

**LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO, UNA NECESIDAD  
CONSTITUTIVA EN LAS POLÍTICAS SUBNACIONALES.**

**MÁRCIAL ORTEGA AVILA.**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIA POLITICA Y RELACIONES INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLITICA  
BOGOTÁ D.C.  
2008**

**LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO, UNA NECESIDAD  
CONSTITUTIVA EN LAS POLÍTICAS SUBNACIONALES.**

**MÁRCIAL ORTEGA ÁVILA**

**Trabajo de Grado para optar el título de Politólogo**

**CESAR CABALLERO.  
DIRECTOR.**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA.  
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES.  
CARRERA DE CIENCIA POLITICA.  
BOGOTÁ D.C.  
2008**

Bogotá, 30 de marzo de 2009

Señores  
**BIBLIOTECA GENERAL**  
**Pontificia Universidad Javeriana**  
Ciudad

Respetados Señores,

Me permito presentar el trabajo de grado titulado **LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO, UNA NECESIDAD CONSTITUTIVA EN LAS POLÍTICAS SUBNACIONALES** , elaborado por el estudiante de la Carrera de Ciencia Política Márcial Alfredo Ortega Ávila, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 1018406234, para que se incluya en el catálogo de consulta.

Cordialmente,

**ADRIANA CASTRO GONZÁLEZ**  
Directora Carrera de Ciencia Política

## ÍNDICE.

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>9</b>
<b>1. OBJETIVOS E HIPÓTESIS</b>	
1.1. HIPÓTESIS.	11
1.2. OBJETIVO GENERAL	11
1.3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.	11
<b>2. MARCO CONCEPTUAL.</b>	
2.1. EL CONCEPTO DE DESARROLLO.	16
2.2. EL DESARROLLO HUMANO.	20
2.3. EL GRAN PACTO INTERNACIONAL: LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO.	25
2.3.1. LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO EN COLOMBIA.	27
2.4. PLANEACION ESTRATEGICA SITUACIONAL. ENFOQUE METODOLOGICO PARA EL ANALISIS DE UNA POLITICA PÚBLICA.	29
2.5. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO.	32
<b>3. PLANES DE GOBIERNO</b>	<b>34</b>

## **4. PLANES DE DESARROLLO**

4.1.	PLAN DE DESARROLLO DE NARIÑO. “ADELANTE NARIÑO”	36
4.1.1.	LINEA ESTRATEGICA VIDA Y PAZ.	38
4.1.2.	LINEA ESTRATEGICA MAS INGRESOS PRIORIDAD LOS POBRES, DESARROLLO SOSTENIBLE E INVERSION SOCIAL.	40
4.1.3	PROGRAMA EQUIDