mide la cantidad de dinero que le falta a una persona en situación de pobreza para dejar de ser pobre, es decir para que alcance la línea de pobreza. Esta diferencia se presenta con respecto al ingreso per cápita de la persona en situación de pobreza y se pondera por el número de personas en la misma situación. Para el año 2013, este indicador alcanzó el 10,3% en el

departamento de Valle del Cauca; registrando una disminución de 0,1 puntos porcentuales con respecto a 2012. A nivel nacional este indicador fue de 11,8%; con respecto al año 2012 la brecha de la pobreza nacional presentó una disminución de 1,1 puntos porcentuales. En la gráfica No. 13 se aprecia la comparación tanto de la severidad como de la brecha en el orden nacional y del Valle del Cauca.

Gráfica No. 13. Brecha y Severidad de la Pobreza 2012-2013



Fuente: DANE, cálculos con base GEIH.

Pobreza no monetaria: IDH, IPM, ICV y NBI

En la tabla No. 13 se presentan los indicadores de pobreza no monetaria para el mundo, América Latina y Colombia, que sirven de referencia para el Valle del Cauca. La zona que presenta mayor Índice de Desarrollo Humano (IDH) es América Latina y el Caribe, con un indicador de 0,741 y dentro de este grupo figura Chile en el primer lugar con 0,805, Colombia solo alcanza un indicador de 0,71.

Tabla No. 13. Índice de Desarrollo Humano medido en Colombia, América Latina y el Mundo.

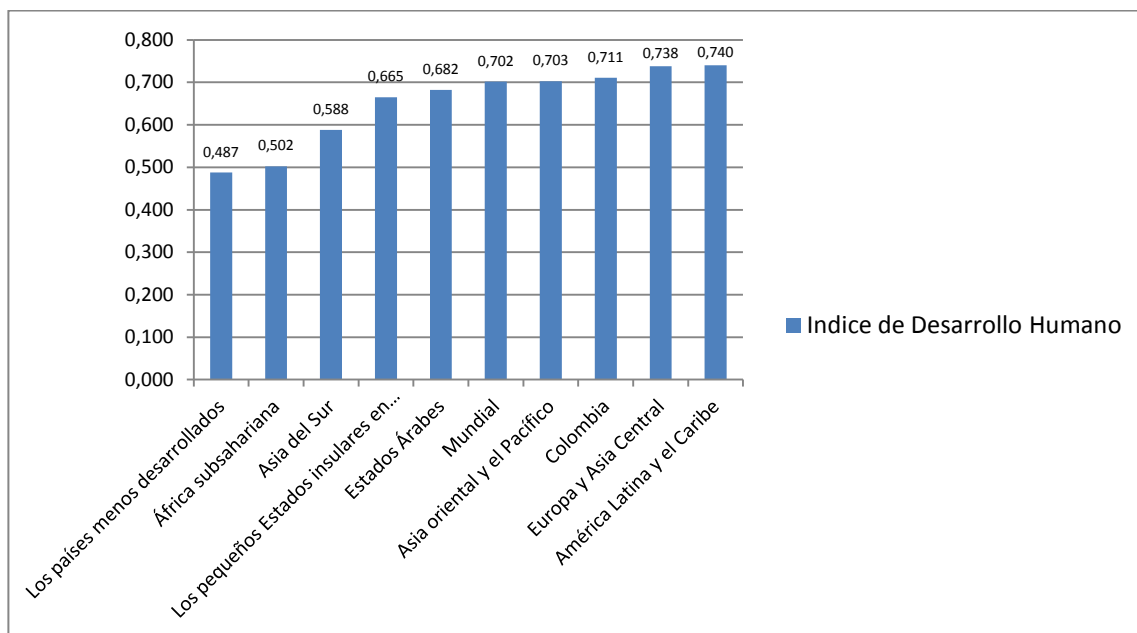
Mundo		América Latina		Colombia	
De acuerdo al informe mundial de Desarrollo Humano 2013, este es el valor de IDH 2012.		IDH para América latina 2011.		Informe INDH 2011 presenta el valor del indicador para 2010.	
África al sur del Sahara	0,475	Chile	0,805	Valle del Cauca	0,86
		Argentina	0,797	Total Nacional	0,84
		Uruguay	0,783		
América Latina y el Caribe	0,741	Cuba	0,776		
		México	0,77		
Asia meridional	0,558	Panamá	0,768		
		Costa Rica	0,744		
Asia oriental y el Pacífico	0,683	Venezuela	0,735		
		Perú	0,725		
Europa y Asia central	0,771	Ecuador	0,72		
Estados Árabes	0,652	Brasil	0,718		
		Colombia	0,71		
		Republica Dominicana	0,689		
		El Salvador	0,674		
		Paraguay	0,665		
		Bolivia	0,663		
		Honduras	0,625		
		Nicaragua	0,589		
		Guatemala	0,574		

Fuente. Secretaría de Planeación Departamental del Valle del Cauca. 2014.

En los reportes publicados por el PNUD de los indicadores de pobreza y calidad de vida los países de América Latina, el IDH más alto para los países de la región se presenta en Chile seguido de Argentina, mientras que los países con los indicadores más bajos son Guatemala y Nicaragua. Colombia se encuentra ubicada en el puesto 98, en la calificación mundial del IDH por PNUD, en el grupo de países de América Latina está por debajo de Chile (41), Argentina (49), Uruguay (50), Panamá (65), Cuba (44), México (71), Costa Rica (68), Venezuela (67), Perú (82), Brasil (79), Ecuador (98).

En la gráfica No. 14 se presenta la comparación del Índice de Desarrollo Humano en el año 2014 para el Mundo, América Latina y Colombia. Como se observa la tendencia ha sido creciente.

Gráfica No. 14 Índice de Desarrollo Humano. Mundo / América Latina / Colombia



Fuente: PNUD

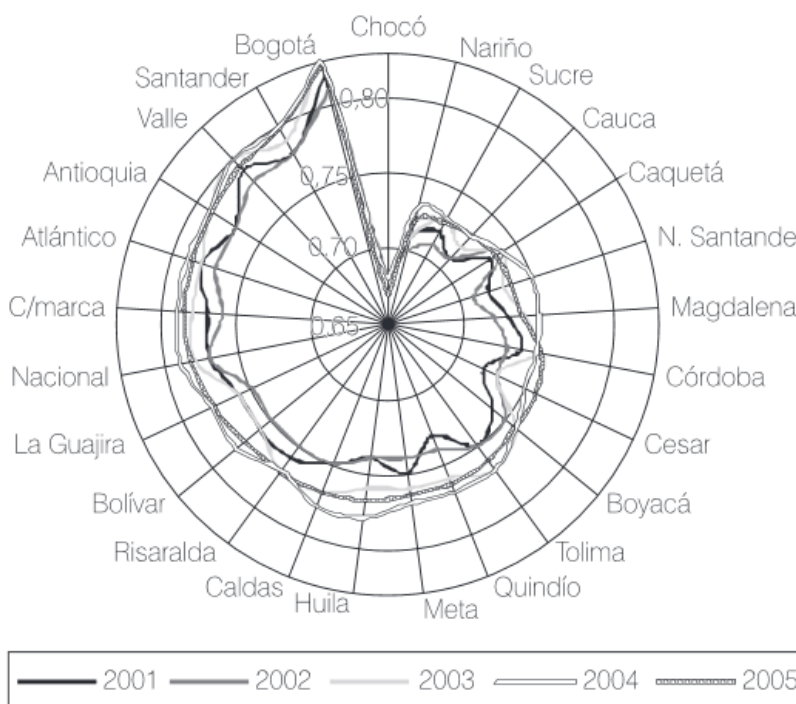
Entre 1980 y 2012 el IDH de Colombia creció en un 0.8% anual, pasando desde el 0.556 hasta el 0.719 de la actualidad, lo que coloca al país en la posición 91 de los 187 países para los que se disponen datos comparables. El IDH de América Latina y el Caribe como región ha pasado del 0.574 de 1980 al 0.741 de la actualidad, por lo que Colombia se sitúa por debajo de la media regional. Las tendencias del HDI muestran un importante histórico tanto a nivel nacional como regional y localiza las pronunciadas brechas existentes en el bienestar y en las oportunidades de vida que continúan dividiendo nuestro mundo interconectado.

En Colombia durante el se presenta una disminución (12 incluido el Valle del Cauca) y el resto se sostiene en el valor del año anterior. El único departamento que incrementa éste valor es el departamento de Cesar. Al revisar los datos por componentes, se encuentra que el Índice de PIB ajustado es el más bajo y el que afecta el indicador compuesto.

El componente del PIB está relacionado con la medición del ingreso, y refleja la capacidad de adquisición de bienes y servicios.

En el periodo 2001- 2005, el IDH en el Valle del Cauca esta alrededor de 0,79, por encima del valor nacional.

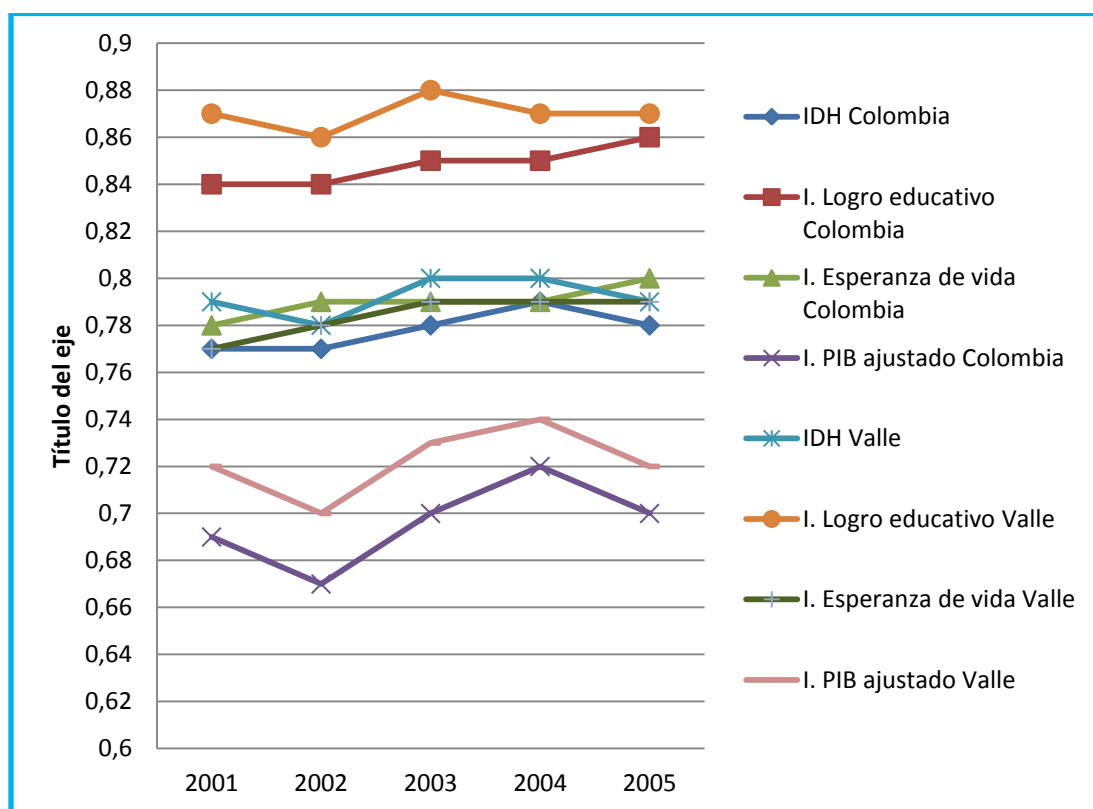
Gráfica 15. Índice de Desarrollo Humano. Nacional y Departamental, 2002-2005



Fuente: Indicadores Sociales departamentales- DNP

En la gráfica 16 se presentan los componentes del índice de desarrollo humano, comparando el resultado para Colombia y el Valle del Cauca para los años 2001 a 2005. Como se observa, los indicadores han tenido un comportamiento positivo, algunos han mejorado, sin embargo se evidencia cambios o descensos para para el año 2004, tales como IDH Valle, PIB ajustado Colombia. el logro educativo en el Valle. Indicadores como logro educativo Colombia tuvieron un incremento positivo entre los años 2001 a 2005.

Gráfica No. 16. Componentes del Índice de Desarrollo Humano Colombia / Valle del Cauca



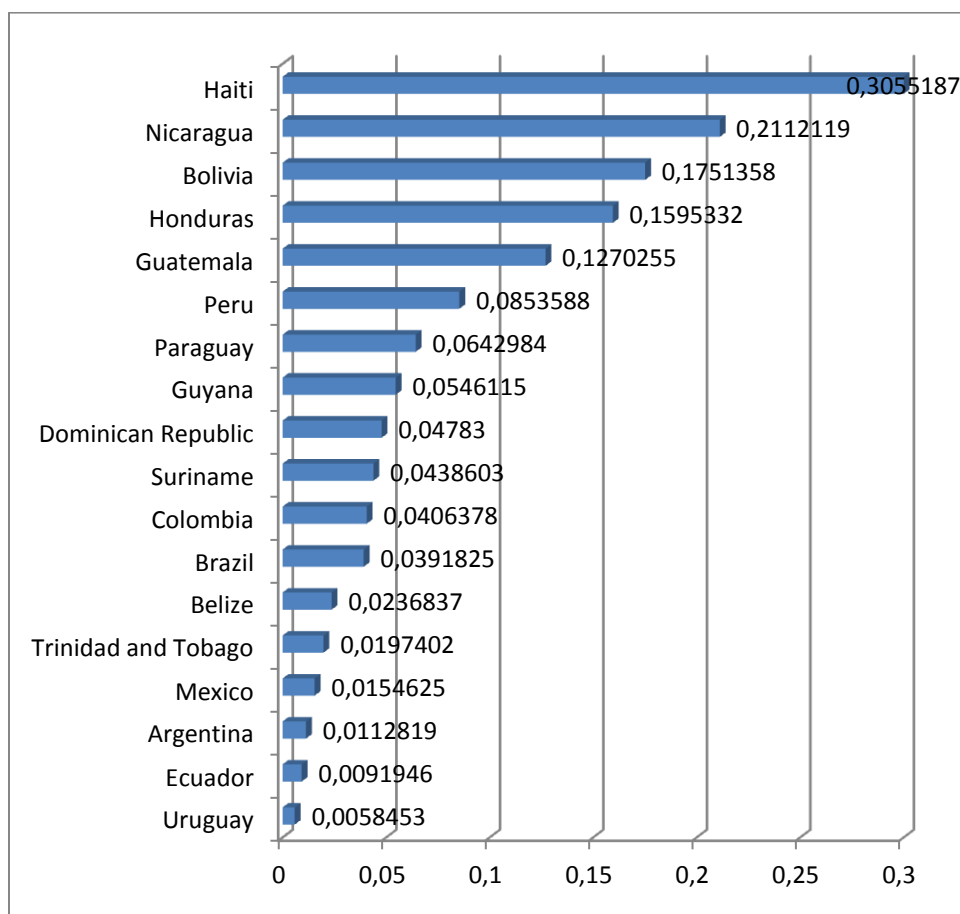
Fuente: Indicadores Sociales departamentales – DNP

Otro indicador de pobreza no monetaria es el Índice de Pobreza Multidimensional - IPM desarrollado por la Universidad de Oxford, de manera similar al IDH mide la pobreza tomando como referencia diez indicadores agrupados en tres dimensiones Nivel de vida, Educación y Salud; los datos

mostrados para América Latina se observa que Uruguay tiene la menor proporción de población pobre de acuerdo a esta medición mientras que Haití y Nicaragua están en el otro extremo de la medición para esta región.

En Colombia, de acuerdo al informe entregado por el DANE, la población pobre en el país ha pasado de 30,4 % a 27% en dos años.

Gráfica 17. Índice de Pobreza Multidimensional América Latina 2010

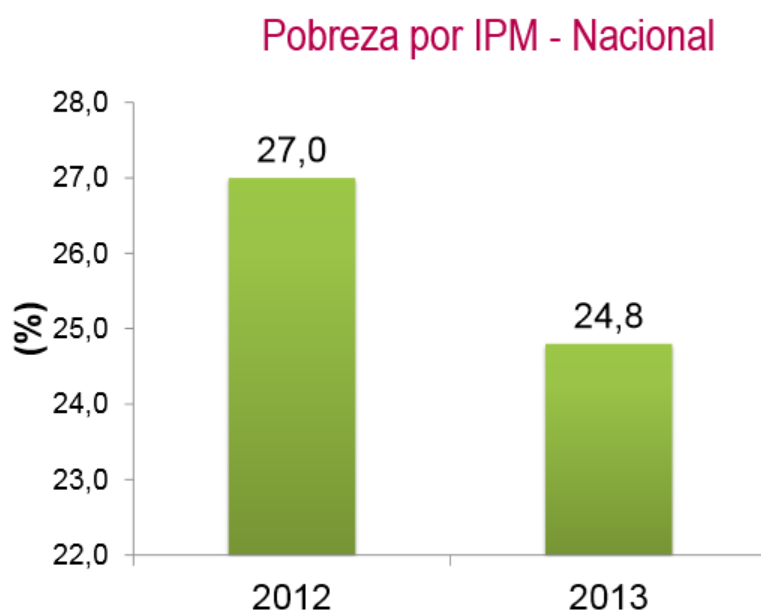


Fuente: PNUD con metodología de Statplanet Universidad de Oxford 2010

En la gráfica 18 se presenta el resultado de este indicador para el caso de Colombia, para los años 2010, 2011 y 2012, como se observa la tendencia ha sido decreciente. Se pasó de 30,4 en el año 2010 a 2,7 en el año 2012, un

cambio significativo que demuestra la efectividad de las estrategias del Estado para garantizar mejores condiciones de vida de la población con menos ingresos económicos, sin embargo aún se considera que gran parte de la población se encuentra en estas condiciones por lo cual se requiere una mayor intervención a través de políticas sociales que garanticen derechos fundamentales especialmente.

Gráfica No. 18. Índice de Pobreza Multidimensional en Colombia. 2012-2013



Fuente: Informe DANE

Según los cálculos desarrollados por el DNP para el IPM basado en los datos de a ECV 2008, la meta de Colombia para el 2014 era reducir el IPM a 22, 5%. En la tabla 14 se muestra la meta propuesta para 2014 en las regiones del país.

Como se observa en la tabla No. 14, la disminución del índice de pobreza multidimensional entre el año 2008 a 2014 ha sido significativa, un -12,2%, lo cual se traduce en menor cantidad de personas en condición de pobreza, un total de 4.714.398 de colombianos han salido de esta condición. La explicación

a este fenómeno corresponde al resultado de varias políticas relacionadas con el acceso al empleo, vivienda y demás estrategias para garantizar derechos básicos que permitan la inclusión social, tal es el caso de la educación para el empleo, o subsidios para el acceso a la vivienda.

Tabla 14. Meta para el año 2014 respecto a temas de pobreza.

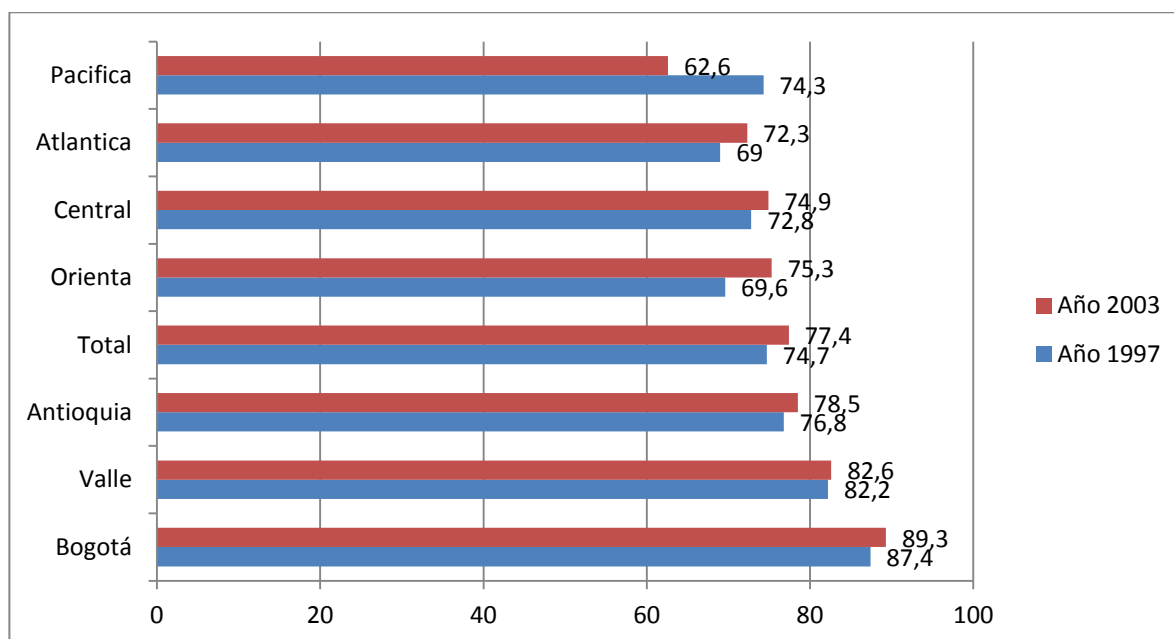
Indicador	2008	2014	Diferencia
Incidencia de la pobreza multidimensional (IPM-Colombia)	34.7%	22.5%	-12-2%
Número absoluto de pobres por IPM	15.415.986	10.701.598	-4.714.398
Número de no pobres por IPM	29.034.274	36.959.770	7.925-496
Incidencia por región			
Atlántica	52.6%	36.9%	-15.6
Oriental	33.2%	22.0%	-11.2
Central	36.0%	21.6%	-14.5
Pacífica	36.1%	22.4%	-13.7
Bogotá	12.7%	4.5%	-8.2
San Andrés	28.4%	13.3%	-15.1
Amazonas y Orinoquia	35.2%	19.5%	-15-7
Antioquia	31.7%	22.9%	-8.8

Fuente: Índice de Pobreza Multidimensional y meta del DNP para 2014.

Entre los indicadores de pobreza usados en Colombia, también se ha evaluado el Índice de Condiciones de Vida – ICV, el cual está construido a partir de cuatro dimensiones: Características de la vivienda, Infraestructura, Educación y Composición del hogar.

En la gráfica 19 se presenta el comportamiento de este indicador para las diferentes regiones incluido el Valle del Cauca, comparando dos años 1997 y 2003. Como se observa a nivel total el país paso del 74,7 en el año 1997 ha 77,4 en el año 2003, esto indica que se han mejorado las condiciones de vida de la población en general para el caso del Valle del Cauca la situación se ha mantenido en este periodo. Mientras que la región Pacífica si presenta un deterioro de dicho indicador, pasando de 74,3 en 1997 a 67,6 a 2003, esto se explica por el abandono de la inversión en la región y por problemas de seguridad derivados de fenómenos de violencia y narcotráfico.

Gráfica 19. Índice de Condiciones de Vida, en Colombia por Regiones

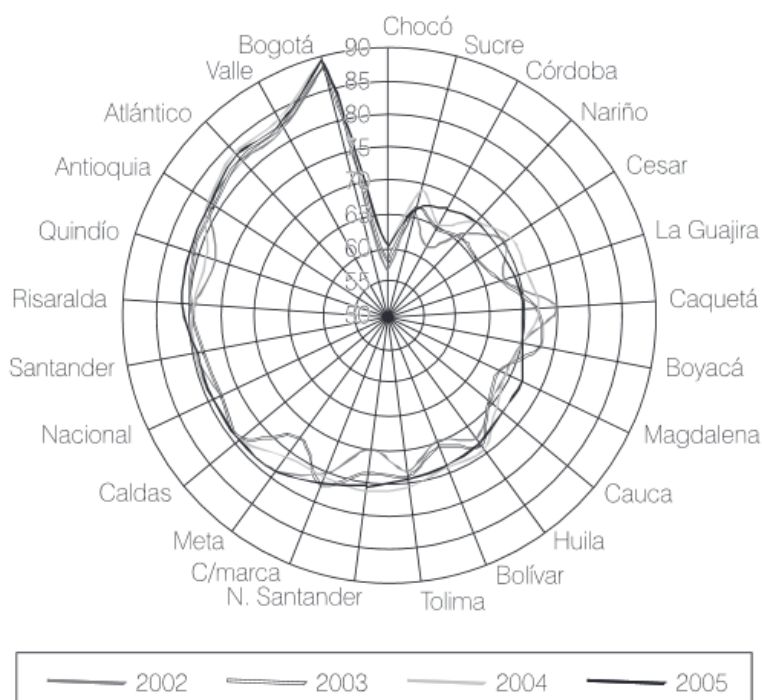


Fuente: Multidimensionalidad en Colombia. Cálculos DNP a partir de datos DANE

De acuerdo a la presentación realizada por Alfredo Sarmiento (2010) “La multidimensionalidad en Colombia” en el marco del Seminario internacional: Colombia en las nuevas tendencias de medición de pobreza y la igualdad de oportunidades. Bogotá julio 2010 donde se presenta el ICV para Colombia y las subregiones calculado a partir de los datos de la ECV 1997 y 2003; se observa que las regiones de Valle, San Andrés y Providencia, Pacífica y Amazonia – Orinoquía, se disminuyó el acceso a los servicios públicos domiciliarios. También menciona que gran parte de los municipios en 2003, están en una situación de rezago en cobertura de acueducto, energía, alcantarillado y saneamiento. Sarmiento (2010)

Como se observa en la gráfica 20, los departamentos de mayor valor en el ICV tienen un comportamiento más uniforme en el tiempo, mientras que los departamentos con ICV menor a 70 tienden a una mayor variabilidad (distancia entre los valores del indicador).

Gráfica No. 20. Índice de Condiciones de Vida Nacional y Departamental, 2002-2005



Fuente: Indicadores Sociales departamentales – DNP

El Indicador para el Valle del Cauca, presentado en la gráfica 13 muestra una tendencia en ascenso en el periodo 2002- 2005. El departamento ha mejorado el ICV entre los años 2002 a 2004, tiempo en el cual las políticas públicas logran cambios significativos en temas de empleo, inversión, seguridad, sin embargo para el año 2005, este indicador sufre una caída, lo que se explica parcialmente por la crisis de gobernabilidad que afectó al departamento y con ello la continuidad de los programas sociales, así mismo por el incremento de las acciones de grupos ilegales en diferentes regiones.

El IDH para el Valle del Cauca en el 2005 fue de 0,792 al observar detalladamente este indicador compuesto para los municipios de esta subregión se evidencia que Yumbo tiene el valor más alto, ubicando a Cali en el segundo puesto junto a Palmira, básicamente la diferencia con el primer puesto radica

en el componente del PIB donde Yumbo tiene un valor porcentual más alto que Cali.

También se puede observar que Vijes tiene el valor más bajo entre los municipios de este grupo, sin embargo no está por debajo del valor para el departamento. En la Tabla No. 15 se aprecia el Índice de Desarrollo Humano para diferentes municipios del Valle del Cauca, en la tabla se detalla el índice de variables como educación, esperanza de vida al nacer y PIB, para la ciudad de Cali el IDH fue de 0,802, en educación fue de 0,9, en esperanza de vida al nacer de 0,8, y en el PIB de 0,7, al compararse con otros municipios no se evidencian diferencias drásticas, lo cual llama la atención considerando que Cali, es la tercera ciudad de Colombia, dispone de un presupuesto significativo y además dispone de un plan de gobierno de la Alcaldía que atiende las necesidades en salud y educación.

Tabla No. 15. Índice de Desarrollo Humano para los municipios de la subregión sur

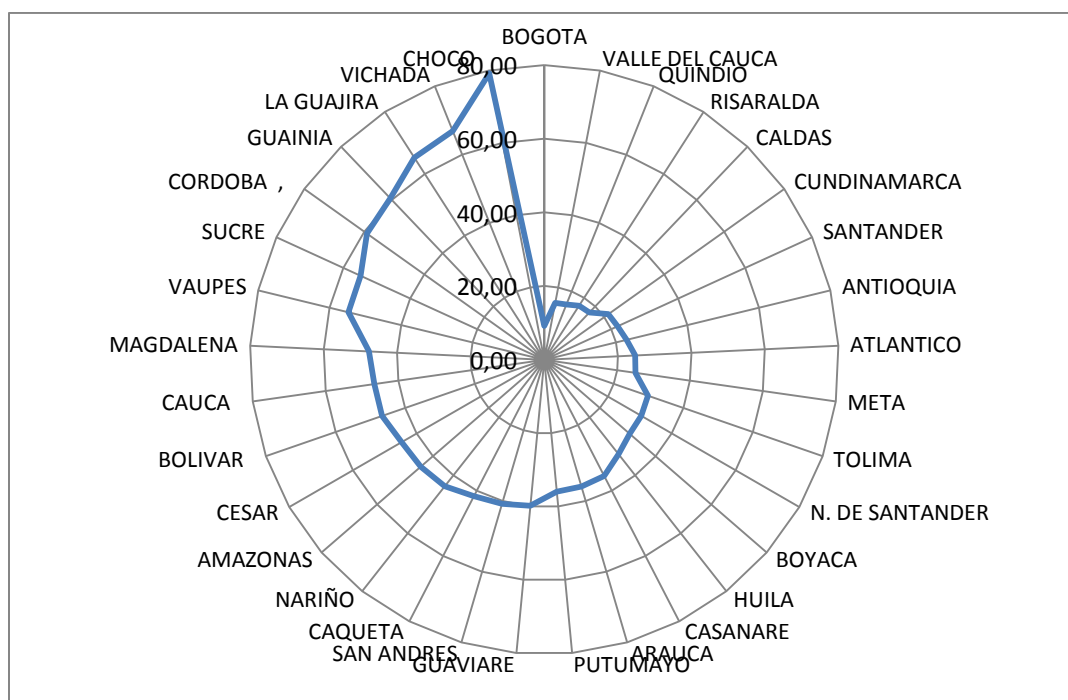
Municipios	IDH	Índices cálculo de IDH		
		Educación	Esperanza de vida	PIB
Cali	0,802	0,9	0,8	0,7
Candelaria	0,779	0,9	0,8	0,7
Dagua	0,758	0,8	0,7	0,7
Florida	0,759	0,9	0,7	0,7
Jamundí	0,761	0,9	0,7	0,7
La Cumbre	0,762	0,8	0,7	0,7
Palmira	0,804	0,9	0,8	0,8
Pradera	0,756	0,8	0,8	0,7
Vijes	0,760	0,8	0,8	0,7
Yumbo	0,849	0,9	0,8	0,8
El Cerrito	0,775	0,8	0,8	0,7

Fuente: IRDH Valle del Cauca 2008

Para el DANE la metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas 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. Como se observa en el siguiente grafico el departamento que tiene el grupo poblacional más grande en condiciones de pobreza según la metodología NBI es Choco, mientras que el Valle del Cauca se encuentra extremo opuesto del índice para el año 2012, ocupando el segundo lugar después de Bogotá con la población más pequeña en condiciones de NBI.

Gráfica 21. Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas 2012



Fuente: DANE

El municipio de la subregión con mayor población en NBI es Dagua, seguido de Pradera. Cali es el municipio con menor población en esta condición

de pobreza. En todos los municipios que hacen parte de esta subregión las Necesidades Básicas Insatisfechas tienen mayor prevalencia en la población residente en la zona rural respecto a la urbana; el caso de mayor diferencia es Jamundí.

En la tabla No.16 se aprecia de manera discriminada el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas, a nivel general Cali presenta la menor cantidad de población en esta condición, aunque la zona rural (resto) presenta una diferencia versus la cabecera urbana.

Tabla No. 16. Necesidades Básicas Insatisfechas para los municipios de la subregión sur.

Municipios	NBI		
	Total	Cabecera	Resto
Cali	11	10,9	18,6
Candelaria	13,7	17,9	12,1
Dagua	24,9	18,2	26,9
Florida	21,5	18,2	30,3
Jamundí	15,5	8,5	31,8
La Cumbre	22,7	14,1	24,9
Palmira	12,8	10	23,6
Pradera	23,8	22,8	30,2
Vijes	21,1	14,7	30,6
Yumbo	16,7	16,6	17,5
El Cerrito	18,7	19,5	17,5

Fuente: IRDH Valle del Cauca 2008

Considerando el cuadro anterior, es relevante que en el Valle del Cauca existe un problema respecto a la atención de las necesidades de la población, y para tal fin se debe tener políticas más efectivas en el orden local, lo que se traduce en una mayor coordinación entre la gobernación y las alcaldías para atender temas puntuales como la pobreza, y el acceso a temas como vivienda, salud, educación, recreación y fomento al empleo formal.

En el documento de la Gobernación del Valle del Cauca, donde se presenta el Diagnostico social del municipio de Buenaventura, se afirma que la incidencia de la pobreza alcanza el 80,6% de la población, mientras que la indigencia llega al 43,5%. Para 2003 el nivel de pobreza en Buenaventura se explica, entre otras, por la alta tasa de desempleo (29%), subempleo (35%) y los bajos niveles salariales (63% de los ocupados ganan menos de un salario mínimo)², que impiden que los miembros de los hogares lleven los recursos necesarios para cubrir las necesidades de alimentos y el consumo de otros bienes y servicios básicos. (Diagnostico socioeconómico de Buenaventura, Secretaria de planeación Gobernación del Valle. 2011).

De acuerdo al informe del DNP sobre indicadores sociales, el Valle del Cauca es el departamento de menor % de población bajo LP y con tendencia decreciente, sin embargo el comportamiento de la LI en ese mismo periodo no muestra tendencia ¿En el Valle del Cauca se interviene más la pobreza que la indigencia? ¿Se abre más la brecha social? (2002: LI= 13,9;2003: LI=8,9; 2004: LI=10,4; 2005:LI=9,6)

Al revisar el comportamiento del indicador entre los departamentos de Colombia, se observa como el Valle del Cauca tiene una proporción menor que el referente nacional pero se encuentra de cuarto con población por debajo de la LP mayor que Bogotá, Santander y Cundinamarca. En el análisis del indicador en los departamentos de Colombia no se puede dejar de mencionar que los departamentos que hacen parte de la región pacifica que rodean al Valle del Cauca son los que tienen la mayor proporción de población debajo de la LP, Choco, Cauca y Nariño.

El Valle del Cauca, es un departamento caracterizado por su competitividad y el nivel de desarrollo económico muy superior al resto de departamentos del país, pero no así en sus indicadores sociales y brechas,

² Según el Sistema Municipal de Monitoreo del Desempleo el ingreso per cápita en Buenaventura es US\$ 440, más bajo que Nicaragua (US\$790) y similar a Haití (US\$390), Bangladesh (US\$440) y Kenya (US\$460).

existe una clara restricción en el acceso a servicios a una parte de su población, especialmente la ubicada en las zonas rurales donde el problema de pobreza se encuentra más acentuado, esta misma situación se evidencia en los otros problemas sociales, los cuales se localizan con mayor fuerza en zonas deprimidas, zona rural y subregión norte del Valle.

3.2.2 Desigualdad:

La desigualdad es una brecha que conlleva a que la población con menores capacidades económicas quede relegada y con ello no pueda acceder a servicios que garanticen sus derechos y lo que es más importantes, que no puedan acceder a mecanismos que conlleven al desarrollo y mejores condiciones de vida. Por esta razón es necesario entender que la desigualdad conlleva a problemas específicos para la sociedad, no solo en el corto plazo, sino también a futuro. Una sociedad más equitativa permitirá a sus ciudadanos oportunidades y garantiza el acceso a sus derechos, reduciendo así problemas que se derivan de la pobreza, como la violencia.

Desigualdad en las ciudades Colombianas: Según lo planteado en último informe de ONU, Colombia ocupa el primer lugar en inequidad urbana en América Latina en un grupo de 18 países, mostrando una tendencia al aumento en el caso de las ciudades Colombianas. América Latina sigue siendo la región más desigual del planeta, sin embargo es la única que presenta ligeros cambios positivos en su estructura social.

En el caso de Colombia en las dos últimas décadas ha mostrado un aumento de su desigualdad urbana, según este informe, las diferencias entre pobres y ricos se duplicaron entre 1990 y 2010, y la desigualdad del ingreso se aumentó en un 15%. Las ciudades más desiguales de Colombia en este período fueron Medellín, Cali, Montería y Bogotá. En este contexto se

distinguen Medellín y Bogotá por las enormes obras de infraestructura que según el informe tendrán un efecto positivo en el bienestar social de la población; de otro lado, se plantea que la integración de visiones ambientales sostenibles, de infraestructura para el desarrollo, y mejoramiento de la calidad de vida afectan positivamente la igualdad. ONU recomienda un cambio de paradigma en la gestión de las ciudades, pues la historia reciente de las ciudades muestra enormes tasas de crecimiento en muy poco tiempo lo que afectado profundamente la desigualdad, frente a esto se debe tener un poder público fuerte capaz de capturar la plusvalía en beneficio de la ciudad y sus habitantes. Instituto de Prospectiva, Gestión del Conocimiento e Innovación (2014)

En la presentación de los hallazgos sobre condiciones de desigualdad se proponen cuatro categorías para analizar las diferencias en las variables que miden la calidad de vida entre la población de acuerdo la zona de residencia: *nivel educativo, distribución del ingreso y ciclo vital.*

En la tabla No. 17 se presenta el indicador GINI usado para medir la desigualdad en los ingresos en el contexto del Mundo, América Latina y Colombia, en este último se incluye el caso del Valle del Cauca. Como se observa en la tabla No. 17, la mayor desigualdad según el indicador Gini se presenta en la zona de Africa Sur con 0,442, América Latina y el Caribe se encuentra de segunda, ahora bien, Colombia se encuentra como uno de los países con mayor desigualdad en América Latina para el año 2010, con un 0,557, países como Honduras, República Dominicana, Paraguay, también presentan unas desigualdades significativas. El Valle del Cauca tiene un indicador GINI de 0,518, por debajo del nacional, sin embargo sigue siendo demasiado alto, afectando la situación social.

Tabla 17. Coeficiente de Gini para los ingresos medidos en Colombia, América Latina y el Mundo

Mundo		América Latina		Colombia	
Coeficiente de Gini 2008, según documento publicado por UNICEF.		Coeficiente de Gini para América latina 2010 – CEPAL		Coeficiente de Gini 2012.	
África al sur del Sahara	0,442	Uruguay	0.422	Valle del Cauca	0,518
América Latina y el Caribe	0,483	Colombia	0.557	Total Nacional	0,539
Asia	0,404	Costa Rica	0.492		
Oriente medio	39,2	Ecuador	0.495		
Europa y Asia central	0,354	El Salvador	0.454		
Países ingresos altos	0,309	Honduras	0.567		
		México	0.481		
		Panamá	0.519		
		Paraguay	0.533		
		Perú	0.458		
		Republica Dominicana	0.554		
		Venezuela	0.394		

Fuente. Secretaría de Planeación Departamental del Valle del Cauca. 2014.

De acuerdo a la CEPAL a su informe: Panorama para América Latina:

“La persistencia de altos grados de desigualdad en el ingreso no debería obscurecer el hecho de que en los últimos años se hayan logrado avances en este campo. El balance con respecto a inicios de la década de 2000 muestra una clara tendencia a la reducción de la concentración del ingreso, una dinámica que ha distinguido al proceso de desarrollo de América Latina en el último decenio y que implica un cambio en la tendencia imperante durante al menos los dos decenios anteriores.

En efecto, al comparar los resultados recientes con los registrados en torno al año 2002 se constatan mejoras distributivas en la mayoría de países de la región. De 17 países considerados, el índice de Gini se redujo

a un ritmo de al menos un 1% anual en nueve. Entre los países que registraron los descensos más significativos se encuentran la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana), todos ellos con tasas anuales de reducción del Gini superiores al 2%. Este proceso no se vio particularmente afectado por la crisis económica que se inició en 2008. En el último año, la desigualdad disminuyó en forma moderada, aunque estadísticamente significativa, en la Argentina, el Brasil, Colombia, el Ecuador y el Uruguay, mientras que en los demás países, incluidos aquellos donde el índice de Gini es algo más alto que el observado en 2010, los nuevos resultados no son estadísticamente distintos a los del año precedente”. Cepal (2012)

En la tabla No. 18 se presentan los indicadores de Pobreza, Indigencia y el coeficiente GINI para el caso de Colombia, en el periodo comprendido entre el año 1991 a 2005. Como se observa el C. GINI ha tenido un comportamiento constante oscilando entre 0,546 a 0,60, respecto a la pobreza se encuentra un descenso en el periodo de análisis, sin embargo un 49.2 sigue siendo elevado, lo mismo en el tema de la indigencia.

Tabla No. 18. Pobreza, Indigencia y Coeficiente de Gini en Colombia, 1991-2005

Año	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Pobreza	52,5	52,9	50	49,9	49,5	50,9	52,7	55,3	57,5	55	55,2	57	50,7	52,7	49,2
Indigencia	18,7	20,9	17,7	17,6	15,5	17,2	18,5	20,8	25,4	10	18,7	20,7	15,8	17,4	14,7
GINI	0,55	0,56	0,55	0,56	0,56	0,57	0,57	0,58	0,6	0,56	0,56	0,58	0,54	0,56	0,55

Nota. Las cifras para los años 1991 a 1995 son inseguras, pues se basan en factores demográficos de expansión poblacional que no ha revisado el DANE (los ingresos laborales que por entonces tenían topes máximos no deben alterar en principio la estimación de la pobreza). Las cifras 2002 a 2005 se ajustaron a Cuentas Nacionales a partir de cuentas Nacionales definitivas 2002 y en las estimaciones del PIB 2003 y 2004 publicadas en enero de 2006; el dato 2005 es provisional y se basa en el crecimiento enero a septiembre 2004-2005.

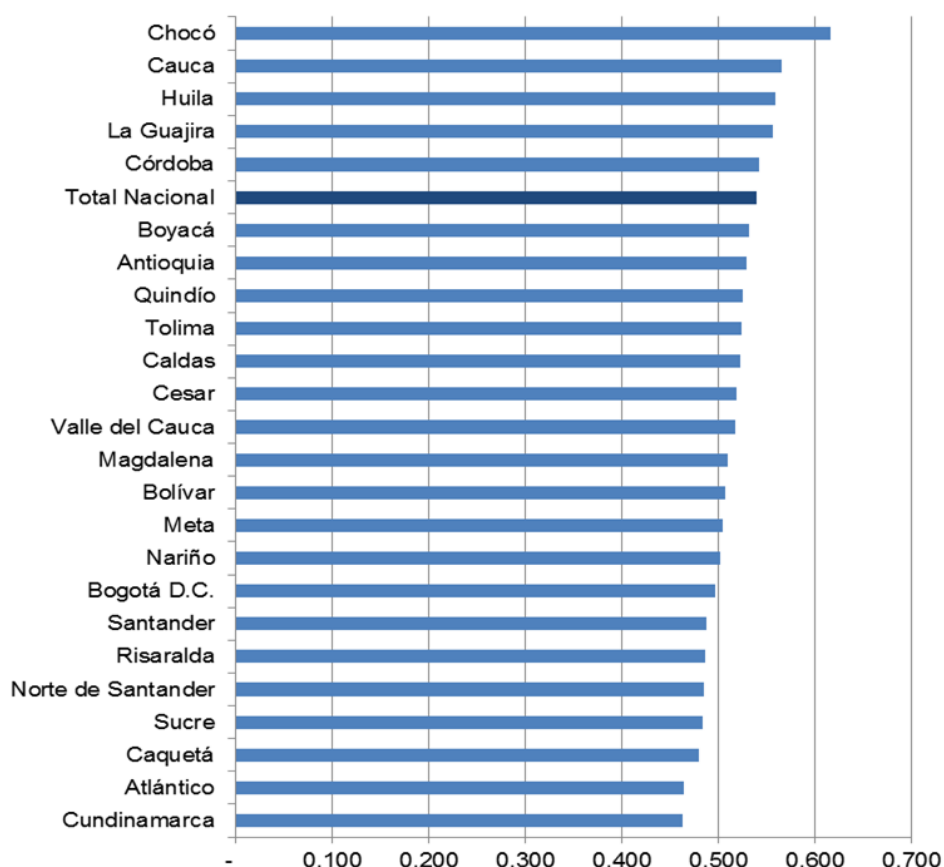
Fuente: Pobreza y desigualdad en Colombia, diagnóstico y estrategia. DNP 2007

En el documento de análisis de desigualdades publicado por el Departamento Nacional de Planeación en 2007, se manifiesta que aunque el Coeficiente de Gini reportado por las encuestas de hogares se deterioró durante

la década de los 90's, el alza del 12% en el ingreso real por persona permitió reducir la pobreza y la indigencia entre 1991 y 1995; entre 1996 y 2000, la crisis volvió a reducir el ingreso por persona a los niveles alcanzados en 1991 y castigo más a los pobres, dado que la pobreza y la indigencia aumentaron. (Pobreza y desigualdad en Colombia, diagnóstico y estrategia.

En la gráfica No. 22 se presenta el Coeficiente GINI para los diferentes departamento de Colombia, para el año 2012, como se aprecia Choco es uno de los departamentos con mayor desigualdad, el Valle del Cauca ocupa la posición 12 por debajo del indicador nacional.

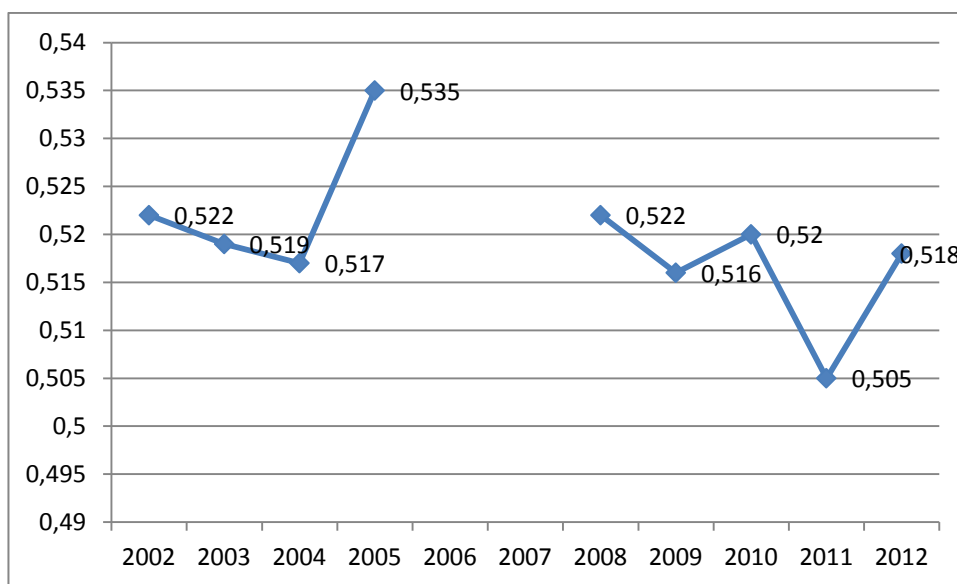
Gráfica 22. Coeficiente de Gini para la distribución del ingreso en Colombia 2012



Fuente: Pobreza monetaria y desigualdad 2012. Boletín DANE

Como se aprecia en la gráfica 23, en Coeficiente GINI para el Valle del Cauca ha tenido un comportamiento variable, alcanzando un tope máximo para el año 2005, y un mínimo para el año 2011. Se evidencia a partir de este indicador que aunque se ha trabajado en el tema de la desigualdad, el resultado no ha sido sostenido en el tiempo.

Gráfica 23. Coeficiente de Gini para la distribución del ingreso en el Valle del Cauca 2002 - 2012



Fuente: Pobreza monetaria y desigualdad 2012. Boletín DANE

El coeficiente de Gini en el Valle del Cauca en el 2005 y 2012, se encontró por debajo del nacional, sin embargo sigue siendo alto si se compara con los resultados evidenciados en otras naciones de Latinoamérica, como Uruguay donde estuvo en 0,422. En tal sentido, tanto las políticas públicas de orden nacional y departamental no han sido eficientes para lograr combatir la desigualdad y así dicho resultado se refleje en indicadores como el Gini.

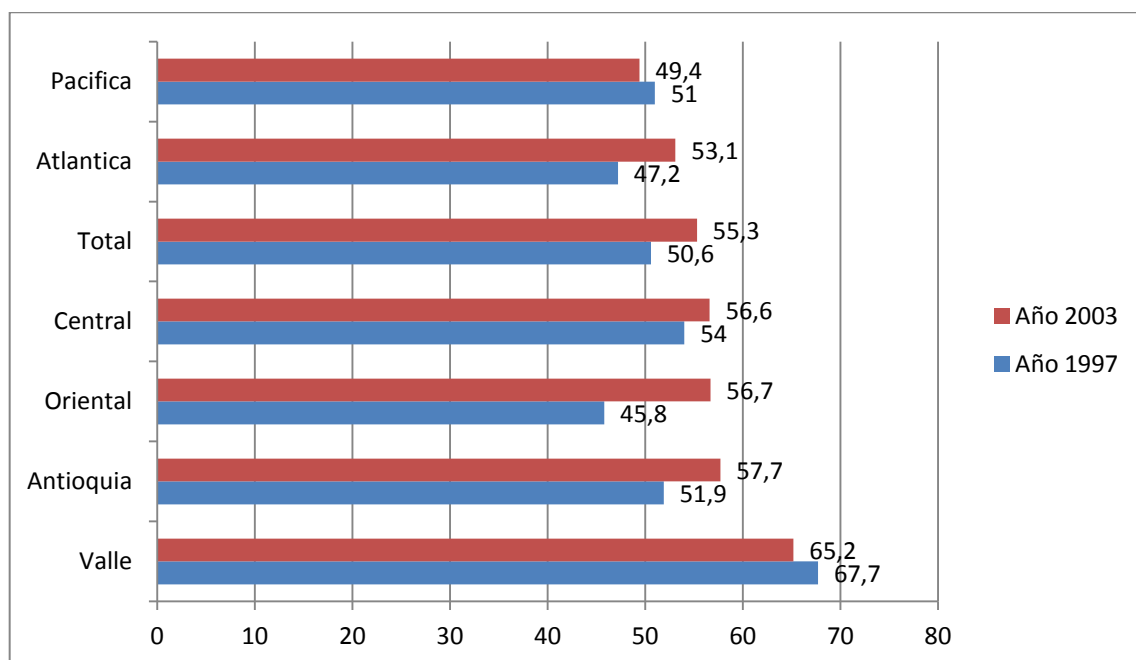
Gráfica 24. Coeficiente de Gini Colombia / Valle del Cauca, 2011-2012



Fuente: Boletín Valle del Cauca pobreza monetaria 2012. DANE

Otro de los índices que presenta resultados diferentes en la zona rural y urbana es el Índice de Condiciones de Vida; al revisar los resultados entre 1997 y 2003, de acuerdo al informe del “*Seminario internacional: Colombia en las nuevas tendencias de medición de pobreza y la igualdad de oportunidades. Bogotá julio 2010*”, muestra como el índice en la zona rural de la región pacífica y el Valle del Cauca presenta disminución entre 1997 y 2003. También afirma que la zona rural de mejor resultado está por debajo de la zona urbana con el resultado más deficiente del indicador.

Gráfica 25. Índice de Condiciones de Vida en la zona rural



Fuente: Multidimensionalidad en Colombia. Cálculos DNP a partir datos DANE

También la evaluación de la calidad de la vivienda del NBI, muestra que la calidad de vivienda de los pobres es inferior especialmente en la zona rural. 5,9% de los hogares colombianos en el 2003 tenían vivienda inadecuada.

En el casco urbano el déficit de vivienda afecta al 30,2% de los hogares y tiene un carácter más cuantitativo que cualitativo, mientras que en la zona rural el déficit es de 56% y tiene además un carácter más cualitativo que cuantitativo.

Desigualdad económica en las regiones: El informe presentado por el DANE en Octubre de 2013, sobre el estado de la desigualdad económica en los Departamentos del país en 2012, muestra una realidad agobiante para el país, y es el enorme desequilibrio en las tasas de crecimiento por regiones, tal es el caso de departamentos como Bogotá, Antioquia, Valle y Santander que su conjunto muestran una concentración del PIB Nacional del 54%, donde Bogotá participa con un 24.4%. Esta concentración de la riqueza en pocos departamentos contrasta con realidades como la del departamento de Arauca,

Chocó, los cuales registran los más altos niveles de pobreza del país, Según este informe los datos de PIB per cápita por encima del nivel nacional, lo tienen, Casanare, Meta, Santander, Arauca, Bogotá, Boyacá y César. En este contexto el Valle del cauca registró un crecimiento de su economía en 9,4% y Antioquia 13.0%

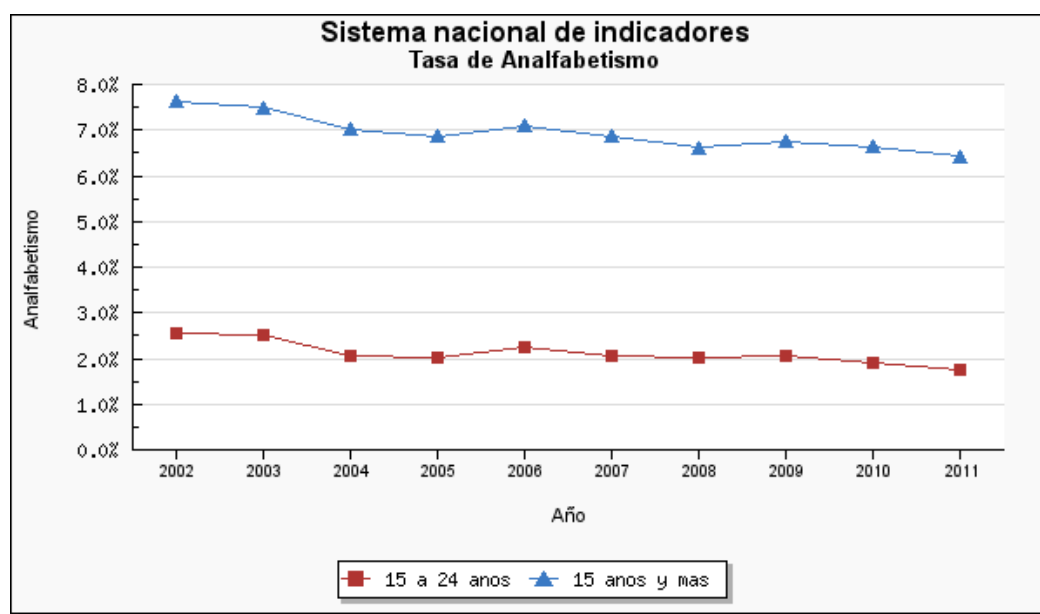
Nivel de Educación. El analfabetismo es un indicador muy elevado entre los jóvenes pobres de las zonas rurales.

Tabla No. 19. Alfabetismo – Valle del Cauca (Personas de 15 años y más alfabetas y analfabetas)

	Población	Alfabetas	%	Analfabetas	%
Cabecera	2.791.349	2.673.947	95.8	117.402	4.2
Resto	386.732	359.971	93.1	26.761	6.9
Total	3.178.081	3.033.918	95.5	144.163	4.5
Colombia	30.872.511	28.739.792	93.1	2.132.719	6.9

Fuente: Secretaría de Educación del Valle del Cauca. Tomado de DANE - Encuesta Nacional de Vida 2008 - Cuadro 33 - Personas de 15 años y más en condiciones de alfabetismo según regiones del país (cabecera y resto).

Gráfica 26. Analfabetismo y años promedio de educación

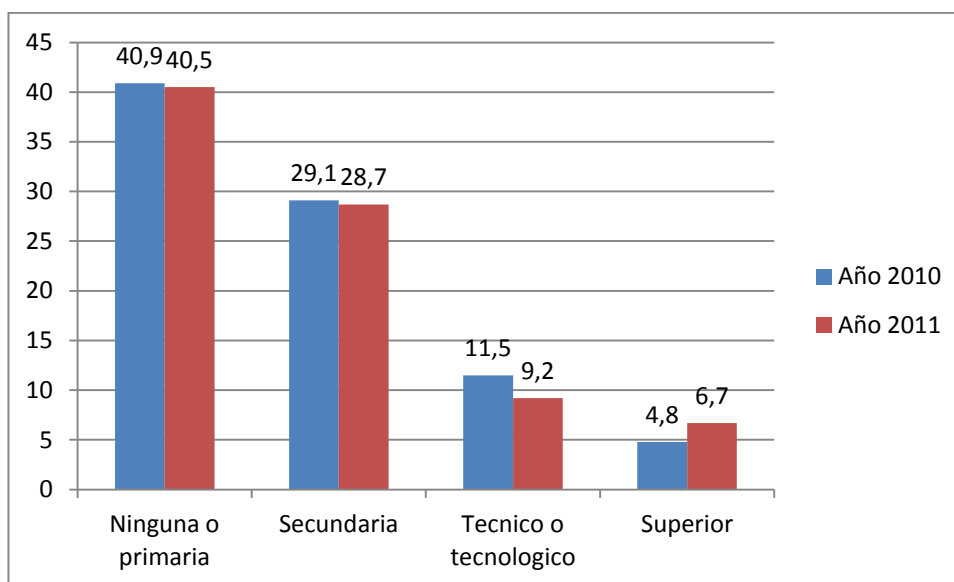


Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

En este informe sobre desigualdades del DNP, se afirma que los años medios de educación se han elevado para las generaciones más jóvenes, pero incluso para ellos existe una brecha de 2,5 años entre pobres y no pobres a nivel nacional. Y de 4,8 años entre el 20% más rico y el 20% más pobre.

En la gráfica No. 27 se aprecia la tasa de incidencia de la pobreza por nivel educativo, como se observa la pobreza afecta más a la población que no tiene formación académica o solo lleva a primaria

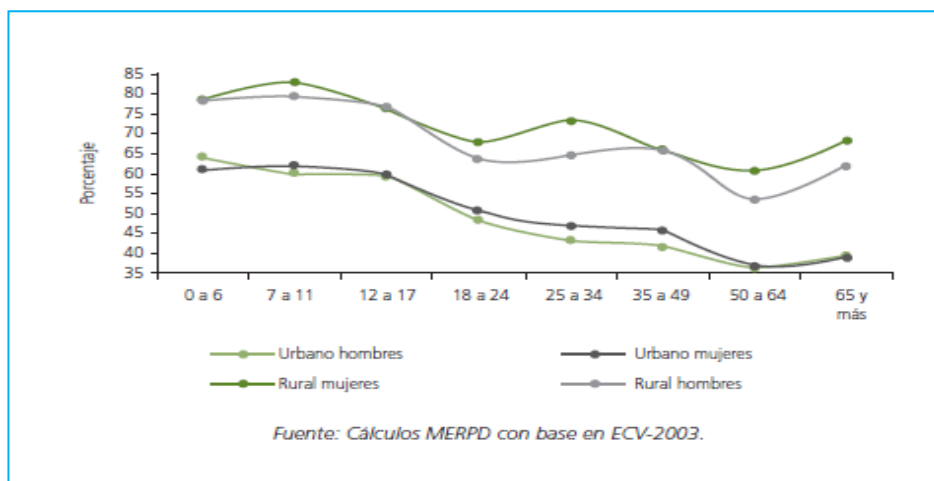
Gráfica No. 27. Tasa de incidencia de la pobreza por nivel educativo del jefe del hogar, 2010-2011



Fuente: Boletín Valle del Cauca pobreza monetaria 2012. DANE

Etapas del Ciclo vital. En la gráfica 26 se presenta la incidencia de la pobreza según los rangos de edad y género en el contexto urbano y rural para el contexto de Colombia.

Gráfica 28. Incidencia de pobreza por rangos etareos



Fuente: Pobreza y desigualdad en Colombia, diagnóstico y estrategia. DNP 2007

La etapa del ciclo vital muestra un cambio en la incidencia de la pobreza, la mayor incidencia se presenta en los primeros años de la vida, sin embargo en el zona rural el riesgo de caer en la pobreza es mayor siendo hombre o mujer debido a que el porcentaje de la población en situación de pobreza es mayor que el urbano en todos los ciclos vitales. Los niños, sobre todo los campesinos, son el grupo más vulnerable, esta incidencia se incrementa de nuevo en la población mayor de 60 años, siendo más acentuada en aquellos que viven en la zona rural.

Otra característica que señala el informe es la cantidad de niños en los hogares como una condición que incrementa la incidencia de la pobreza, los hogares pobres superan en más del doble a los no pobres; las regiones con mayor número promedio de niños por hogar son la Atlántica y la Pacífica, siendo las más rezagadas en la transición demográfica. DNP (2007). En la tabla No. 20 se presenta la configuración de los hogares según el número de habitantes en el contexto de Colombia y Valle del Cauca.

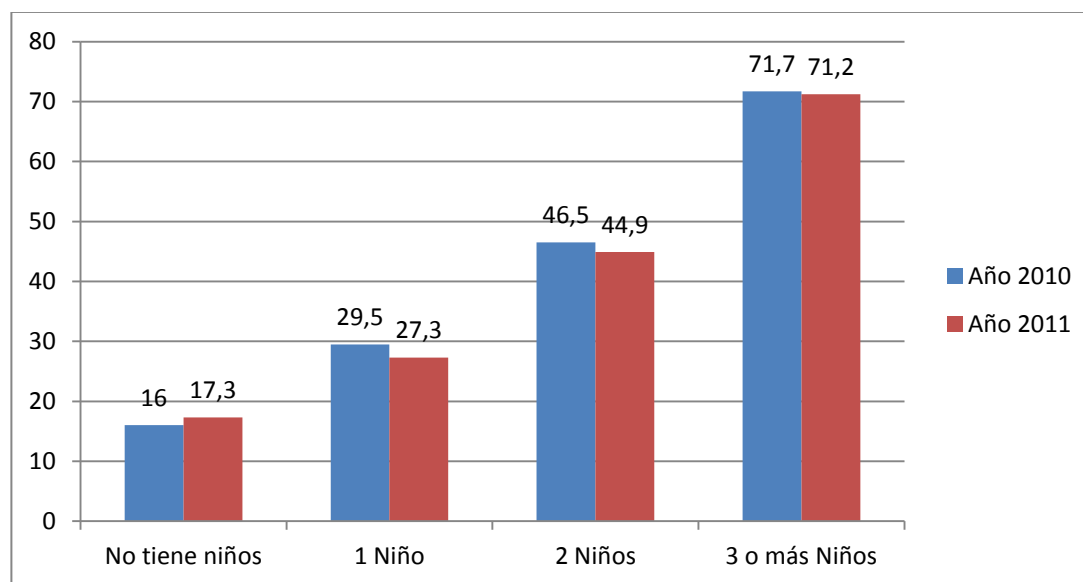
Tabla No. 20. Tamaño promedio de los hogares Colombia / Valle del Cauca

Número de personas a cargo de la unidad del gasto	Valle del Cauca		Nacional	
	2011	2012	2011	2012
1 Persona	14.2	14.5	12.8	13.2
2 Personas	19.2	19.6	17.2	17.9
3 Personas	23.7	23.9	22.1	22.6
4 Personas	21.4	21.5	21.7	21.4
Más de 5 Personas	21.6	20.5	26.2	25.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Fuente: Pobreza y desigualdad en Colombia, diagnóstico y estrategia. DNP 2007

En la gráfica 29, se presenta la incidencia de la pobreza según el número de niños en el hogar, como se aprecia la incidencia de la pobreza se ve más en hogares con 3 o más niños.

Gráfica No.29. Tasa de incidencia de la pobreza por el número de niños en el hogar menores a 12 años 2010-2011

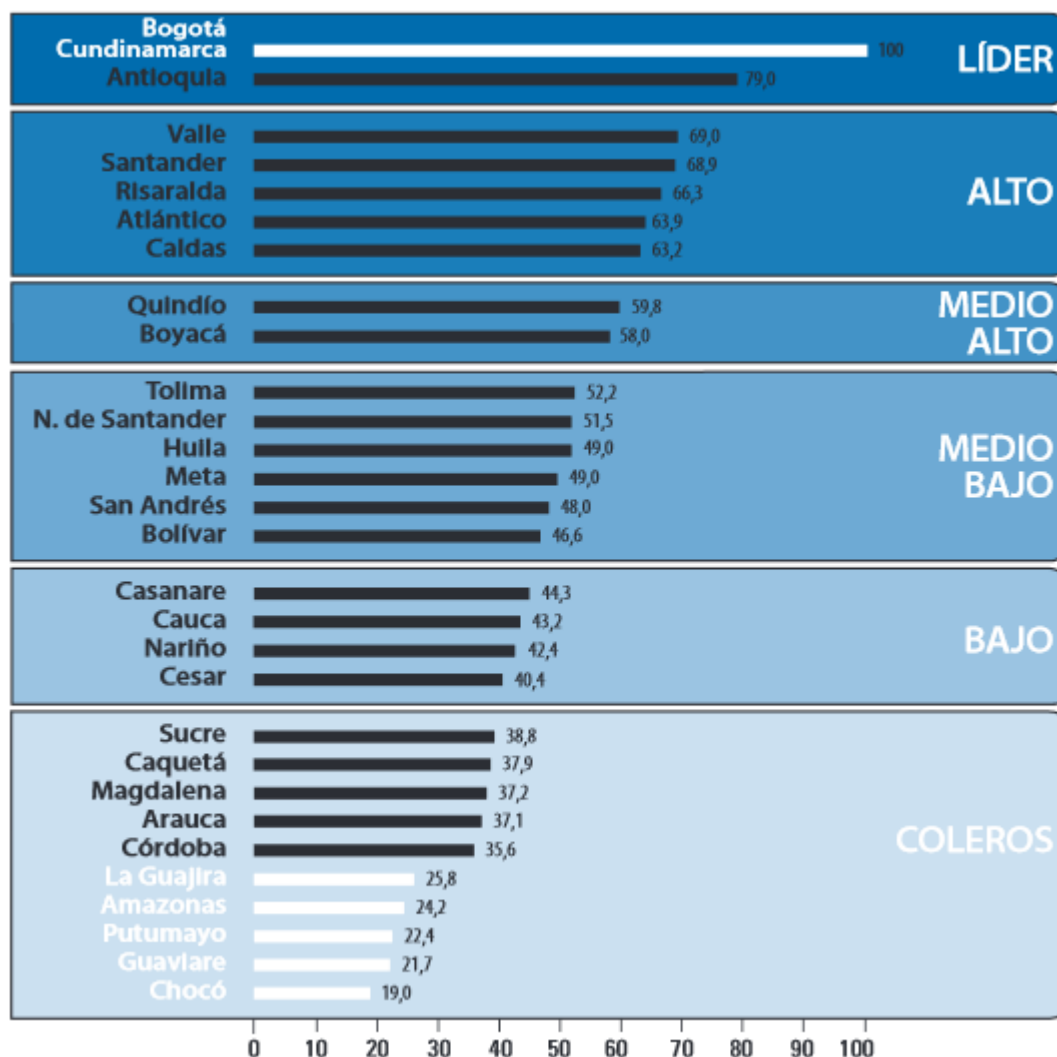


Fuente: Boletín Valle del Cauca pobreza monetaria 2012. DANE

Con el propósito de comparar los índices de competitividad económica del Departamento del Valle del Cauca con estos datos sociales se revisó el Escalafón de Competitividad de los departamentos de Colombia 2012-2013,

elaborado por la CEPAL, cuyos datos generales se muestran en la siguiente Gráfica.

Gráfica No. 30. Escalafón de Competitividad de los departamentos de Colombia 2012-2013



Fuente. CEPAL

Este desarrollo económico, contrasta con sus niveles de desigualdad e inequidad en el territorio. Un estudio realizado por el Departamento Administrativo de Planeación Departamental del Valle del Cauca, basado en la metodología de medición de brechas implementada en Colombia por el

Departamento Nacional de Planeación realizó la medición de las brechas sociales en el Valle del Cauca.

Gráfica No. 31. Variables para la medición de brechas sociales.



DNP Departamento Nacional de Planeación

Brechas - Variables

Variables de análisis	
Temática	Variables
Educación	Cobertura Media neta 2013 Saber Matemáticas 2012 Tasa de analfabetismo para la población de 15 años y más - Censo Ajustado 2005
Salud	Cobertura de vacunación con DPT tres dosis en menores de 1 año _ 2013 Tasa de mortalidad infantil 2011
Agua	Cobertura en acueducto municipal 2005
Vivienda	Déficit de vivienda Cualitativo (Censo 2005) Déficit de vivienda Cuantitativo (Censo 2005)
Institucional	Ingresos tributarios per capita 2012 (miles) Ingresos tributarios/total

Para construir el Análisis de **Brechas** se utilizan variables con medición a nivel **municipal** que permiten estudiar la dinámica sectorial al interior de un **entorno territorial específico**

Fuente: DNP

Dicho estudio en el que se analizaron las 10 brechas en los 42 Municipios que componen el Departamento, de acuerdo a la información estadística provista por cada Municipio, tal y como lo muestra la siguiente tabla, el 57% de los Municipios tienen presentes 7 brechas o más, lo que demuestra las profundas inequidades del territorio.

Tabla. No 21. No. de Brechas por Municipio

Número de brechas	# Municipios	Participación (%)
1	1	2%
2	2	5%
3	2	5%
4	3	7%
5	3	7%
6	7	17%
7	5	12%
8	8	19%
9	10	24%
10	1	2%
Gran Total	42	100%

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Departamental

Luego cuando el análisis se realiza en cada una de las subregiones, considerando que la Subregión centro la componen 13 Municipios, la Norte 18, Sur 10 y Pacífico 1, se evidencia nuevamente el desequilibrio y la inequidad en las subregiones, donde por ejemplo, el único municipio del pacífico (Buenaventura) tiene 9 de las 10 brechas, y la única que no tiene, no se puede calcular por la falta de reporte. El Anexo D muestra las brechas sociales por municipio del Valle del Cauca

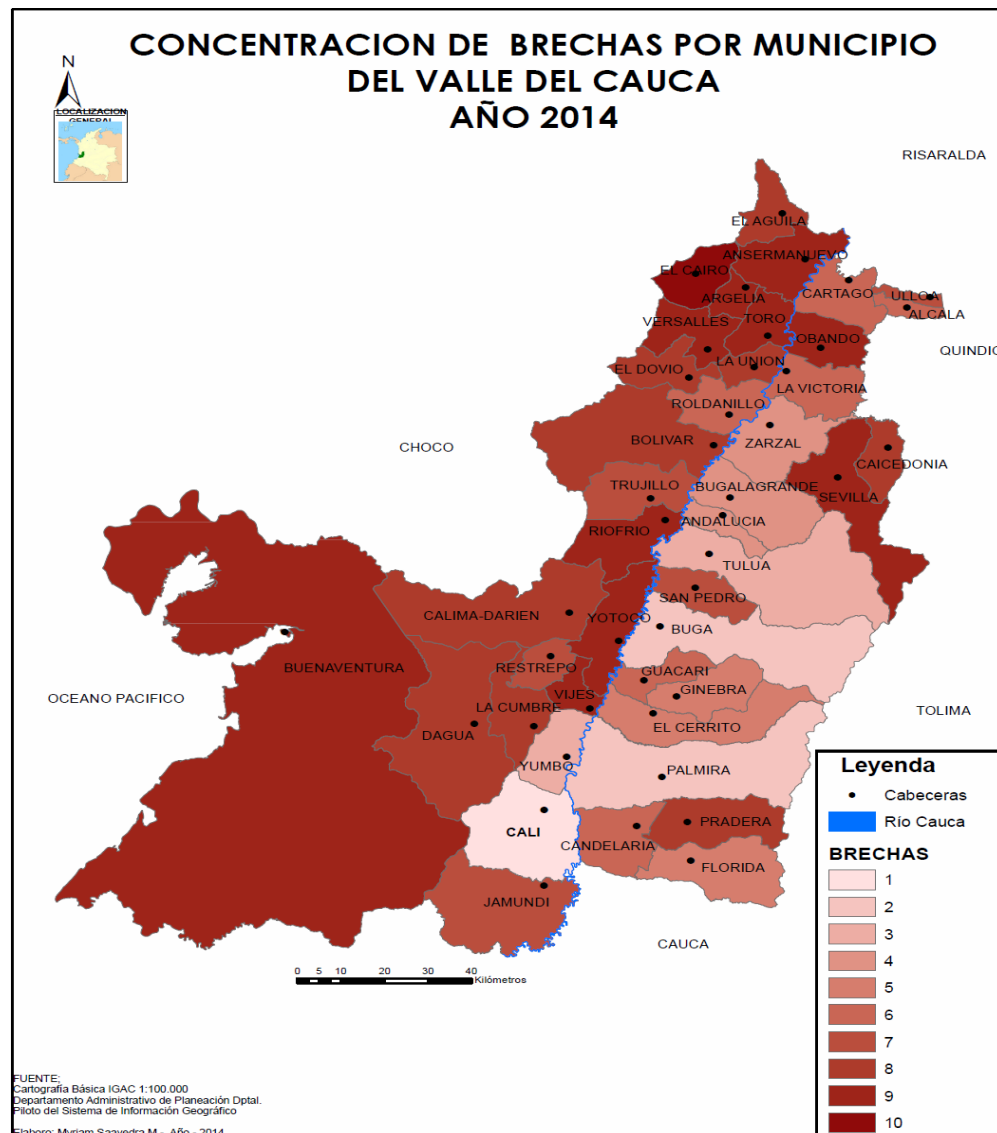
Tabla No. 22. Brechas por Subregión

BRECHAS/MUNICIPIOS	CENTRO	NORTE	PACIFICO	SUR	TOTAL VALLE
Cobertura educ media	5	10	1	4	20
Calidad de Educación (Saber)	11	12	1	10	34
Tasa analfabetismo	7	11	1	4	23
Tasa mortalidad infantil	10	14	1	5	30
Tasa vacunación dpt	12	11	1	9	33
Cobertura acueducto	10	12	1	7	30
Déficit cualitativo de vivienda	8	12	1	4	25
Déficit cuantitativo de vivienda	NR	4	NR	8	12

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Departamental

En la siguiente grafica se puede observar la situación de manera georeferenciada:

Grafica No. 32. Brechas por Municipio presentadas georeferenciadamente



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Departamental

Lo anterior demuestra que las oportunidades claramente están concentradas en una región geográfica del territorio, lo que puede generar dramáticas migraciones internas en el Departamento, rezagando el desarrollo de algunos Municipios que al momento que ya para el momento de esta

investigación son marginales. Un departamento que es reconocido por su riqueza y según estas cifras es bastante desigual, sus ingresos no se distribuyen de manera equitativa dentro del territorio.

Conclusiones preliminares

Una sociedad que presenta tales grados de inequidad en la distribución de la riqueza, es una sociedad cuya democracia no puede ser valorada positivamente y el efecto en la calidad de vida de su población será pobre, en igual sentido la inequidad afecta la política y por lo tanto romper el círculo vicioso donde se toman las decisiones que mantienen la tendencia que muestra un país como Colombia y que muestran sus ciudades no será fácil de cambiar.

Las implicaciones de la desigualdad en la población es dramático sobre todo en su cotidianidad, no solo se trata de la distribución inequitativa de la riqueza, es el efecto sobre las personas, los análisis sobre esta clase de consecuencias muestran como la calidad de vida de las personas se afecta, pues en una sociedad inequitativa los esfuerzos de las familias son mayores y por lo tanto se reducen oportunidades el disfrute de la familia y de los espacios que requieren los ciudadanos para vivir con plenitud su ciudadanía.

3.2.3 Violencia

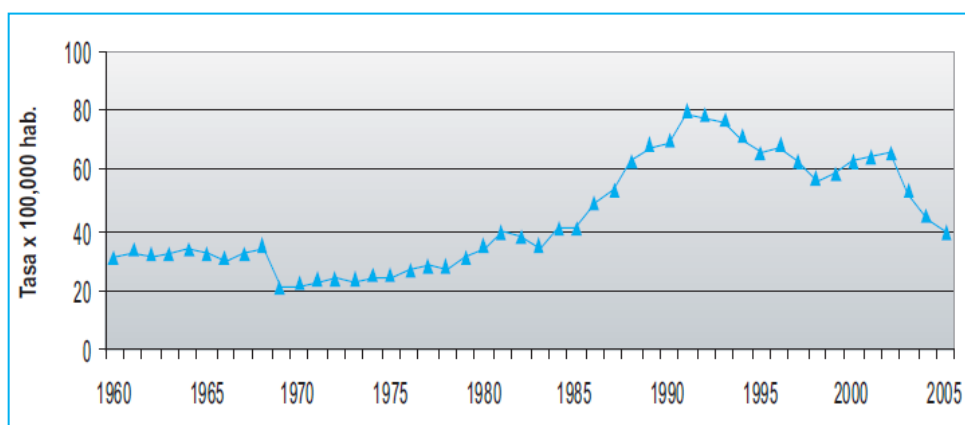
En el país se encuentra información disponible sobre número de homicidios y tasa de homicidios por mil habitantes como unos de los indicadores de violencia que se construyen por parte del DANE y por las administraciones públicas locales y departamentales; también se cuenta con datos oficiales de población desplazada por departamentos de expulsión y recepción. Respecto al conflicto armado se presentan datos relacionados con

cantidad de eventos y acciones en los diferentes departamentos y municipios, en documentos de análisis sobre el conflicto que presentan tendencias calculadas de datos recogidos por el programa presidencial observatorio de Derechos Humanos.

En esta sección se presentan diferentes indicadores relacionados con la violencia, tales como homicidios y conflicto armado.

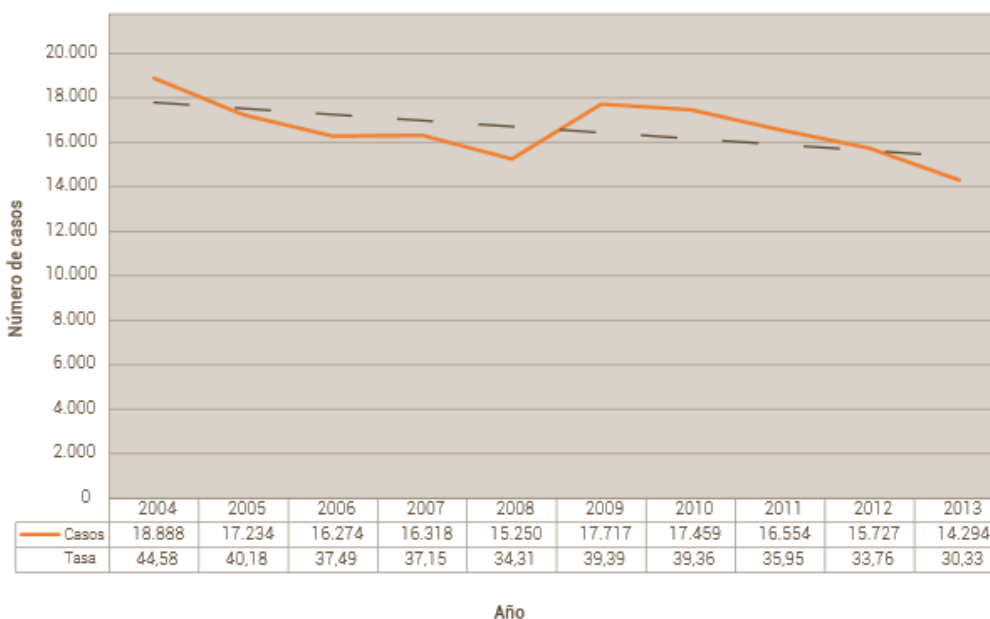
Homicidios. Durante el año 2005, en Colombia se presentaron 17.331 homicidios, de los cuales el 70% fueron cometidos con armas de fuego. La tasa total de homicidios por 100.000 habitantes para ese mismo año fue de 39 y la tasa de homicidios con arma de fuego fue de 26,1. En el contexto internacional ambas tasas son muy altas, en América Latina y el Caribe la tasa fluctúa entre 13,6 y 16,6 y la tasa promedio en el mundo para muertes por arma de fuego no relacionadas directamente con situaciones de conflicto es de 2,8 por 100.000 habitantes. (Violencia, crimen y tráfico ilegal de armas en Colombia; UNODC). En la gráfica 31 se presenta la tasa de evolución de la tasa de homicidios, entre los años 1960 y 2005. Para los años de 1985 a 1990 se observa una tendencia creciente, para los años posteriores la tasa comienza a reducir.

Gráfica No. 33. Evolución tasas de homicidio en Colombia 1960 - 2005



Fuente: Violencia, crimen y tráfico ilegal de armas en Colombia. UNODC

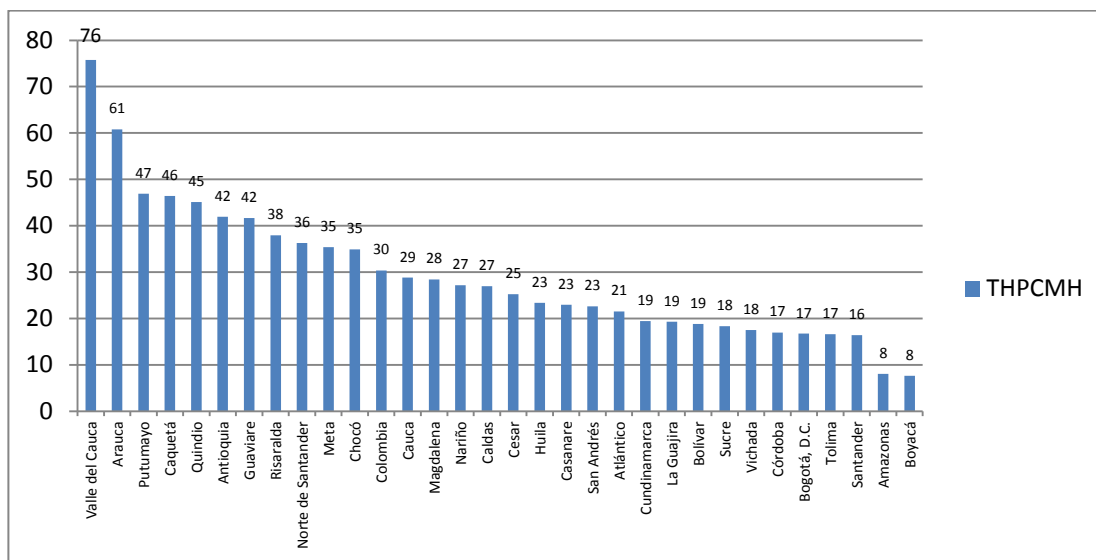
Gráfica 34. Homicidios, casos y tasas por 100.000 habitantes. Colombia, 2004-2013



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

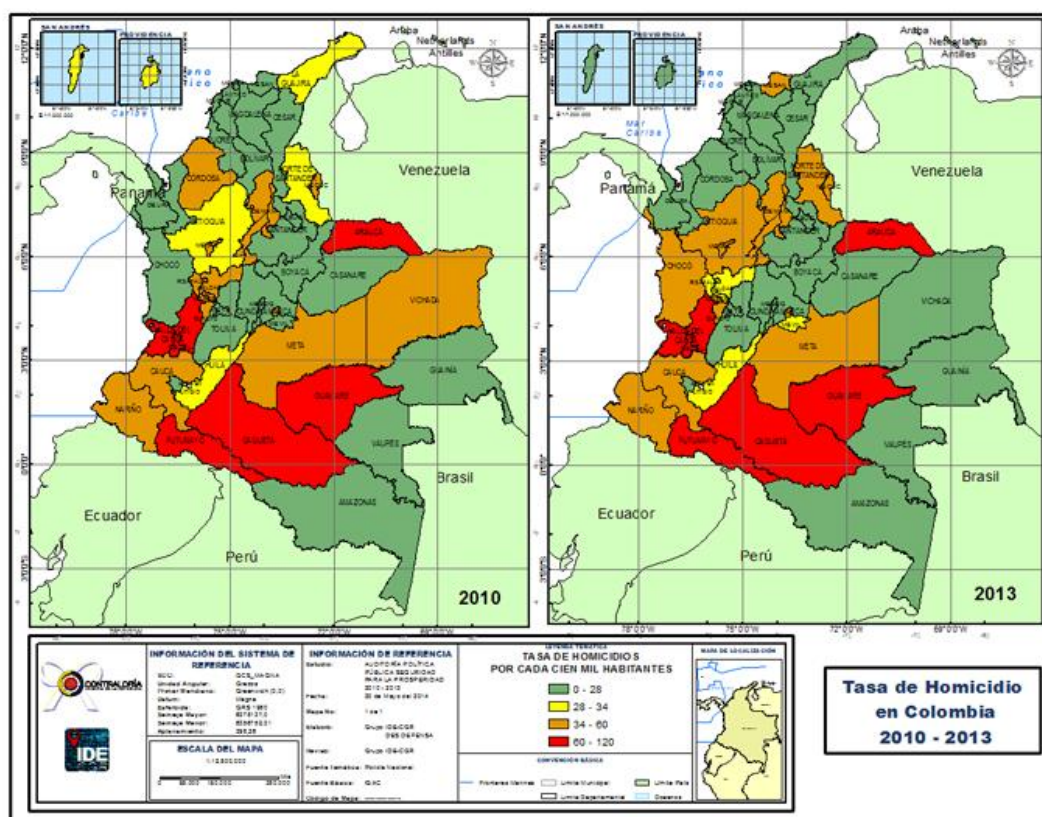
Como se observa en la gráficas 33 y 34, se aprecia el comparativo de las tasas de homicidios por cada cien mil habitantes; para el año 2013 a nivel nacional, el Valle del Cauca aparece como el primer departamento con mayor tasa de homicidios, según informe de la Contraloría General de la República cuya fuente fue la Policía Nacional: *“al realizar un análisis detallado del comportamiento de este indicador por unidades de Policía se tiene que los departamentos de Valle, Antioquia y las metropolitanas de Bogotá, Valle de Aburrá y Cali, registraron un número superior a 1.000 homicidios por año, llegando hasta los 2.000 en el caso de Cali para los últimos tres años. Igualmente, los departamentos de Antioquia, Cundinamarca y la metropolitana de Cali, muestran incrementos de más de 150 casos por año y departamentos como Chocó con un incremento porcentual de 72%, al pasar de 110 casos en 2010 a 189 casos en 2013. Tomando como parámetro, la THPCMH, la Metropolitana de Cali registró la más alta en 2013 con 81, seguida por los departamentos de Guaviare, Valle, Arauca, Putumayo, Caquetá y Antioquia en donde se supera la cifra de 50”*.

Gráfica 35. Tasa de Homicidios por Departamento



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses 2013

Gráfica 36. Mapa político de Colombia por tasa de homicidio (2010-2013)



Fuente: Contraloría General de República de Colombia

En el análisis de mortalidad que presenta el informe “Situación de salud del Valle del Cauca año 2011” realizado por la Secretaría departamental de salud, muestra que el promedio anual de las muertes por lesiones de causa externa entre 2006 y 2011 fue de 3.364, presentando su valor más alto al final del periodo analizado.

A nivel de enfermedades que afectan la salud pública, el Valle del Cauca guarda la misma tendencia que otras zonas y regiones de Colombia, la primer causa de mortalidad son los homicidios, seguidos por las enfermedades cerebrovasculares, las hipertensivas, del aparato respiratorio, isquémicas el corazón. Son las enfermedades crónicas como la hipertensión y la diabetes las que tienen mayor prevalencia en la población, sin embargo, estas pueden ser controladas lo que permite al paciente llevar un estilo de vida normal, en los casos en que la enfermedad no se controle aumenta la probabilidad de padecer una complicación y terminar con eventos como los cerebros vasculares.

En la tabla No. 23 se describen los casos para el periodo comprendido entre 2006 a 2011.

Tabla No. 23. Lesiones fatales de causa externa

Lesiones fatales de causas externas registradas por el instituto nacional de medicina legal y ciencias forenses y DANE. Periodo 2006 a 2011.						
Lesiones	Casos 2006	Casos 2007	Casos 2008	Casos 2009	Casos 2010	Casos 2011
Homicidios	3.464	3.332	3.114	3.234	3.404	3.636
Muertes en accidentes de transito	810	865	824	851	777	722
Suicidios	218	206	244	190	205	184
Otros accidentes	409	320	333	323	302	306
Causa externa no determinada	178	179	218	184	181	ND

Fuente: Informe Gobernación del Valle del Cauca. Situación de salud del Valle del Cauca año 2011

La tendencia respecto a los indicadores de mortalidad en el Valle del Cauca, a sido compleja, por un lado los homicidios redujeron para algunos años, como 2007, 2007, 2009, sin embargo para el año 2011 se evidenció un incremento sustancia, así mismo las zonas geográficas donde se presentan estos crímenes han variado pasando de ciudades como Cali a municipios del norte del departamento. Respecto a las muertes por accidentes de tránsito se evidencia una reducción desde 2006 a 2011, lo que ha estado en concordancia con la situación nacional, ya que desde el Ministerio de transporte se han establecido estrategias para la reducción de accidentalidad.

Citando nuevamente el informe de la gobernación, en este se hacer referencia a la gravedad de la tasa de homicidios en el Valle del Cauca, refiriendo que en el departamento y su capital las tasas son más altas que las presentadas para Colombia y Bogotá. En el año 2011 según los datos de la Policía el Valle del Cauca tuvo una tasa de 78 homicidios por cada 100.000 habitantes. Resaltan los casos de municipios en el norte del departamento como La Victoria con una tasa de 186, seguido por Roldanillo 176 y Pradera 165,7. Por otro lado los municipios de La Cumbre, Candelaria y Ginebra. En la tabla 10 se presenta la evolución de los homicidios en las subregiones del Valle del Cauca para el periodo comprendido entre los años 1990 a 2002.

Entre las causas de mortalidad reportadas para el municipio de Buenaventura aparece que la agresión con arma de fuego es la primera con una tasa de 94 por 100.000 habitantes. En el diagnóstico socioeconómico de Buenaventura se afirma que: *Las condiciones de atraso y exclusión de gran parte de la población por fuera del desarrollo, las oportunidades y los servicios, es parte del contexto en el que tiene lugar la dinámica de la confrontación armada y la expresión de otras múltiples violencias como la del narcotráfico y la delincuencia común. Así mismo, la configuración geográfica y territorial de Buenaventura es propicia para el desarrollo de actividades no legales: tráfico de armas, movilización de insumos para procesamiento de drogas ilícitas,*

contrabando, extracción ilegal de crudo del Poliducto del Pacífico y más recientemente el establecimiento de cultivos ilícitos para producción de hoja de coca.

Tabla 24. Evolución del homicidio en las subregiones del Valle del Cauca 1990-2002

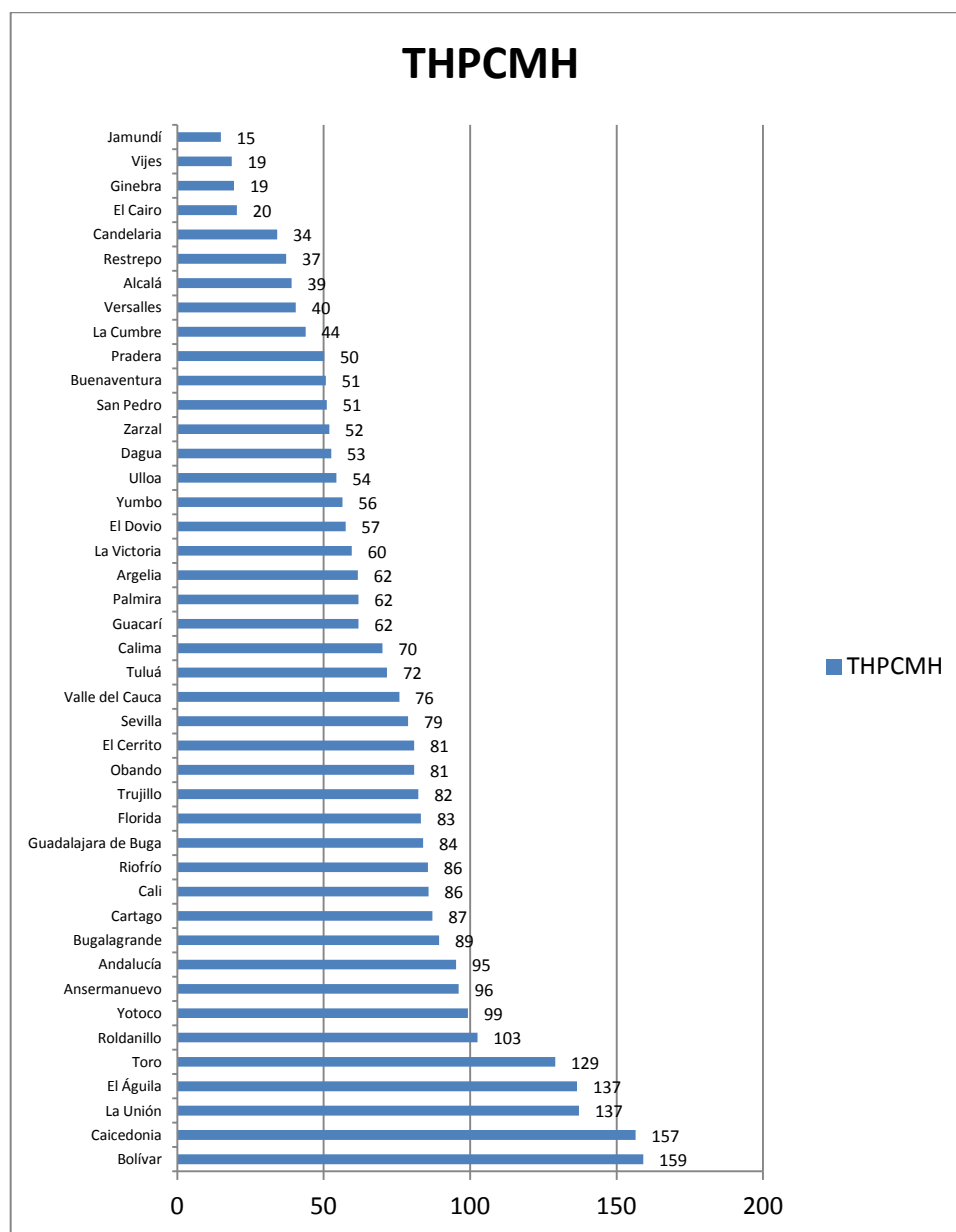
Subregión	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 *
Cali	1102	1420	1654	1702	2226	2079	2000	1627	1683	2004	1969	2033	1153
Centro-Sur	285	391	384	625	792	586	510	448	511	597	703	737	482
Norte	606	737	872	1221	1403	979	917	837	819	880	973	869	570
Pacífico	81	116	113	203	263	177	251	242	267	419	614	602	285
Total Valle	2074	2664	3023	3751	4684	3821	3678	3154	3280	3900	4259	4241	2490

*Nota. * 2002 hasta septiembre 30.*

Fuente: Panorama actual del Valle del Cauca. Observatorio del programa presidencial de derechos humanos y DIH

En la gráfica 37 se detallan las tasas de homicidios por municipios del Valle del Cauca para el año 2010, como se observa algunos municipios presentan una mayor tasa que la ciudad de Cali, la capital departamental.

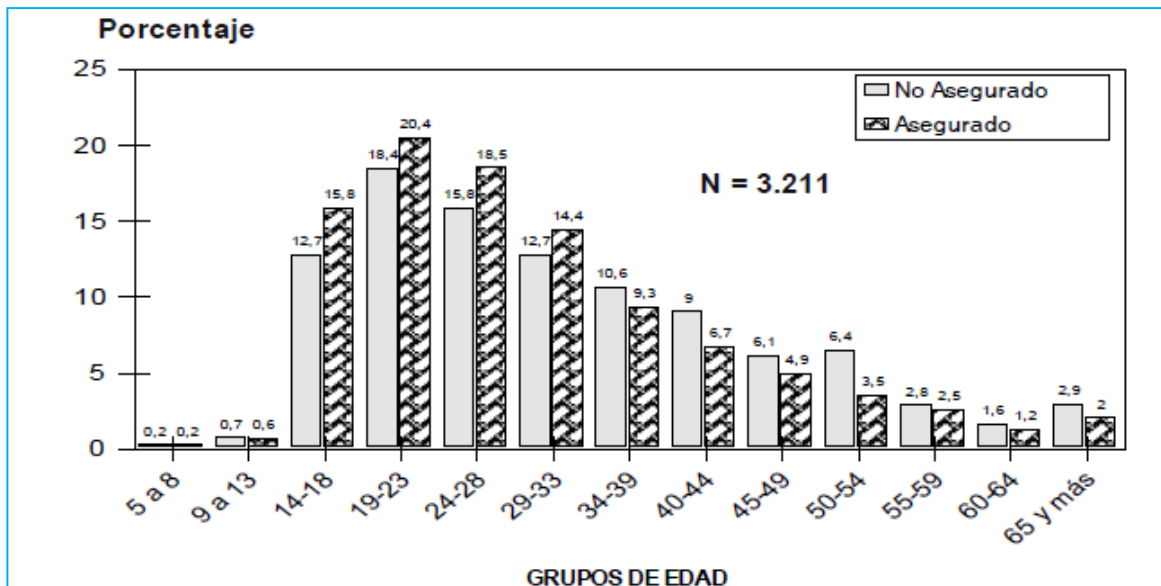
Gráfica No. 37. Tasa de homicidios en Valle del Cauca 2013



Fuente. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses 2013

De acuerdo al informe del Gobernación del Valle del Cauca; Situación de salud del Valle del Cauca año 2011, la violencia afecta en mayor medida al grupo poblacional ubicado en el rango de 14 a 33 años, tal como se discrimina en la gráfica 38.

Gráfica No. 38. Proporción de homicidios según grupos de edad y Aseguramiento 2010



Fuente: Informe Gobernación del Valle del Cauca. Situación de salud del Valle del Cauca año 2011

En el año 2010, el grupo de edad de mayor participación en el número de homicidios corresponde a las personas entre 19 y 23 años, seguido de las personas con edades entre 24 y 28 años.

Otra variable importante, planteada dentro del estudio realizado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses en 2013 y que aparece en la siguiente tabla, es que 46% de los casos de homicidio ocurrieron contra víctimas con nivel de escolaridad primaria y otro 45% en el nivel de secundaria, lo que permite inferir que existe una correlación importante no sólo entre la edad de las víctimas con la ocurrencia de los hechos sino además con su nivel de escolaridad.

Tabla No. 25. Homicidios según escolaridad y sexo de la víctima. Colombia, 2013

Escolaridad	Hombre			Mujer			Total		
	Casos	%	% acumulado	Casos	%	% acumulado	Casos	%	% acumulado
Preescolar	17	0.22	0.22	1	0.16	0.16	18	0.22	0.22
Básica	3.556	46.09	46.31	283	44.92	45.08	3839	46.00	46.21
Primaria									
Básica	3.476	45.05	91.36	273	43.33	88.41	3749	44.92	91.13
Secundaria									
Técnico	56	0.73	92.08	7	1.11	89.52	63	0.75	91.89
Profesional									
Tecnológica	98	1.27	93.35	13	2.06	91.59	111	1.33	93.22
Profesional	196	2.54	95.89	30	4.76	96.35	226	2.71	95.93
Especialización	9	0.12	96.01	0	0.00	96.35	9	0.11	96.03
Maestría	6	0.08	96.09	0	0.00	96.35	6	0.07	96.11
Doctorado	4	0.05	96.14	0	0.00	96.35	4	0.05	96.15
Ninguno	298	3.86	100.0	23	3.65	100.0	321	3.85	100.0
Total General	7716	100.0		630	100.0		8346	100.0	

Fuente. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses 2013

Tal y como se observa en la siguiente tabla, el estado conyugal puede llegar a convertirse también en una variable considerable frente al número de homicidios, lo que obliga al Estado, a realizar estudios más minuciosos que determine y valide la correlación existente entre estas variables. Al igual que las tablas anteriores, sobre la relación entre edad, nivel educativo y la ocurrencia de los hechos, se puede estar frente a la necesidad de establecer estrategias de focalización de la inversión más acorde a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran estos grupos poblacionales, y cuya ocurrencia puede estar relacionada con los proyectos de vida familiares o económicos de las víctimas.

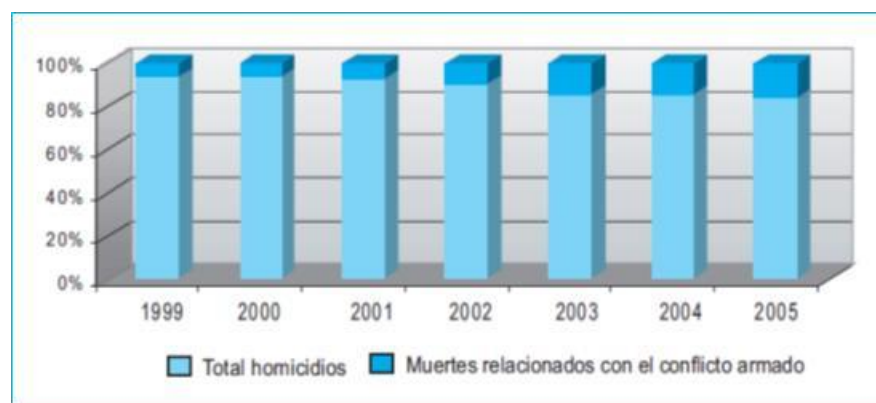
Tabla 26 Homicidios según estado conyugal y sexo de la víctima. Colombia, 2013

Estado Conyugal	Hombre		Mujer		Total	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Soltero	4.211	52.55	296	45.61	4.507	52.03
Unión Libre	2.811	35.08	203	31.28	3.014	34.79
Casado	750	9.36	72	11.09	822	9.49
Separado	182	2.27	39	6.01	221	2.55
Viudo	34	0.42	36	5.55	70	0.81
Divorciado	26	0.32	3	0.46	29	0.33
Total	8.014	100.00	649	100.00	8.663	100.00

Fuente. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses 2013

Conflicto armado. Otro de los problemas relacionados de manera directa con el fenómeno de la violencia es el conflicto armado. En la gráfica 39 se presentan el comparativo de los homicidios y las muertes directamente relacionados con el conflicto armado para el periodo comprendido entre los años 1999 y 2005.

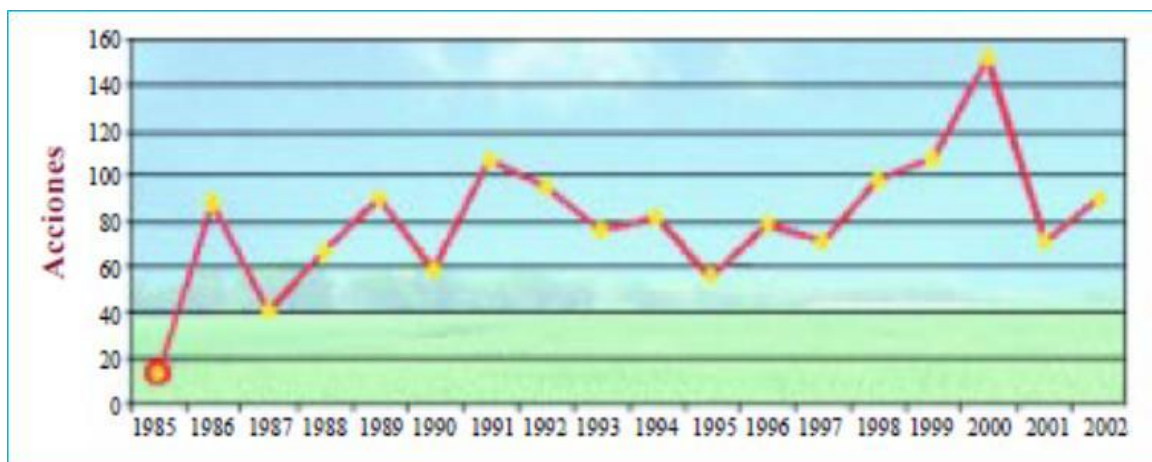
Gráfica No. 39. Total homicidios Vs muertes directamente relacionadas con el conflicto armado 1999-2005



Fuente: Violencia, crimen y tráfico ilegal de armas en Colombia. UNODC

En la gráfica 40 se observa como el conflicto armado ha ido aumentando su participación en el número de homicidios en Colombia, entre los años de 1999 a 2005 esta participación muestra una tendencia creciente.

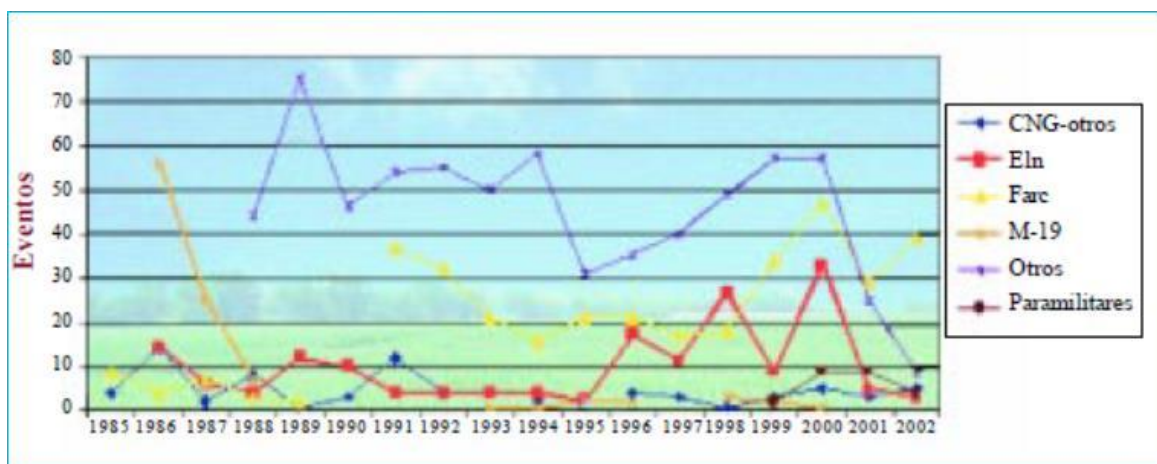
Gráfica 40. Evolución del conflicto en el Valle del Cauca 1985 - 2002



Fuente: Panorama actual del Valle del Cauca. Observatorio del programa presidencial de derechos humanos y DIH

En el conflicto armado participan diferentes grupos ilegales, tales como las FARC, ELN, M19 (desmovilizado), paramilitares y otros. En la gráfica 39 se muestra la intensidad en el conflicto según la participación de cada grupo ilegal.

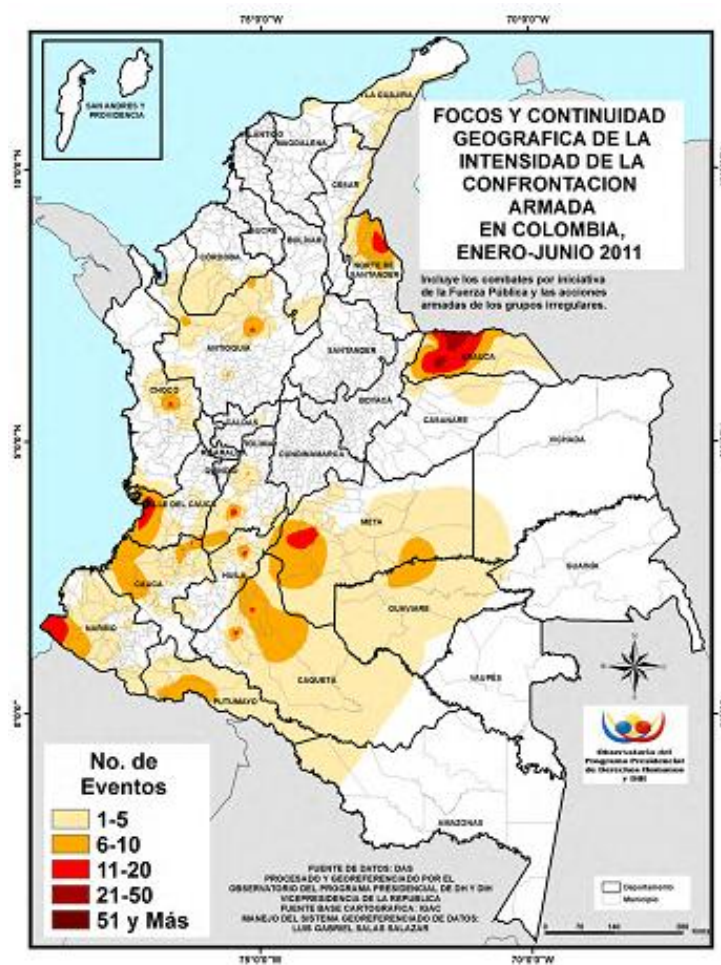
Gráfica 41. Intensidad del conflicto armado y actores en el Valle del Cauca 1986-2002



Fuente: Panorama actual del Valle del Cauca. Observatorio del programa presidencial de derechos humanos y DIH

Según el informe del Observatorio del programa presidencial de DDHH y DIH, el comportamiento del conflicto en las subregiones del Valle del Cauca muestra una concentración del 50% en Cali desde el año 1996 hasta 2002. El cambio más importante se observa en la región pacífica mostrando un incremento de 9,7 % en 1999 a 17,43% en 2000. También hace énfasis en la zona de los Parques Naturales, especialmente Las Hermosas y Farallones, como observa en la gráfica 42, que sin convertirse en una subregión, tienen un sostenido aumento en el conflicto, siendo los municipios de estos parques los dos grandes ejes de confrontación.

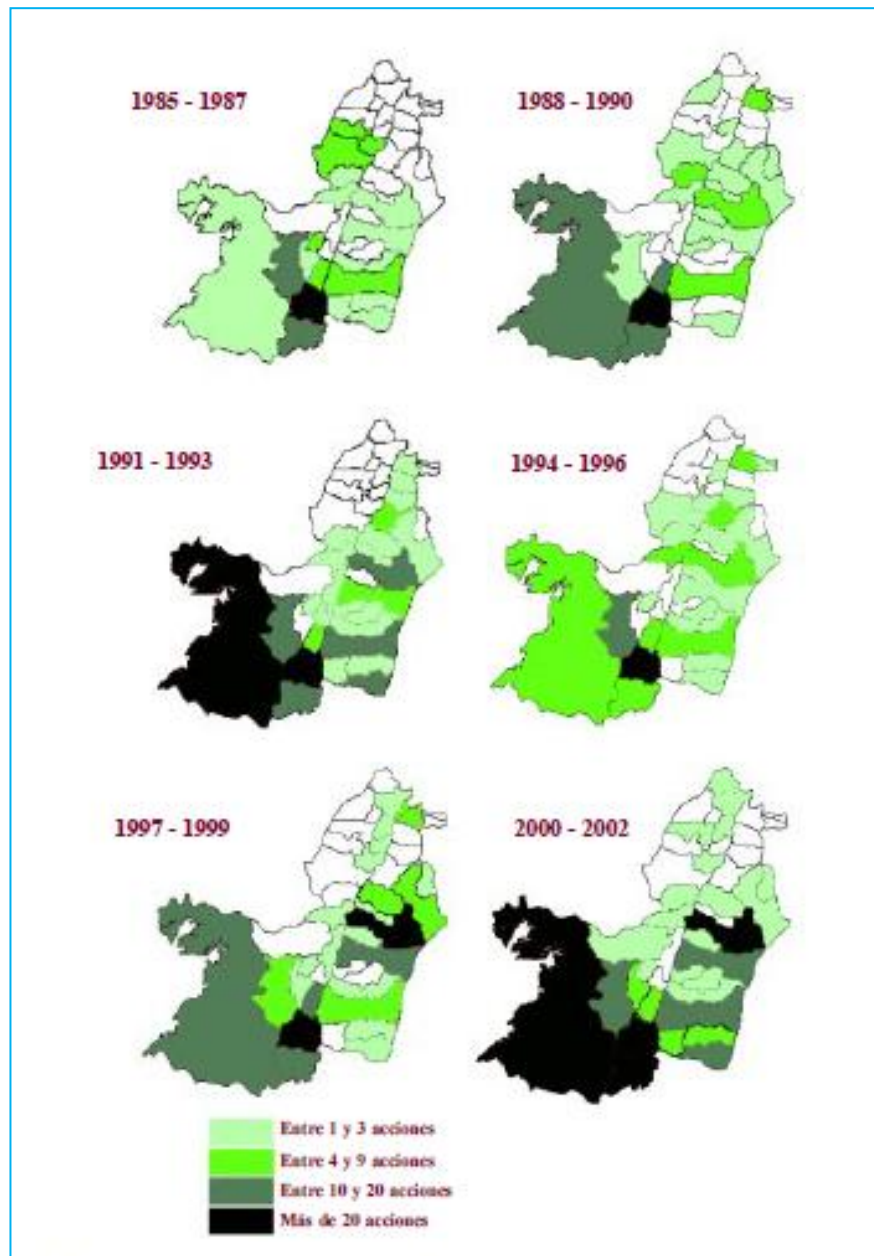
Gráfica 42. Intensidad de la confrontación armada en Colombia 2011



Fuente: Observatorio del programa presidencial de derechos humanos y DIH

A nivel interno del Valle del Cauca la intensidad del conflicto armado varia por regiones, siendo más intenso en unas donde existe disputas entre bandas criminales. En la gráfica 43 se presenta el comparativo de la incidencia del conflicto por zonas y por periodos.

Gráfica 43. Intensidad del conflicto armado en el Valle del Cauca



Fuente: Panorama actual del Valle del Cauca. Observatorio del programa presidencial de derechos humanos y DIH

Conclusiones preliminares

Según el informe preparado por la COMISION DE LA MEMORIA en 2013, se calcula que este conflicto armado a dejado por menos 220 mil muertos, masacres desplazados, desaparecidos, secuestrados, despojos.

De acuerdo a la información presentada, la tasa de homicidios en el Valle del Cauca está entre las más altas del país, sin embargo la tendencia del número de homicidios muestra una desaceleración en el crecimiento, parece que a partir del año 2006 el número se sostiene alrededor de 3.364; sin mostrar señales de decrecimiento. Al revisar el comportamiento por subregiones, Cali aporta la mayor cantidad de homicidios al número del departamento, siendo este comportamiento constante en el periodo de 1990 a 2001; en este mismo periodo el incremento más notorio lo tiene la subregión pacífica acercándose a la cantidad de homicidios del norte del Valle a para el 2001.

En el periodo comprendido entre 1990 y 2001, la tendencia en las acciones del conflicto armado en el Valle del Cauca se observa en el 2000 el registro más alto, sin embargo se esperaría que descienda mostrando una tendencia similar al valor más alto que lo precedió en el 1991.

De manera similar a la evolución del número de homicidios en las subregiones, también se evidencia que el incremento más notorio se da en la subregión pacífica, siendo entre el 2000 y 2002 Buenaventura y Cali los municipios con más de 20 acciones relacionadas con el conflicto armado.

3.2.4 Salud

Entre los indicadores de salud que se miden en los países para monitorear la prestación oportuna de servicios y la calidad de los mismos, se encuentran

los relacionados con la morbilidad y mortalidad por diferentes causas, actualmente todos los países se encuentran adelantando actividades dirigidas a cumplir los objetivos de desarrollo del milenio - ODM, de los cuales 3 de ellos tienen relación directa con este tema. ODM 4. Reducir la mortalidad en menores de 5 años, ODM 5. Mejorar la salud materna y ODM 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades. En este informe se presentarán indicadores relacionados con estos tres objetivos para las regiones del mundo, América Latina y Colombia, para el Valle del Cauca la presentación incluye cobertura de vacunación y aseguramiento.

Entre los indicadores usados para el análisis del tema salud figuran:

- **Tasa de mortalidad en menores de 5 años:** La tasa de mortalidad de niños menores de cinco años es la probabilidad por cada 1000 nacimientos de que un bebé muera antes de cumplir cinco años, sujeta a las tasas de mortalidad actuales específicas por edad.
- **Tasa de mortalidad materna evitable:** La tasa de mortalidad materna es la cantidad de mujeres que mueren durante el embarazo y el parto por cada 100.000 nacidos vivos. Los datos se estiman según un modelo de regresión que usa información sobre fertilidad, asistentes para el parto y prevalencia del VIH.
- **Proporción de personas con VIH/SIDA:** La prevalencia estimada del VIH/SIDA entre la población de 15 y 49 años de edad es el porcentaje que representa el número de casos de VIH/SIDA para la población de 15 a 49 años de edad, en una unidad espacial de referencia j , en el periodo de tiempo t , con respecto al número total de habitantes con edades entre los 15 y 49 años de la misma unidad (j) para el mismo periodo de tiempo (t).
- **Mortalidad de niños menores de 5 años.** Este uno de los indicadores usados para la medición en parte de la cobertura y calidad del sistema de salud. En esta sección se presentan los indicadores a nivel del

mundo, Latinoamérica y Colombia, lo que permite realizar un comparativo con la situación del Valle del Cauca.

En la tabla 27 se presenta la mortalidad de niños menores de 5 años, como se aprecia la zona del mundo con mayor de muertes es Africa del Sur, le sigue Oceanía, por su parte en Latinoamerica y América Central el país con mayor tasa es Haiti, y Cuba presenta las más bajas, por su parte Colombia presenta una tasa según la Cepal de 18,7, estando en el promedio de la región, en el caso del Valle del Cauca la tasa esta en 22, 71 por encima del promedio nacional.

Tabla No. 27. Mortalidad de niños menores de 5 años (Tasa por 1.000 nacidos vivos)

Mundo		América Latina		Colombia	
Informe de seguimiento 2013 de Naciones Unidas para los ODM. Tasa mortalidad infantil 2011		Informe publicado por CEPAL con el seguimiento al avance de AL y C en el cumplimiento de los ODM. Tasa mortalidad infantil 2009		Informe publicado por DNP con el avance de los indicadores que monitorean el cumplimiento de los ODM. Tasa mortalidad infantil 2010.	
África al sur del Sahara	109	Cuba	4,8	Total Nacional	21,17
		Chile	7	Valle del Cauca	22,72
América Latina y el Caribe	19	Costa Rica	9,7		
		Uruguay	12,7		
Asia meridional	61	Argentina	12,9		
		México	15,6		
Asia oriental	15	Venezuela	16,4		
		Panamá	17,5		
Caucaso y Asia central	42	Perú	18,5		
		Colombia	18,7		
Asia Suroriental	29	Ecuador	20		
		Nicaragua	20		
África septentrional	25	Brasil	22,5		
		Honduras	26,8		
Oceanía	50	Guatemala	27,6		
		Republica Dominicana	28		
Asia Occidental	30	Paraguay	31		
		Bolivia	42,6		
		Haití	46,4		

Fuente: DNP

En Colombia, de acuerdo al informe publicado por el DNP, la mortalidad para los niños menores de cinco años ha presentado un descenso entre 2005 y 2010, pasando de 26.62 a 21.17 defunciones de menores de cinco años por

cada 1.000 nacidos vivos. Este indicador presenta un avance en el cumplimiento de la meta del 93,26%. (DNP).

En el Valle del Cauca para el año 2010 el 3,1% del total de defunciones registradas en el correspondió a menores de 5 años, en este año se presenta un comportamiento similar al de la Nación El 82% de la Mortalidad en menores de 5 años está concentrada en menores de 1 año, El 4% de las muertes en menores de 5 años se presentó en la población de la zona rural del Departamento (ASIS Valle del Cauca – Minsalud)

Mortalidad materna evitable (Tasa por 100.000 nacidos vivos). En la tabla No. 28 se presentan el comportamiento de este indicador a nivel internacional, de América Latina y de Colombia, donde se señala el promedio nacional y el Valle del Cauca. El Valle del Cauca según el Ministerio de salud tiene una tasa de 54, 98, por debajo del promedio nacional que se encuentra en 71,64.

Tabla No. 28 Tasa de Mortalidad materna evitable (100.000 nacidos vivos)

Mundo		América Latina		Colombia	
Informe de seguimiento 2013 de Naciones Unidas para los ODM. Tasa mortalidad materna 2011		Reporte de indicadores Banco Mundial Tasa mortalidad materna 2010		Reporte indicadores del Ministerio de salud y protección social. Tasa mortalidad materna 2010.	
		Cuba	73	Total Nacional	71,64
África al sur del Sahara	500	Chile	25	Valle del Cauca	54,98
		Costa Rica	40		
América Latina y el Caribe	72	Uruguay	29		
		Argentina	77		
Asia meridional	220	México	50		
		Venezuela	92		
Asia oriental	37	Panamá	92		
		Perú	67		
Caucaso y Asia central	46	Colombia	92		
		Ecuador	110		
Asia Suroriental	150	Nicaragua	95		
		Brasil	56		
África septentrional	78	Honduras	100		
		Guatemala			
Oceanía	200	Republica Dominicana	150		
		Paraguay	99		
Asia Occidental	71	Bolivia	190		
		Haití	350		

Fuente: DNP

En el informe publicado por el DNP sobre el avance en el cumplimiento de los ODM, se expresa que la ocurrencia de mortalidad materna es multifactorial porque en ella están presentes aspectos relacionados con determinantes derivados de la inequidad Urbano/Rural, de la fragmentación de la prestación de servicios y por la oferta deficiente de atención de emergencias obstétricas.

En este documento el Ministerio de Salud y Protección Social también menciona:

... “A través del análisis de casos de morbilidad y mortalidad materna, se identifican 4 demoras relacionadas con: 1) el no reconocimiento de signos de peligro; 2) la toma inoportuna de la decisión de asistir a los servicios de salud, sea por que la mujer no es autónoma para tomar la decisión, la imposibilidad de acceder a servicios de salud por aspectos geográficos, económicos o por la ausencia de comunicación y transporte hacia servicios de salud efectivos; 3) la no disponibilidad de transporte o remisión tardía a niveles de mayor complejidad y, 4) porque cuando la mujer salva los obstáculos anteriores y logra llegar a servicios de salud, éstos pueden no estar disponibles con la oportunidad y calidad que ella requiere, esta demora está presente en más del 90 % de los casos de muertes maternas en Colombia. (ODM Colombia 2012- DNP)

En el ASIS para el Valle del Cauca en 2010, se afirma que para el cumplimiento con el reto de los objetivos del milenio, los indicadores relacionados con la salud sexual y reproductiva en el departamento cumplen con mantenerse por debajo de 45%, sin embargo al revisar la situación en los municipios se hace necesario realizar esfuerzos mayores en algunos de ellos como Buenaventura y Tulúa. (ASIS Valle del Cauca- Minsalud 2010)

Proporción de casos de VIH/SIDA. Este indicador muestra la efectividad de las estrategias de promoción y prevención de esta clase de enfermedades.

En la tabla 29 se presenta la prevalencia para el mundo, América Latina y Colombia., el Valle del Cauca presento una tasa de 25,36 por encima del promedio nacional que estuvo en 17,36, lo que evidencia una falencia en las estrategias locales para hacer frente a la prevención del VIH.

Tabla No. 29. Prevalencia de VIH/SIDA en personas entre 15 y 49 años

Mundo		América Latina		Colombia	
Informe de seguimiento 2013 de Naciones Unidas para los ODM. Tasa de incidencia en personas entre 15 y 49 años 2011		Reporte de avance en el cumplimiento de los ODM – CEPAL. Proporción de personas entre 15 y 49 con VIH/SIDA 2007		Para este indicador se presenta el resultado publicado por el Ministerio de Salud y Protección Social en el documento Indicadores Básicos 2012, Situación de Salud en Colombia. Tasa de incidencia por 100.000 habitantes de población total.	
		País	%	Total Nacional	17,36
África al sur del Sahara	1,02	Cuba	0,1	Valle del Cauca	25,36
		Chile	0,3		
América Latina	0,03	Costa Rica	0,4		
		Uruguay	0,6		
Asia meridional	0,02	Argentina	0,5		
		México	0,3		
Asia oriental	0,01	Panamá	1		
		Perú	0,5		
Caucaso y Asia central	0,06	Colombia	0,6		
		Ecuador	0,3		
Asia Suroriental y Oceanía	0,03	Nicaragua	0,2		
		Brasil	0,6		
África central	0,33	Honduras	0,7		
		Guatemala	0,8		
África oriental	0,26	Republica Dominicana	1,1		
		Paraguay	0,6		
Asia Occidental	0,01	Bolivia	0,2		
		Haití	2,2		

Fuente: DNP

En el capítulo 6 del informe publicado por CEPAL, se expresa que la prevalencia regional del VIH en la población adulta (de 15 a 49 años) se estimó

en un 0,6% (ONUSIDA/OMS, 2009) en 2008.. Se observa en la región una tendencia creciente en el número de nuevas infecciones y una propensión a la estabilización de la prevalencia en la población adulta.

En Colombia la situación se presenta concentrada en población vulnerable y afecta a menos del 1% de la población general.

“La situación de la epidemia en Colombia es concentrada, es decir, tiene una prevalencia de infección en la población general menor del 1%, pero superior a 5% en al menos un grupo poblacional en contextos de vulnerabilidad, tales como mujeres trabajadoras sexuales (MTS), hombres que tienen relaciones sexuales con hombres (HSH), individuos cuya pareja está infectada con VIH/sida y usuarios de drogas Inyectables”. ((ODM Colombia 2012- DNP)

En el Análisis de la Situación de Salud del Valle del Cauca se afirma que el comportamiento de la infección por VIH, no muestra grandes cambios en la población general, lo cual refleja las acciones que se realizan en forma muy limitada con la población general para la prevención, captación e intervención de la población joven en todas las enfermedades de transmisión sexual.

Cobertura de vacunación. Dentro del sistema de salud, uno de los aspectos importantes es la prevención, la vacunación es una de las estrategias más efectivas en tal sentido.

La inmunización en niños y adultos se fundamenta en hechos científicos conocidos acerca de los inmunobiológicos, de los principios sobre inmunización activa y pasiva y de consideraciones epidemiológicas y de salud pública. La aplicación de vacunas en una población tiene como fin último lograr inmunidad colectiva, entendida esta como la resistencia que la comunidad tiene ante la invasión y diseminación de un agente infeccioso, basada en la protección contra la infección de una

gran proporción de individuos del grupo. Es decir, minimizar la capacidad del agente para mantenerse en circulación, reduciendo la probabilidad de encontrar receptores susceptibles. (Indicadores sociales -DNP 2007)

En el Valle del Cauca la cobertura de vacunación para niños menores de 1 año en el 2012 estuvo por encima de la proporción nacional. En el informe del DNP sobre indicadores sociales muestra los valores de cobertura por biológico en cada departamento entre 2002 y 2006, en esta serie el Valle del Cauca siempre presenta coberturas por encima del total nacional.

Tabla No. 30. Cobertura de vacunación 2012

Biológico	Colombia (%)	Valle del Cauca (%)
BCG	81,5	85,2
DPT	84	95,2
Triple viral	86	94,6

Fuente. Departamento Nacional de Planeación.

Aseguramiento. Las tendencias observadas en la primera década del 2000, mostraba que en el régimen subsidiado os departamentos con las tasas de afiliación más altas al Sistema General de Seguridad Social en Salud con respecto a su población son: Casanare, Huila,

Guainía, Vaupés y La Guajira, con porcentajes mayores al 70% Mientras que en el régimen contributivo los departamentos del país con menor cobertura en el régimen son Vaupés, Vichada, Guainía, Guaviare, Chocó y Putumayo y los de mayor cobertura (por encima del promedio nacional): Atlántico, Santander, Meta, Risaralda, Antioquia, Valle y Bogotá, estos tres con cobertura superior al 42% (Indicadores sociales- DNP 2007). De manera consecuente se observa que para el 2012 el Valle del Cauca presenta % de afiliación mayor que el valor nacional.

Tabla 31. Población asegurada

	Total Población Afiliada / Población Proyectada		Población Afiliada R. Contributivo / Población Proyectada
Total Nacional	19.920.413	22.461.243	42.381.656
Valle del Cauca	2.237.690	1.819.122	4.056.812
	Total Población Afiliada / Población Proyectada	Población Afiliada R. Contributivo / Población Proyectada	Población Afiliada R. Subsidiada / Población Proyectada
Valle del Cauca (2012)	91,9%	51,0%	41,0%

Fuente. Departamento Nacional de Planeación. Indicadores Sociales. 2013.

3.2.5 Educación

En el Valle del Cauca el tema de la educación ha sido un tema prioritario para la Gobernación, así como para las diferentes alcaldías. La estrategia central de las políticas públicas ha sido lograr en mejoras en cuanto a cobertura y calidad, en tal sentido a través de los diferentes mandatos se ha logrado aumentar la cobertura, en los diferentes grados de escolaridad, principalmente primaria y secundaria. En cuanto a calidad se ha mejorado en la dotación de infraestructura de los colegios, especialmente en equipos tecnológicos que permitan el acceso a internet.

Sin embargo a pesar de los esfuerzos de las instituciones públicas estas no han sido de todas efectivas, según la Comisión por la Educación Vallecaucana (2012), se evidencian una serie de falencias en cuanto a los resultados evidenciados, según esta institución el Valle del Cauca y Cali, a pesar de algunos esfuerzos institucionales, aún no se ha logrado generar resultados de impacto y disminuir los altos índices de inequidad educativa, traducidos en desigualdad de acceso a las diversas oportunidades que debe proveer una educación de calidad.

En zonas geográficas distantes como es la zona pacifica donde existen mayores condiciones de pobreza la calidad en educación es menor a causa de la dotación de colegios, falta de docentes, etc., la situación económica de los hogares también incide en estadísticas como la deserción porque los jóvenes se retiran de los centros educativos para integrarse a las actividades económicas de la comunidad.

Para realizar un seguimiento al tema de la educación se han establecido una serie de indicadores para medir aspectos como la cobertura y calidad (principalmente). Para la medición de la educación, entre los indicadores utilizados para evaluar los servicios de educación en los países de América Latina está la Tasa de analfabetismo y la tasa de cobertura neta entre otros, en este aparte de indicadores sobre educación se presentan adicionalmente para el Valle del Cauca el indicador de deserción escolar y los resultados en las pruebas SABER.

Tasa de analfabetismo en mayores de 15 años: Población de 15 años y más que no sabe leer y escribir dividido por la población de 15 años y más. (CEPAL).

Tasa de cobertura neta en educación: Número de alumnos del grupo de edad correspondiente teóricamente a un nivel de educación dado, expresado como porcentaje de la población total de ese grupo de edad

Respecto al tema de la educación se encontró la siguiente situación:

Tasa de analfabetismos en personas mayores de 15 años. El analfabetismo en América Latina oscila aproximadamente entre 0,5% y 20,5%, Colombia está en el lugar 8 con una tasa cercana al 7% para el 2007.

De manera similar a lo encontrado en la mayoría de los indicadores sociales, el Valle del Cauca tiene mejores resultados que el total nacional, para la tasa de analfabetismo el departamento tiene 2.4 puntos porcentuales por

debajo del valor calculado para Colombia, sin embargo al revisar el indicador para la zona rural y urbana al interior del departamento se observa una diferencia 5,3 puntos, presentando la zona rural el 8,2 % de su población mayor de 15 años analfabeta.

En la tabla 32 se presenta la tasa de analfabetismo para personas mayores de 15 años en el 2012, tanto a nivel nacional como a nivel del Valle del Cauca, la tasa de este último para el año 2012 fue de 3,5.

Tabla No. 32. Tasa de analfabetismo para personas mayores de 15 años en 2012

Territorio	TOTAL	CABECERA	RESTO
Total nacional	5,9	3,8	13,3
Valle del Cauca	3,5	2,9	8,2

Fuente. Gobernación del Valle del Cauca. 2013.

Tasa neta de cobertura en Educación Básica y Media. La tasa de cobertura neta está relacionada con la personas matriculadas por ciclo escolar que cumplen con los criterios de edad esperados, al compara la tasa bruta y neta para los países de América Latina se observa que el país de mayor cobertura neta en los niveles de preescolar, primaria y secundaria es Cuba.

En Colombia los valores calculados para el total nacional no distan mucho de los alcanzados por el Valle del Cauca, siendo la tasa neta para preescolar menor que el referente nacional.

En el comportamiento del indicador en el Valle del Cauca entre 2002 y 2012, se observa que hasta el 2006 se presentaba un incremento anual, pero a partir de este año hasta 2012 se presenta un estancamiento con leves disminuciones en algunos años.

En la tabla 33 se presenta la tasa de cobertura en educación; preescolar, primaria y secundaria para América Latina.

Tabla No. 33. Tasa de cobertura neta por nivel educativo América Latina 2007

País	Preescolar	Primaria	Secundaria y media
Argentina	66%	99%	78%
Bolivia	40%	71%	70%
Brasil	47%	0	77%
Chile	53%	0	85%
Colombia	33%	60%	67%
Costa rica	0	64%	0
Cuba	100%	98%	86%
Ecuador	83%	90%	59%
El salvador	42%	60%	54%
Guatemala	27%	73%	38%
Honduras	32%	70%	0
México	97%	0	72%
Panamá	61%	0	64%
Paraguay	30%	69%	57%
Perú	69%	81%	76%
Rep dominicana	28%	72%	61%
Uruguay	72%	0	68%
Venezuela	55%	69%	68%

Fuente: Publicado por Ministerio de Educación Colombia a partir de la estadística UNESCO

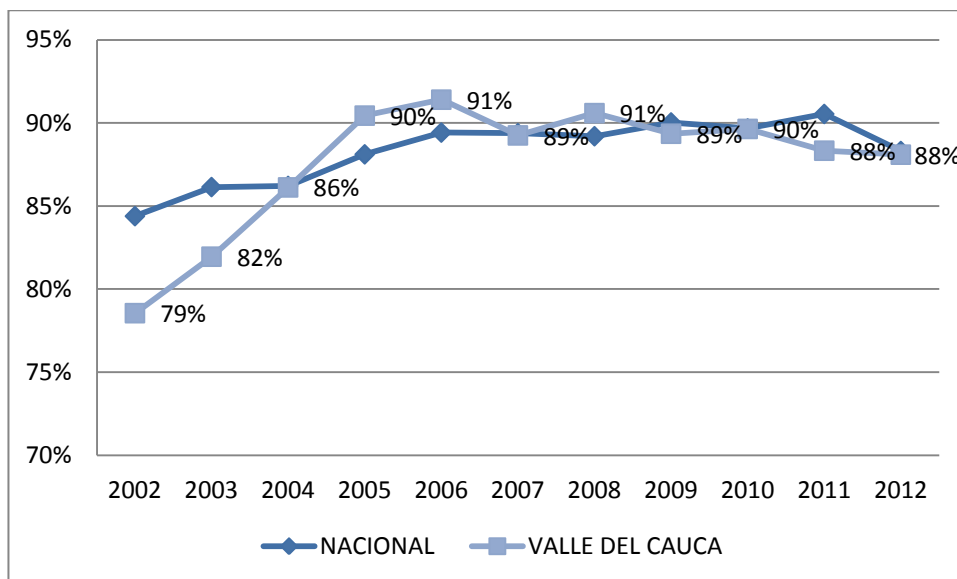
En la tabla 34 se relaciona la tasa de cobertura en educación para los niveles transición, primaria, secundaria y media, tanto para el nacional de Colombia como para el Valle del Cauca.

Tabla No. 34. Tasa de cobertura neta 2012

	Transición	Primaria	Secundaria	Media
Total Nacional	63%	87%	71%	41%
Valle del Cauca	60%	86%	71%	41%

Fuente. Gobernación del Valle del Cauca. 2014.

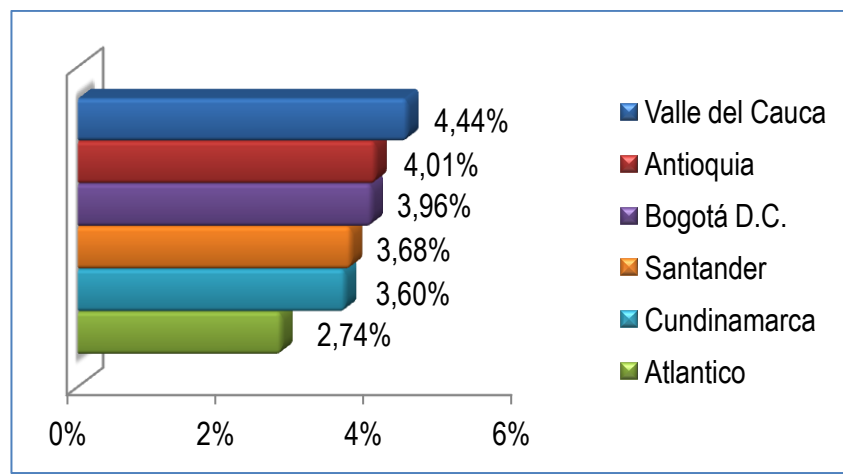
Gráfica 44. Tasa neta de cobertura en educación básica y media



Fuente: Sistema Integrado de Matricula – SIMAT del Ministerio de Educación Nacional

Deserción escolar. El porcentaje de deserción escolar es un indicador que mide la cantidad de personas que abandonaron el sistema educativo, al comparar los valores departamentales para el 2011 de este indicador se encuentra que el Valle del Cauca alcanzo el 4,4% de población escolar que deserto del sistema, ubicándose por encima de Antioquia y Bogotá.

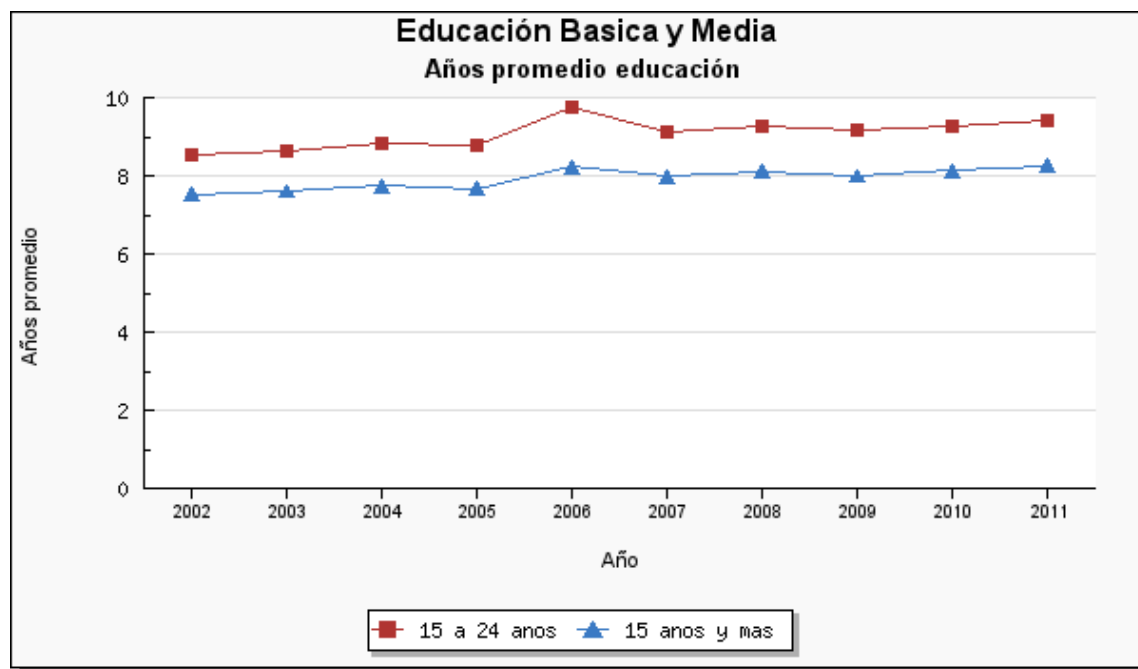
Gráfica No.45. Deserción escolar básica y media 2011



Fuente: Consejo privado de competitividad 2013

Un problema asociado a la deserción escolar es el nivel de escolaridad de la población adulta y los problemas que a partir de allí se potencian, violencia, pobreza y desigualdad, según datos del Ministerio de Educación Nacional el promedio por años de educación es muy bajo a nivel nacional lo que conlleva a concluir que los jóvenes que no retiene el sistema público de educación se convierten en población vulnerable para los problemas anteriormente citados.

Gráfica No. 46. Años Promedio de Educación, Niveles Básica y Media 2002-2011

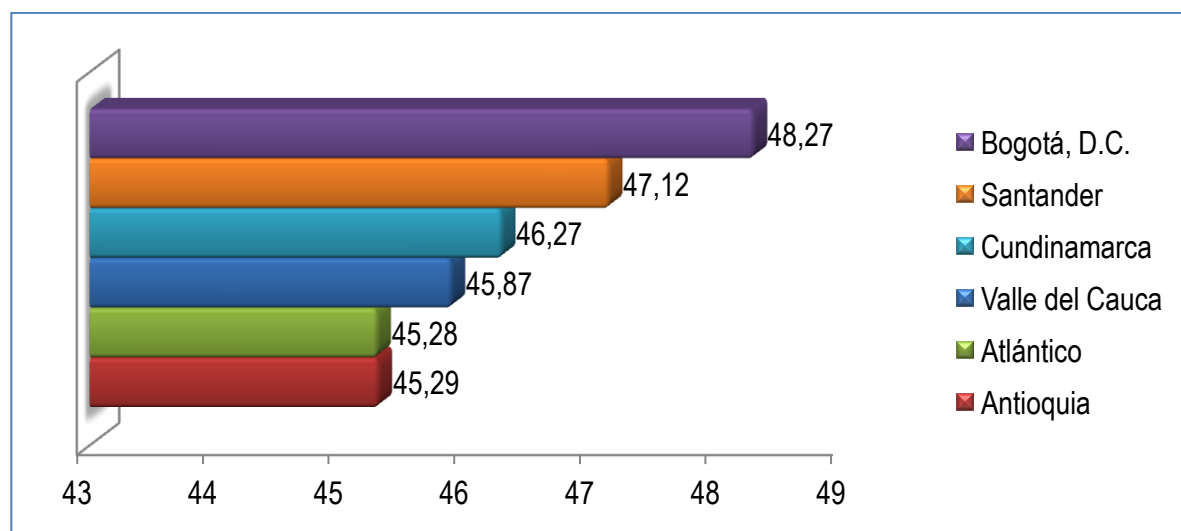


Fuente: Ministerio de Educación Nacional 2014

Resultados pruebas SABER. “el propósito principal de las pruebas SABER 3.º, 5.º y 9.º es contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación colombiana mediante la realización de medidas periódicas del desarrollo de competencias de los estudiantes de educación básica, como indicador de calidad del sistema educativo” (Ministerio de Educación Nacional)

Según el Ministerio de Educación Nacional el principal objetivo de la evaluación es identificar los conocimientos, habilidades y valores que todos los estudiantes colombianos desarrollan durante la trayectoria escolar, independientemente de su procedencia, condiciones sociales, económicas y culturales, este último elemento del objetivo permite la comparabilidad entre los departamentos. Se observa que los resultados para los departamentos de acuerdo a la indicador construido por el Consejo Privado de Competitividad Cauca (44,3) y Nariño (46,1) tienen resultados menores al presentado por el Valle del Cauca, de manera similar a los otros indicadores sociales (Ministerio de Educación Nacional).

Gráfica No. 47. Puntaje pruebas SABER 11 (lenguaje, matemáticas y ciencias)



Fuente: Consejo privado de competitividad 2013

En el tema de educación los desafíos del departamento son amplios, no solo en temas de cobertura como tradicionalmente se ha pensado, sino en procura de alcanzar la calidad e igualdad, para que las diferentes regiones del Valle puedan tener las mismas oportunidades y los mismos estándares de

calidad, sin que esto suprima la adecuación de los modelos escolares a los contextos locales (lo cual se debe respetar por causa de la diversidad étnica).

Si bien ha existido una continuidad en las políticas relacionadas con la educación, los programas quizás no han tenido la misma continuidad, por lo cual los resultados han sido deficientes. Las inversiones y gestiones en el Valle del Cauca no se han orientado a buscar la igualdad en tal sentido la zonas rurales han estado en desventaja en cuanto a inversión, dotación de equipos y calidad.

En enfoque de las políticas públicas en educación están alineadas con el Plan Sectorial Educativo Nacional 2010-2014, que se centra en la calidad y en la búsqueda de la igualdad de la sociedad en términos generales, para tal fin ha mejorado la dotación de los planteles educativos, permitiendo el acceso a las nuevas tecnologías de información como instrumento pedagógico.

El problema de la educación contiene muchos elementos que se hace necesario atender, la baja cobertura, la mala calidad, la poca pertinencia y la ineficiencia en la prestación del servicio son algunos de elementos del problema que debe resolver el Estado a través de las políticas públicas. Mientras no exista infraestructura educativa adecuada, planta de docentes preparada y proporcionada para la atención del servicio, se siga delegando la prestación del servicio público educativo a colegios privados de baja calidad, proyectos educativos institucionales acorde al entorno, burocracia con capacidad de administrar el servicio, financiación del sector, no solo pago de nómina que es lo que hoy se hace desde el territorio, entre otros, el problema persistirá.

Al revisar el comportamiento de indicadores que buscan medir las problemáticas de la pobreza, desigualdad, violencia, salud y educación, se encontró aspectos particulares que demuestran en forma parcial la efectividad de las políticas públicas que desde la gobernación del Valle del Cauca se han emprendido para atender las necesidades de la población. En el tema de

pobreza se han logrado reducir los índices, especialmente de NBI, sin embargo en el tema de las desigualdades el indicador GINI evidencia que aún persiste serias deficiencias, lo mismo ocurre en el plano nacional. Las políticas sociales emprendidas para subsanar problemas derivados de la pobreza han demostrado ser efectivas, así se comprueba al revisar indicadores relacionados con la educación y salud, donde se evidencia que se han reducido indicadores como mortalidad infantil y de la mujer embarazada, así mismo la cobertura en salud ha mejorado notoriamente. En el plano de la educación se ha mejorado la cobertura, pero se presentan serias falencias en el tema de la calidad, siendo esto evidente en resultados obtenidos en las pruebas saber que realiza el ICFES.

Está ampliamente demostrado, inclusive en el marco teórico de este trabajo de investigación se citaron algunos autores, que la construcción de un tejido social, conformación de un capital social y una política educación acorde al problema, pueden lograr la movilización social y transformación necesaria para lograr mejores niveles de desarrollo humano. La pobreza, desigualdad y violencia pueden encontrar, no importa cómo se midan, pueden ser resueltos a través de la democratización en el acceso a los servicios de educación y salud con calidad.

Si bien las políticas emprendidas en el orden nacional y departamental han impactado positivamente para subsanar los problemas sociales, se necesita un mayor esfuerzo para solucionar de base problemas como la pobreza y desigualdad que históricamente han marcado el desarrollo para un gran porcentaje de la población. A través de políticas sociales orientadas a derechos como salud y educación se ha mejorado la calidad de vida de la población, sin embargo se necesitan estrategias más efectivas que incidan en variables como el empleo y con ello mejorar el ingreso de los hogares para reducir las brechas de desigualdad y exclusión.

4 CONCLUSIONES

Colombia ha demostrado un compromiso para mejorar en aspectos claves y así lograr un cambio significativo en la calidad de vida de su población. Las políticas emprendidas por el Estado permiten evidenciar una reducción de la pobreza y miseria (pobreza extrema), en la última década el cambio ha sido significativo, lo cual se traduce en que mayor cantidad de la población tiene cubiertas sus necesidades insatisfechas, además tienen oportunidades de mejorar sus ingresos y calidad de vida. El aumento en la oferta en servicios como salud y educación, ha sido clave para reducir la desigualdad, y atacar de manera frontal la pobreza, generando así mejores condiciones para que se alcance el desarrollo económico y social.

A nivel nacional las políticas públicas y la estructura estatal la educación y salud han mejorado en cuanto a cobertura, sin embargo se sigue presentando una gran deficiencia en el tema de la calidad, de igual manera la desigualdad entre regiones y al interior de cada región es otro tema de relevancia, la inversión se concentra en zonas urbanas, dejando relegadas a las rurales, y aún más a las apartadas.

En la revisión de los planes de desarrollo formulados por la gobernación del Valle del Cauca vigentes entre los años 2001-2014, se evidenció que a través de políticas públicas se ha pretendido dar solución a los problemas de pobreza, desigualdad, violencia, deficiencia en salud y educación. Han existido diferencias en cuanto al enfoque, algunos programas han visto en el componente económico el potencial para solucionar la problemática social, mientras que en otros se hace un énfasis mayor en la inversión en programas de asistencia social. Estos enfoques han tenido incidencia en la manera como se destina el presupuesto público, y particularmente el asistencialismo ha creado condiciones propicias para el surgimiento de prácticas clientelares

negativas para el ciudadano. A pesar de los diferentes enfoques que se han querido emplear, se encuentra que el impacto sobre las realidades del departamento no ha sido significativo, y aunque unos indicadores han tenido una mejora, la problemática no se ha solucionado de raíz. Una de las falencias detectadas, es la falta de continuidad de las políticas públicas que se ven interrumpidas por el cambio de mandato, en ocasiones antes del período constitucional, lo que afecta el trabajo realizado en diferentes frentes como el económico y social.

Los diferentes planes de desarrollo, en la identificación de los problemas muestran las desigualdades del territorio, las cuales se hacen más evidentes en los problemas analizados en este trabajo de investigación (Pobreza, Desigualdad, Violencia; Salud y Educación), particularmente diferencias importantes en Municipios y tipo de domicilio (Urbano y Rural). No obstante lo anterior, para focalizar la inversión y la determinación de estrategias en cada lugar específico, hace falta la medición de indicadores por barrios, corregimientos y veredas, por ejemplo las causas de enfermedad o deserción escolar en cada zona o condición socioeconómica de los afectados, y así fijar las necesidades puntuales en cada micro-territorio, para atenderlas con mayor efectividad.

Respecto a los resultados en temas de pobreza, desigualdad y violencia, analizados a partir de los indicadores aceptados para su medición, se encuentran un resultado positivo a nivel general. Existe una tendencia nacional y departamental para reducir la pobreza, desigualdad y violencia, sin embargo, es difícil precisar si el resultado en el Valle del Cauca se debe a la implementación de las políticas públicas de orden departamental o si son producto de una tendencia nacional, emprendida desde el gobierno central. En el Valle del Cauca se encuentra una reducción en indicadores de pobreza, desigualdad y violencia, a nivel general, sin embargo al revisar diferentes sub-regiones se encuentra situaciones críticas como la zona pacífica donde se

incluye a Buenaventura, donde predomina una condición de pobreza y violencia por encima de promedio departamental, así mismo la zona norte del departamento evidencia problemas graves de violencia, reflejándose en tasas de mortalidad y crimen. En este sentido se concluye que los planes de gobierno no han sido efectivos para tratar la problemática, les falta mayor presencia y ejecución en ciertas zonas donde subsisten varios problemas de orden social y económico.

El Valle del Cauca es un departamento con diversidad étnica, al igual que con diversidad de contextos geográficos, y de cierta manera también ha tenido diferentes resultados en sus políticas, por un lado se evidencia que zonas como Cali han logrado cambios positivos en cuanto a cobertura en educación y salud, reducción de los indicadores de violencia, así mismo de pobreza, sin embargo en zonas como la pacífico y el norte del Valle del Cauca, los problemas en mención siguen teniendo un impacto significativo, casos como Buenaventura demuestran la desigualdad en cuanto a la gestión pública, en esta zona siguen manteniéndose altas tasas de homicidio, desplazamiento, a la vez que la cobertura en educación y salud es deficiente. En el Norte del Valle del Cauca, el tema de mayor preocupación sigue siendo la violencia, la cual ha sido “alimentada” por el fenómeno del narcotráfico.

Las políticas públicas no sólo deben evaluarse en cuanto a las pretensiones, sino a los resultados conseguidos, porque esto demuestra la efectividad de las mismas. El seguimiento a los planes de desarrollo se justifica porque permite evidenciar la eficiencia de los funcionarios públicos en la ejecución de políticas y programas, toda vez que estos son financiados con recursos públicos. Los resultados de este trabajo demostraron los logros de los planes de desarrollo del departamento y al mismo tiempo las falencias, dichos resultados son el suministro para planear nuevas estrategias de gestión, que conlleven a la continuidad en los programas, y al mismo tiempo se puedan ajustar a los cambios del entorno. Por otro lado, la revisión de los planes y

políticas públicas lleva a reflexionar sobre los mecanismos que los hacen posibles preservando aspectos como la igualdad de oportunidades, al mismo tiempo, que se debe pensar en mecanismos para compensar las desigualdades históricas con ciertas regiones.

Desde el gobierno nacional se han establecido unas políticas claras en temas como la educación, así se evidencia en documentos como el Plan Sectorial Educativo Nacional 2010-2014, para el Valle del Cauca esto significa una oportunidad para mejorar en aspectos como la calidad, que ha sido una de las debilidades, así mismo, a traer mayor cantidad de recursos para el financiamiento de los centros educativos, particularmente en zonas donde existe mayores indicadores de pobreza. La gobernación del departamento debe alinear sus objetivos y planes con los nacionales para que exista continuidad y se alcancen los resultados esperados, para tal fin se debe mejorar la comunicación entre las dos formas de gobierno, y también con el poder legislativo quien aprueba los diferentes planes de desarrollo.

Los indicadores en materia educativa se correlacionan con los indicadores de pobreza, violencia y desigualdad, esto determina que uno de los factores que más afecta estos problemas es la falta de educación con calidad y pertinencia, la deserción escolar y los bajos niveles de años de escolaridad que conducen a señalar que existe una fractura en la sociedad en este sentido, situación acentuada en zonas rurales, municipios pequeños y zonas deprimidas, que va en detrimento de la movilización social y la dignificación humana necesaria para el progreso de una comunidad. La Educación es un derecho, y como tal debe ser garantizado, ningún ciudadano debe ser excluido de este derecho y el Estado debe garantizar su permanencia en el sistema, por lo que con base en la construcción de un capital social y la participación de todos los sectores, se debe buscar la construcción de un sistema público educativo más equitativo.

Los resultados son una evidencia de problemas entre la formulación y ejecución de las políticas públicas sociales, existe una ruptura entre la formulación realizada por la Nación con claro enfoque centralista y una ejecución a cargo de los territorios, con debilidades institucionales, comprobando dificultades originadas en la descentralización y desconcentración del Estado.

En la salud se evidencia un problema muy grande de crisis financiera en la red pública de salud, originada en problemas de ética frente a las políticas públicas, la mercantilización e intermediación del servicio de salud, desencadenó una serie de prácticas lesivas para la administración y prestación del servicio de salud, su desfinanciación, quiebra y desatención son algunos de ellos, que sumados a la desconfianza que genera en la ciudadanía la atención de la red tanto pública como privada, hacen inviable el sistema actual.

La superación de la pobreza, reducción de la desigualdad, la violencia y el cierre de las brechas sociales, se logra a través de muchas estrategias que busquen la masificación del empleo para que los ciudadanos participen de los beneficios económicos, la construcción de tejido social, la protección social de los ciudadanos en condición de vulnerabilidad, acceso a los sistemas de salud y educación públicas, mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar. Una herramienta de desarrollo social para esto es el capital social, sus ventajas en la ampliación de los recursos a través de la interacción del Estado y las redes sociales puede generar enorme satisfacción a los ciudadanos.

La aparición de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones han redimensionado el concepto de relaciones sociales, y han creado nuevas formas de relacionamiento entre los individuos pertenecientes a una comunidad determinada, inclusive a sectores de la sociedad, por lo que se hace necesario a través de esta nueva configuración, cimentar bases de seguridad, confianza, transparencia y colaboración entre el Estado y la

sociedad civil, para la reconstrucción del tejido social, y para que el concepto de democracia en línea verdaderamente permita la participación de la comunidad en la potenciación de sus capacidades.

La ética y la política no deben desligarse, el ciudadano debe confiar en sus instituciones públicas, para ello, el Estado debe demostrar transparencia, ganarse la legitimidad de sus acciones y así construir un capital social puente, que legitime esas acciones de Gobierno, en las que ciudadano participe e incida positivamente en la gestión pública, y en las que se logre la articulación e integración de todos los actores frente a la ejecución de los objetivos que se plantean en los planes de desarrollo.

Los resultados obtenidos a lo largo de este trabajo son un aporte para diagnosticar la situación del Valle del Cauca. Evaluar el resultados de las políticas públicas, se convierte en un insumo para adelantar otros estudios, entre ellos los prospectivos, en tal sentido, lo encontrado es un insumo sobre el cual es posible realizar planificaciones o intuir escenarios sustentados en análisis rigurosos y sistemáticos.

El Departamento del Valle del Cauca, debe plantearse los siguientes desafíos:

- **Asumir el enfoque de desarrollo humano y otras agendas globales del desarrollo como enfoque transversal del desarrollo.** Dada la importancia estratégica de asumir derroteros y desafíos respecto las dinámicas de la inclusión social y mejoramiento del bienestar en la ciudadanía vallecaucana conviene asumir claramente los avances relacionados con la gestión de las políticas sociales en clave de desarrollo humano; esto quiere decir que desde los avances realizados en el desarrollo del proyecto “Prospectiva del Valle del Cauca al 2032” en la cual se elaboró un diagnóstico sobre la situación social del departamento, e igualmente desde ejercicios destacados en esta materia como los

realizados Gustavo de Roux respecto del desarrollo humano en el Valle del Cauca (Informe de Desarrollo Humano del Valle del Cauca 2008), como también los procesos desarrollados en 2003 sobre el Plan Maestro para el Valle del Cauca, en ellos se aportan elementos sustanciales de cara al planteamiento de hacer un giro importante en las concepciones sobre el desarrollo y el papel que el desarrollo humano puede jugar en el contexto vallecaucano.

En este contexto resulta altamente pertinente mencionar los avances de Naciones Unidas respecto de la construcción de la agenda Post-2015, en la cual se buscan una serie de objetivos en la naciones del mundo, en la cual se orientan acciones a partir de las recomendaciones que esta agencia hace a los Estados en la idea de garantizar nuevas oportunidades para equidad y la inclusión de millones de familias en estándares mínimos de bienestar.

- **Incorporación del enfoque de capacidades superación del asistencialismo.** Un segundo desafío, está relacionado con la incorporación del concepto de *capacidades*, ampliamente desarrollado por el economista Amartya Sen y por la Filósofa Martha Nussbaum, entre otros, en la cual se plantea un giro teórico, conceptual y metodológico respecto de las concepciones tradicionales del desarrollo, y en la cual se hace un planteamiento respecto del concepto de libertad en la cual, se reivindican las libertades que deben tener los ciudadanos de elegir el tipo de vida que quieren vivir, dada la naturaleza diversa de las expectativas sociales de los ciudadanos y dada la diversidad histórica y contextual de los mismos, es decir, desde el enfoque de capacidades sería posible acceder a un bienestar diferenciado en la ciudadanía dadas las expectativas diferentes que tendrían los grupos sociales, pero a su vez, se intentaría superar una idea muy presente en otros paradigmas del desarrollo ligados a concepciones utilitaristas del bienestar, para dar paso

a una concepción más amplia de la misma, relacionada con el desarrollo de capacidades, en la cual los recursos son concebidos como medios para dar paso a idea más amplia y más elaborada del bienestar.

- **Regionalizar la política social, fortalecer planeación.** El tercer desafío es quizás uno de los temas de mayor complejidad, pues está ligado nada más y nada menos a los procesos de descentralización y las responsabilidades dadas a los entes territoriales, pues una parte de la ejecutoria de las políticas sociales se hace en los departamentos pero los procesos de toma de decisiones se hacen desde el centro, e igualmente los diseños de política de impacto en lo social, como por ejemplo en los temas de pobreza están centralizados, hecho que ha generado una asimetría importante en la concepción y conocimiento de la realidad que tienen las autoridades territoriales respecto de las autoridades nacionales, quizás lo problemático sean las dificultades de coordinación, articulación y convergencia, las cuales generan impactos negativos en los procesos de incidencia en el bienestar colectivo de los vallecaucanos.

En este sentido, conviene trazar una serie de nuevos derroteros para pensar la articulación y la convergencia de las políticas sociales, que evidencie la articulación entre las diferentes escalas del territorio, y ello contribuya a mejores resultados.

- **Planeación prospectiva de las políticas públicas.** El cuarto elemento en los desafíos, está relacionado con los tiempos en los procesos de planeación, sin duda que el cortoplacismo ha afectado drásticamente la gestión de los resultados sociales, es urgente un cambio en la mirada, grandes problemas requieren de abordajes diferentes que visualicen cambios y transformaciones no solo en el corto, sino en el mediano y el largo plazo. En este sentido los enfoques prospectivos, constituyen un

campo de reflexión y de orientación para repensar el desarrollo social y para el logro de transformaciones reales en la población vallecaucana.

Lo anterior, en gran medida, recogido de los avances importantes del proyecto Prospectiva del Valle del Cauca al 2032, claramente nos plantea un panorama amplio de estrategias y de acciones de cara a los procesos de inclusión y de desarrollo sostenible. Desde la mirada que proponemos todas las políticas públicas deben desarrollar perspectivas de largo plazo si se quiere valorar el impacto de las mismas en el bienestar social.

- **Enfoques basados en capital social.** Finalmente, es importante resaltar que, desde la perspectiva de esta investigación, el capital social constituye un bastión estratégico y fundamental para diseño de políticas sociales, apostar por un enfoque de capital social en este sentido es apostar por nuevos modelos de relacionamiento entre una multiplicidad de actores, en la cual se busca construir tejido social, sin duda que es necesario mejorar nuestra capacidad de relacionamiento en el vecindario, entre la ciudadanía y las instituciones y viceversa, e igualmente con las instituciones del mercado, la resultante en la intervención de estas relaciones tendría una notable incidencia sobre un amplísimo campo de tensiones y conflictos de la vida social, que podrían transformarse para afectar positivamente la convivencia ciudadana y desde luego facilitar los flujos de intercambio social.

5 RECOMENDACIONES

A partir de las observaciones realizadas y resultados encontrados durante la realización de este trabajo se procede a realizar una serie de recomendaciones:

- Dar continuidad a las políticas públicas en los diferentes planes de gobierno departamental. Si bien todos abordan los mismos temas, las estrategias de ejecución y las prioridades conllevan a la ruptura en la continuidad lo que hace difícil cumplir con las metas y objetivos planteados. En este sentido los planes de gobierno deben alinearse con los planes de desarrollo a largo plazo con que cuenta el Valle del Cauca, considerando siempre la viabilidad de los programas en cuanto a tiempo de ejecución y disponibilidad presupuestal.
- En zonas críticas como la zona pacífico y norte del departamento, la Gobernación debe operar de una manera diferente, porque deberá considerar temas como el narcotráfico y conflicto armado, dos variables que inciden directamente en fenómenos como el desplazamiento, que a su vez guarda relación con la pobreza. Así mismo, ocurre con el tema de la violencia, las estrategias en esta zona deben ser distintas para combatir de manera más eficiente a los actores generadores de inseguridad.
- La inversión debe estar focalizada en la población en situación de vulnerabilidad o más pobre, fortaleciendo el desarrollo humano, la inclusión, el tejido social y aumentando su participación e incremento de sus potencialidades, el cierre de brechas sociales dependerá de ello.
- Se debe fortalecer la capacidad institucional para la atención de los problemas objeto de esta investigación, mejorando las secretarías

Departamentales y Municipales de Gobierno, Desarrollo Social, Salud y Educación, deben contar con personal capacitado y dotación necesaria para su funcionamiento, administradas por personas con capacidad de liderazgo y gestión.

- Finalmente, se recomienda mayor alineación y coordinación entre la agenda departamental y la municipal. Si bien, la gobernación tienen responsabilidad sobre ciertos temas, son los municipios quienes conocen la realidad particular de sus comunidades, por lo tanto para garantizar una mayor tasa de eficiencia se recomienda trabajar planes de gobierno congruentes, con lineamientos compartidos y responsabilidades asignadas.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ADAMS, John Stacey Inequity in social exchange. Adv. Exp. Soc. Psychol. 62:335-343. 1965

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. La implementación de las políticas. . México: Miguel Angel Porrúa. 1993

ALZATE GOMEZ, José Ángel. Capital social, descentralización del Estado. ISBN-13: 978-84-692-8055-3. N° Registro: 09/121698. Bogotá. 2009.

ARRIAGADA, Irma. Capital social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto Estudios Sociológicos. El Colegio de México. public@colmex.mx. ISSN (Versión impresa): 0185-4186. MÉXICO. 2003.

AZQUETA OYARZUN, Diego y GAVALDÓN HERNÁNDEZ, Guillermina. Educación y desarrollo: ¿capital humano o capital social?. Revista de Educación 344. Septiembre – Diciembre . 2007.

CÁRDENAS, Katherine Catamuzkay. Diagnostico Situacional de la Población en Situación de Desplazamiento –PSD- Asentada en el Municipio de Cali. 2005.

CEPAL. Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Cap. 1 [En línea] Disponible en: <http://www.eclac.cl> [Consultado 14 de febrero de 2014]. 2013.

CEPAL. Escalafón de la competitividad de los departamentos de Colombia [En línea] Disponible en: <http://www.cepal.org> [Consultado 10 de febrero de 2015]. 2013.

CEPAL. Panorama social de América latina 2012. P1. [En línea] Disponible en:

<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/48455/PanoramaSocial2012DocI-Rev.pdf> [Consultado 15 de mayo de 2014]. 2012.

CEPAL. Pobreza, desigualdad y exclusión: aspectos básicos del programa. [En línea] Disponible en: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/32358/dp_lcw174.pdf [Consultado 14 de febrero de 2014]. 2014.

CEPAL. Protección social inclusiva en América Latina Una mirada integral, un enfoque de derechos. 2011.

COLEMAN, James. Social Capital. Foundations of social theory. Cambridge, Massachusetts, The Belknap Press of Harvard University Press.1990.

COLOMBIA. Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema. Estrategia y Medición de la Pobreza y Desigualdad en Colombia. 2013.

COLOMBIA. Congreso de la Republica. LEY 100 DE 1993. (Diciembre 23). "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones" Diario Oficial 41.148 del 23 de Diciembre de 1993

COLOMBIA. Congreso de Colombia. LEY 115 DE 1994. (Febrero 8). Por la cual se expide la Ley General de Educación. Diario Oficial 41.214 del 8 de febrero de 1994

COLOMBIA. Congreso de la República. LEY 715 DE 2001. (Diciembre 21). Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Diario Oficial 44654 del 21 de diciembre de 2001.

COLOMBIA. Congreso de la República. LEY 1454 DE 2011. (Junio 28). por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. 2011

COLOMBIA. Consejería Presidencial para los derechos humanos. Observatorio DD.HH. Síntesis de la violencia y la confrontación armada en Colombia 2010-2011. 2013.

COLOMBIA. Consejería Presidencial para los derechos humanos. Observatorio DD.HH. Diagnósticos por Departamento. 2013

COLOMBIA. Constitución Política de Colombia. 1991

COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación. Pobreza y desigualdad en Colombia, diagnóstico y estrategia. DNP. 2007

COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación. Cómo hacer una Política Pública de Infancia y Adolescencia en el Departamento o Municipio? –Guía para gobiernos territoriales- Bogotá. 2012

COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación. Indicadores Sociales Departamentales. 2008

COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación. Multidimensionalidad en Colombia. 2014

COLOMBIA. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Comportamiento del homicidio, Colombia. 2013

COLOMBIA. Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior. ICFES. Información para Secretarías de Educación. 2012

COLOMBIA. Ministerio de Educación Nacional. Estadísticas del Sector Educativo. 2014

COLOMBIA. Ministerio de Educación Nacional MEN Sistema Integrado de Matrícula, SIMAT. Matrícula 2002 certificada por las Secretarías de Educación; 2003 – 2012. 2012

COLOMBIA. Ministerio de Salud Y la Protección Social. Política Nacional de Prestación de Servicios de Salud. 2005. [En línea] Disponible en: www.minsalud.gov.co. [Consultado 15 de diciembre de 2013]. 2005.

COLOMBIA. Unidad para la atención y la reparación integral de las víctimas. Reportes [En línea] Disponible en: <http://rni.unidadvictimas.gov.co> [Consultado 5 de Febrero de 2014]. 2013

COMISIÓN DE COMPETITIVIDAD VALLE DEL CAUCA. Plan Regional de Competitividad (PRC) de Valle del Cauca. 2009.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Resultados Georeferenciados del Proceso de Control Fiscal. Tasa de Homicidio por cada cien mil Habitantes por Unidad de Policía (Departamentos y Metropolitanas) en los años 2010 y 2013. 2014

CORREDOR MARTÍNEZ, Consuelo. Pobreza, equidad y eficiencia social. Cuadernos PNUD–MPS, Investigaciones sobre desarrollo social en Colombia, No1. Bogotá. 2004

CORREDOR MARTÍNEZ, Consuelo –editora-. Pobreza y desigualdad, reflexiones conceptuales y de medición. Ediciones Universidad Nacional, Colciencias, CINEP y GTZ. Bogotá. 1999.

CUERVO, Jorge Ivan. El Estado de la Reforma del Estado. Revista Políticas Colombiana. Pág. 67-79. 2009

DANE. Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (Mesepe) Pobreza monetaria en Colombia: Nueva metodología y cifras 2002-2010. 2011

DANE. Pobreza monetaria y desigualdad 2012. 2012.

DANE. Encuesta Nacional de Calidad de Vida – 2008 y 2013. 2014.

DANE. Pobreza Monetaria y Multidimensional 2013. 2014.

DANE. Resultados generales – pobreza monetaria y desigualdad. 2013.
Boletín de prensa. 11 de Julio de 2014. 2014.

DE ROUX, Gustavo. Hacia un Valle del Cauca incluyente y pacífico
Informe Regional de Desarrollo Humano. PNUD. 2008.

DE ROUX, Gustavo. Desarrollo Humano e Inclusión Social en Santiago de
Cali. Alcaldía de Santiago de Cali. 2008.

DEMING, W. Edwards. Out of the Crisis. MIT Press. ISBN 0-911379-01-0.
1986.

DI VIRGILIO, María Mercedes. Monitoreo y evaluación de políticas,
programas y proyectos sociales. - 1a ed. - Buenos Aires: Fundación CIPPEC,
2012. ISBN 978-987-1479-35-1. 2012.

EDER DE ZAMBRANO, Doris. Valle del Cauca – Procesos Históricos.
2010.

EL BANCO MUNDIAL. [Datos] Disponible en:
<http://www.bancomundial.org/>. [Consultado 10 de diciembre de 2013]. 2013.

EL BANCO MUNDIAL. La calidad de la educación en Colombia: un
análisis y algunas opciones para un programa de política. 2008.

FUKUYAMA, Francis. La agenda venidera. Capital social y reducción de
la pobreza en América Latina y el Caribe: En busca de un nuevo paradigma.
Naciones Unidas. 2003. Santiago de Chile. Compilador: Raúl Atria. Pág. 33

GOBERNACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA. Anuario Estadístico del Valle del Cauca 2010-2013p. 2014.

GOBERNACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA. Informe Situación de salud del Valle del Cauca año 2011. 2012.

GOBERNACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA. Plan De Desarrollo Departamental del Valle del Cauca “Con fe, Valle del Cauca unido y solidario” Un puente hacia el futuro. 2001 Pag. 25. 2011.

GOBERNACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA. Plan De Desarrollo Departamental del Valle del Cauca – Vamos Juntos por el Valle del Cauca. 2004 P. 27. 2004

GOBERNACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA. Plan de Desarrollo Departamental – Buen Gobierno, con seguridad lo lograremos. 2008-2011. P. 24. 2008

GOBERNACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA. Plan de Desarrollo Departamental del Valle del Cauca, “Vallecaucanos, Hagámoslo bien”. 2012-2015. Exposición de Motivos. Pág. 1. 2012.

GOBERNACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA. Visión 2032. Eje Social. 2014.

GOLDTHORPE, John Harry. Social mobility and class structure in modern Britain. Oxford: Clarendon Press. ISBN 0-19-827286-3.

HABEERMAS, Robert Henry. The Economy of the Public Sector. Citado por CARLOS SALAZAR VARGAS. Políticas Públicas y ThinkTanks. Pag. 166-167. 1970.

INSTITUTO DE PROSPECTIVA. (2014) Innovación y gestión del conocimiento. Agenda Prospectiva del Valle del Cauca. “Valle Visión 2032”. Facultad Ciencias de la Administración. Universidad del Valle. Enero 2014.

MALDONADO, María Cristina. Representaciones sociales y prácticas de la paternidad y maternidad en Cali. Análisis desde la perspectiva de género Capítulo 6. Universidad del Valle-Colciencias. Cali. Noviembre. 2000.

MEDELLIN TORRES, Pedro. La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Serie Políticas Sociales. División de Desarrollo Social. Naciones Unidas. CEPAL. 2004.

MENDIA GALLARDO, Rafael. Luis Miguel Porto Vega. Bittor Madariaga Ortuzar. Desafíos de las políticas públicas de infancia, adolescencia y juventud ante el tiempo libre educativo. [En internet] [Consultado 10 de agosto de 2014] Disponible en: http://www.aisi-hezi.org/Txostenak_files/DESAFIOS.pdf. 2014.

MENY, Ives y THOENIG, Jean Claude. Les politiques publiques. París: PUF. 1986.

MENY, Ives y THOENIG, Jean Claude. Las Políticas Públicas. Barcelona: Ariel. 1992.

MOTTA GONZALEZ, Nancy. Por el Monte y los Esteros. Relaciones de Género y Familia en el Territorio Afropacífico. Pontificia Universidad Javeriana. 2002.

NAVA OLMOS, A. A. Elementos a Considerar en la Motivación de Personal en las Bibliotecas. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2009.

OCAMPO, José Antonio. (s. f) Primera parte-. Capital social y desarrollo. Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Email : jaocampo@eclac.cl

OIT. (2009) De Bismarck a Beveridge: seguridad social para todos en Revista Trabajo 67, Diciembre de 2009. OIT

ONU. Oficina Contra la Droga y el Delito. Violencia, Crimen y Tráfico Ilegal de Armas en Colombia. 2006.

ONU Habitat. Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe. 2012.

PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el Progreso Humano : Vulnerabilidades Disminuir y Desarrollo de Resiliencia. 2014

PUTMAN, Robert. Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. 2000

RAWS, John. Teoría de la Justicia. 1971.

RESTREPO ZEA, Jairo. El seguro de salud en Colombia. ¿Cobertura Universal? Revista Gerencia y Políticas de Salud. N° 2 septiembre de 2002

ROJAS, Mauricio. ¿Persiguiendo fantasma? La exclusión social: conceptos, realidades y mitos. Serie de Ensayos de la Biblioteca Virtual de Mauricio Rojas. Julio 2012

ROTH DEUBEL, André Noel. Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? Estudios Políticos, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 67-91. 2008.

ROTH DEUBEL, André Noel. Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación. Ediciones Aurora. Bogotá. 2002.

SALAZAR VARGAS, Carlos Antonio. "Políticas Públicas & Think Tanks" En: Colombia 2008. ed:Konrad Adenau stiftung ISBN: 978-958-44-4039-6 v. 1 pags. 528. 2008

SAMMONS, Hillman , Mortimore. Características clave de las escuelas efectivas. México: Secretaría de Educación Pública. 1998

SÁNCHEZ, Karem. Ética y políticas Públicas. En: Desafíos Éticos en un Mundo complejo (pp.115-133). Santiago de Chile: Universitas Nueva Civilización. 2013.

SÁNCHEZ, Karem. Hacia una reflexión crítica sobre el capital social: El Capital Social. Una Aproximación Comprensiva A La Dinámica De Los Jóvenes. En: Colombia ISBN: 978-958-9314-66-1 Ed: Universidad de Manizales. p.37 – 50. 2011.

SÁNCHEZ, Karem. Social exclusion, social cohesion: defining narratives for development in Latin America. En: Journal Of International Development. ISSN: 1099-1328. Dev. 24, 728 –744. Published online in Wiley Online Library. 2012.

SÁNCHEZ, Karem. Teoría del Capital Social ¿Un nuevo enfoque para la Administración y el Análisis Organizacional? - Universidad del Norte-Barranquilla En: Colombia Pensamiento & Gestión /ISSN: 1657-6276 ed: Ediciones Uninorte. v.11 fasc.1 p.1 - 20 ,2001. 2011

SARMIENTO, Alfredo. La multidimensionalidad en Colombia. Seminario internacional: Colombia en las nuevas tendencias de medición de pobreza y la igualdad de oportunidades. Bogotá julio 2010.

SEN, Amartya. La Idea de la Justicia. Taurus. 2010. ISBN 9788430606863.

SHEWHART, Walter Andrew. Statistical method from the viewpoint of quality control. (W. Edwards Deming). Washington, The Graduate School, the Department of Agriculture. ISBN 0-486-65232-7. 1939.

TORRES TOVAR, Carlos Alberto. Calidad de vida: realidad y percepción. Bitácora 7 (2) 2010: 7 - 12. Universidad Nacional de Colombia. 2010

URREA GIRALDO, F. (s.f) Transformaciones sociodemográficas y grupos socio-raciales en Cali a lo largo del siglo XX y comienzo del XXI. [En línea] Disponible en: <http://www.urosario.edu.co/Subsitio/Catedra-de-Estudios-Afrocolombianos/Documentos/14-Fernando-Urrea-Articulo-sobre-Cali-siglo-XX.pdf> [Consultado 14 de agosto de 2014]. 2014.

VALLENAS MÁLAGA, Hugo. Cara y sello de la teoría humanista de la “inclusión social”. [En línea] Disponible en: <http://oizquierdo.blogspot.com/2013/04/cara-y-sello-de-la-teoria-humalista-de.html> [Consultado 15 de mayo de 2014]. 2013.

VARELA BARRIOS, Edgar y OTÁLVARO MARÍN, Bairon. La reinención de las políticas públicas de asistencia y protección social en Colombia, publicado en Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias sociales, núm. 15, 2013, pp. 273-285. 2013.

VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo. Notas sobre el Estado y las Políticas Públicas, 1999.

ZIICCARDI, Alicia. En Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI, Papeles de Población, vol. 14, núm. 58, octubre-diciembre, 2008, pp. 127-139, publicado por la Universidad Autónoma del Estado de México. 2008-

ANEXOS

Anexo A. Glosario

POLÍTICA: Se define como la actividad de tomar decisiones de un grupo de habitantes (de una población) orientadas por una ideología, con el fin de alcanzar unos objetivos particulares. En las sociedades democráticas la política tiene como finalidad conciliar los intereses de las personas y garantizar sus derechos.

POLÍTICAS PÚBLICAS. Son las acciones de gobierno, es la acción emitida por éste, que busca dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad. Son “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos” Peters(1982).

GESTION PÚBLICA. Entendiéndose como la actividad que se desarrolla en los organismos oficiales para el cumplimiento de los fines del estado, está interviene en la planeación, ejecución y control de las actividades de las organizaciones; en la obtención de los insumos que permiten la toma de decisiones y en la organización y operación de los instrumentos para que tales decisiones se ejecuten.

Plantea el Departamento Nacional de Planeación de Colombia, “La gestión pública integral orientada a resultados es la articulación permanente y continua de los procesos de planeación, ejecución y evaluación de las acciones que el Estado emprende, tendientes a dar cumplimiento a los compromisos democráticamente concertados y asumidos por los mandatarios electos para atender de forma integral, oportuna, transparente y eficiente las necesidades de la ciudadanía y dar cumplimiento a la función y competencias encomendadas

por la Constitución y la ley a la Nación y a sus entidades territoriales”.Alzate (2009)

POBREZA. La pobreza expresa la incapacidad de los modelos de desarrollo y de los sistemas políticos para responder a los principios básicos de la democracia y del respeto a los compromisos de las naciones de proteger y preservar los derechos humanos de sus ciudadanos.

- **Línea de pobreza:** Porcentaje de la población que vive bajo la línea de pobreza internacional de US\$1,25 al día, en términos de la paridad del poder adquisitivo. (Banco Mundial 2012a).
- **Línea de indigencia:** Un hogar cuyos ingresos no alcancen para comprar la canasta normativa de costos mínimos para todos sus miembros se considera que esa en indigencia. (Indicadores sociales departamentales SISD 37 –DNP)

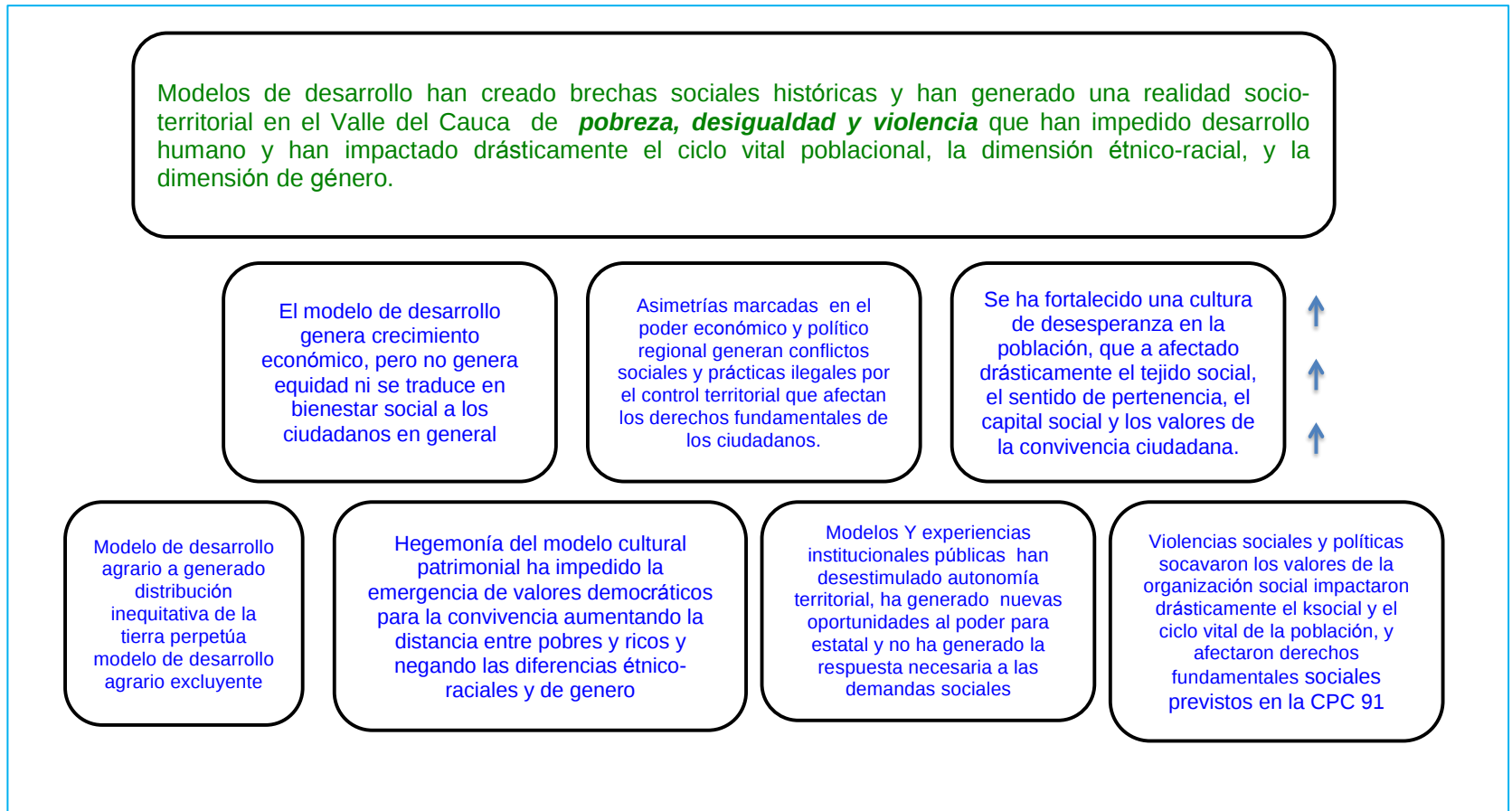
Indicadores de Pobreza no monetaria

- **Necesidades Básicas Insatisfechas:** Un hogar se considera pobre si presenta una de estas características: vivienda con materiales inadecuados, con servicios públicos de acueducto y alcantarillado inadecuados, nivel de hacinamiento crítico, alto nivel de dependencia económica, o cuando uno de sus niños entre 7 y 11 años no asiste a algún establecimiento escolar. (Indicadores sociales departamentales SISD 37 –DNP)
- **Índice de Condiciones de Vida:** Mide el estándar de vida que combina variables de acumulación de bienes físicos (características de la vivienda y acceso a los servicios públicos domiciliarios), con otras que miden el capital humano presente y potencial (educación del jefe del hogar y de los mayores de 12 años, el acceso de niños y jóvenes a servicios escolares) y la composición del hogar (hacinamiento y proporción de

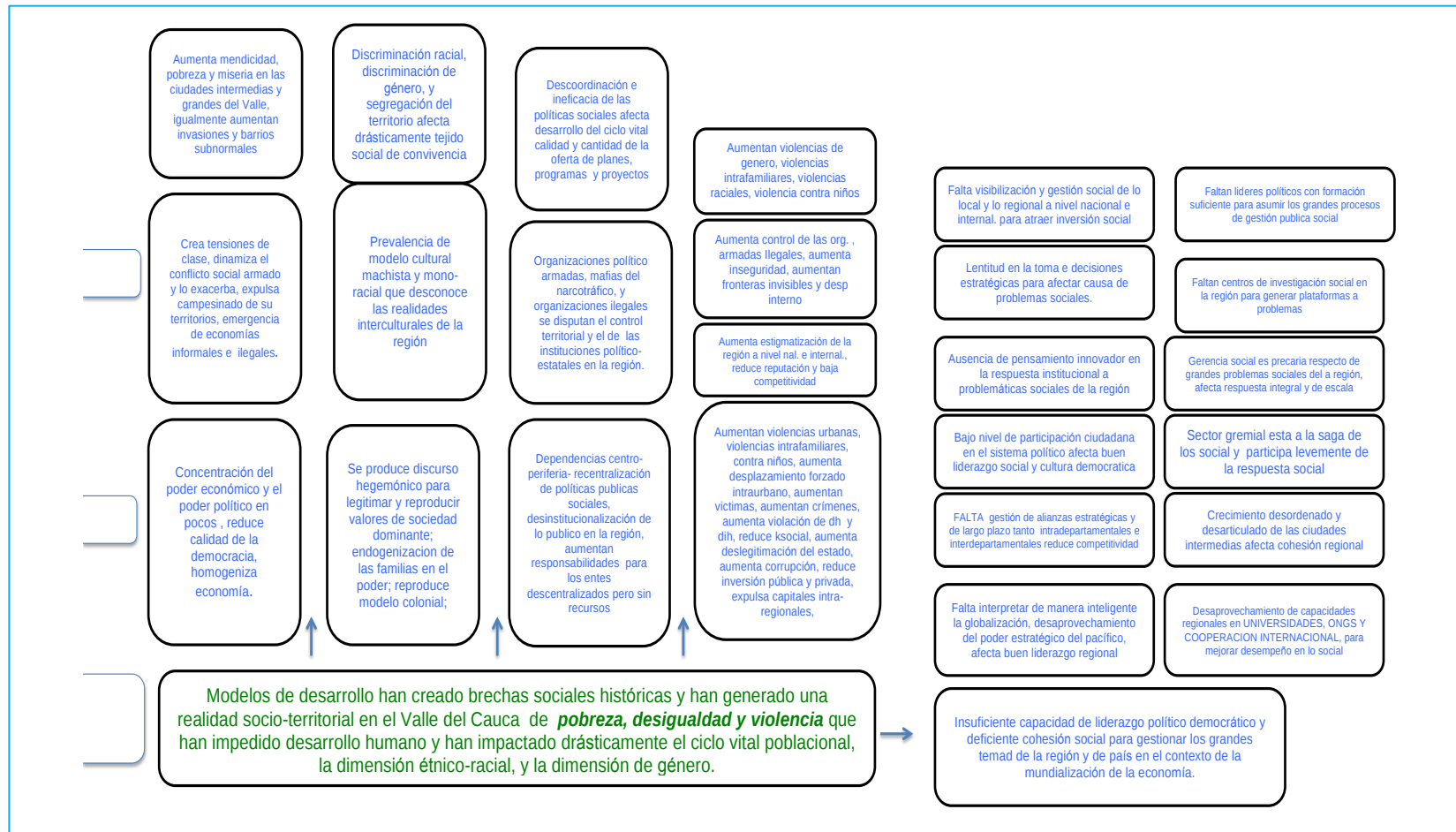
niños menores de 6 años en las familias). (PNDH –DNP/PNUD a partir de DANE).

- **Índice de Desarrollo Humano:** El IDH representa el impulso de una definición más amplia del bienestar y ofrece una medida compuesta de tres dimensiones básicas del desarrollo humano: salud, educación e ingresos. (Banco Mundial 2012a).
- **Índice de 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 de la proporción de dimensiones en las cuales los hogares son, en promedio, pobres). La propuesta de IPM desarrollada por el Departamento Nacional de Planeación para Colombia está conformada 5 dimensiones y 15 variables. (DNP Colombia 2011)

Anexo B. Árbol de causas

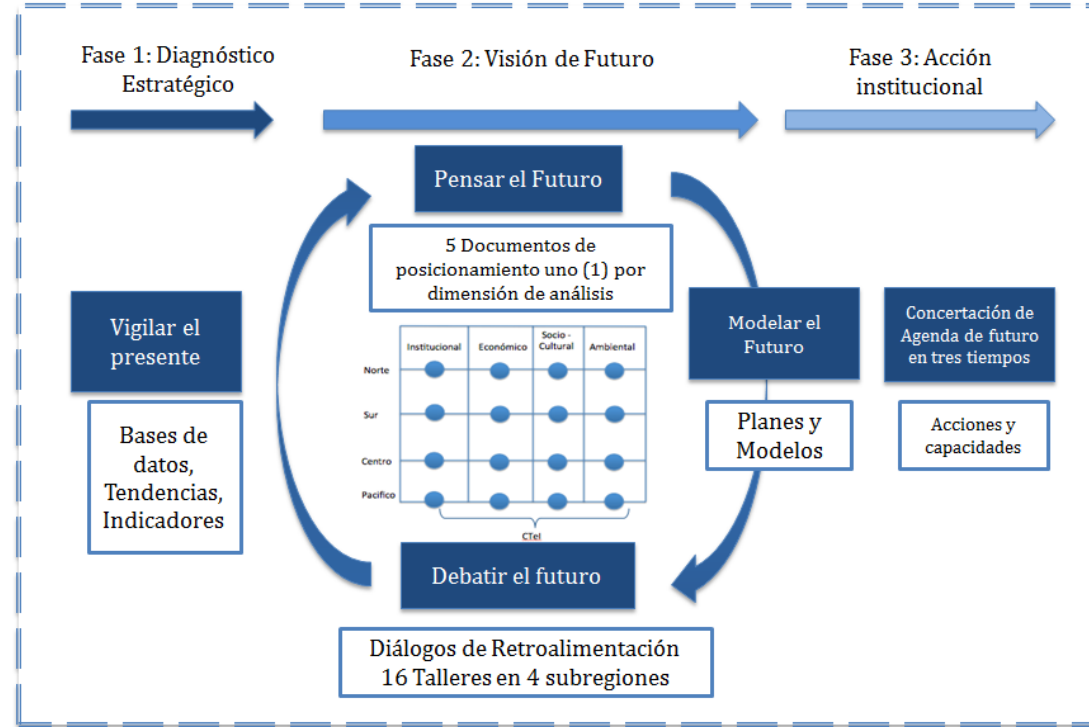


Anexo C. Árbol de efectos





Fases metodológicas



Fuente: Instituto de Prospectiva – Universidad del Valle

Anexo F. Brechas sociales por municipio del Valle del Cauca

Municipio	Número de brechas	Cobertura educ media	Calidad de Educación (Saber)	Tasa analfabetismo	Tasa mortalidad infantil	Tasa vacunación dpt	Cobertura acueducto	Deficit cualitativo de vivienda	Deficit cuantitativo de vivienda	Ingresos tributarios / total de ingresos	Ingresos fiscales per capita (miles de pesos)
CALI	1	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
ALCALA	6	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	SI	SI
ANDALUCIA	4	NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI	SI
ANSERMANUEVO	9	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI
ARGELIA	9	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI
BOLIVAR	8	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI
BUENAVENTURA	9	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI
BUGA	2	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI	NO
BUGALAGRANDE	4	NO	SI	NO	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO
CAICEDONIA	8	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO	SI	SI
CALIMA-DARIEN	8	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI
CANDELARIA	6	NO	SI	NO	SI	SI	SI	NO	SI	NO	SI
CARTAGO	6	NO	SI	NO	SI	SI	NO	NO	SI	SI	SI
DAGUA	8	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	NO	SI	SI
EL AGUILA	8	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	NO	SI	SI
EL CAIRO	10	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
EL CERRITO	5	NO	SI	NO	SI	SI	NO	NO	SI	NO	SI
EL DOVIO	8	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI
FLORIDA	5	NO	SI	NO	NO	NO	SI	SI	NO	SI	SI
GINEBRA	5	NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI	NO	SI	SI
GUACARI	6	NO	SI	NO	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI
JAMUNDI	7	SI	SI	NO	NO	SI	SI	NO	SI	SI	SI
LA CUMBRE	8	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI
LA UNION	6	NO	SI	NO	NO	SI	SI	SI	NO	SI	SI
LA VICTORIA	6	NO	SI	NO	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI
OBANDO	9	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI
PALMIRA	2	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO
PRADERA	8	SI	SI	SI	NO	SI	SI	NO	SI	SI	SI
RESTREPO	7	NO	NO	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI
RIOFRIO	9	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI
ROLDANILLO	6	NO	NO	NO	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI
SAN PEDRO	7	SI	SI	NO	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI
SEVILLA	9	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI
TORO	9	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI
TRUJILLO	7	NO	SI	SI	SI	NO	SI	SI	NO	SI	SI
TULUA	3	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	SI
ULLOA	7	SI	NO	SI	SI	SI	NO	SI	NO	SI	SI
VERSALLES	9	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI
VIJES	9	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI
YOTOCO	9	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI
YUMBO	3	NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO
ZARZAL	4	NO	SI	NO	SI	SI	NO	NO	SI	NO	NO
TOTAL SI (BRECHAS)		20	34	23	30	33	30	25	12	35	37

Fuente: DNP- Cálculos Subdirección Apoyo a la Gestión Municipal.

Anexo G. Formato de Sustentación de Tesis de Grado

	FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN Maestría en Políticas Públicas	FORMATO DE SUSTENTACIÓN TRABAJO DE GRADO										
		<table border="1" style="float: right; border-collapse: collapse;"> <tr> <th colspan="3">FECHA</th> </tr> <tr> <th>DA</th> <th>ME</th> <th>AÑO</th> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">30</td> <td style="text-align: center;">6</td> <td style="text-align: center;">2018</td> </tr> </table>	FECHA			DA	ME	AÑO	30	6	2018	
FECHA												
DA	ME	AÑO										
30	6	2018										
TÍTULO DEL TRABAJO DE GRADO:												
Análisis de Políticas Públicas sociales del Valle del Cauca durante los años 2001 a 2014 Dimensiones: pobreza, desigualdad y violencia												
AUTOR:	Meléndez Castoreña Gutiérrez Carlos Alberto Rojas Cruz	CÓDIGO: 201200511 201200598										
NOMBRE DIRECTOR(A) DEL TRABAJO DE GRADO:	Bairon Osilvaro Marín											
NOMBRE EVALUADOR:	Karen Sánchez de Roldán	NOMBRE EVALUADOR: Natalia Suarez Bonilla										
RESULTADO DE LA EVALUACIÓN												
<table style="margin: auto;"> <tr> <td style="border: 1px solid black; padding: 2px;">Aprobada</td> <td style="text-align: center;">☒</td> </tr> <tr> <td style="border: 1px solid black; padding: 2px;">No aprobada</td> <td style="text-align: center;">☐</td> </tr> <tr> <td style="border: 1px solid black; padding: 2px;">Asignada</td> <td style="text-align: center;">☐</td> </tr> </table> Se recomienda a: <table style="display: inline-table; margin: 0 10px;"> <tr> <td style="border: 1px solid black; padding: 2px;">Mentora</td> <td style="border: 1px solid black; width: 50px;"></td> </tr> </table> <table style="display: inline-table;"> <tr> <td style="border: 1px solid black; padding: 2px;">Leasecde</td> <td style="border: 1px solid black; width: 50px;"></td> </tr> </table>			Aprobada	☒	No aprobada	☐	Asignada	☐	Mentora		Leasecde	
Aprobada	☒											
No aprobada	☐											
Asignada	☐											
Mentora												
Leasecde												
FIRMA DE EVALUADOR:		FIRMA DE EVALUADOR: 										
FIRMA DE DIRECTOR(A) DEL TRABAJO DE GRADO:		FIRMA DE DIRECTOR(A) DEL PROGRAMA ACADÉMICO: 										
OBSERVACIONES:												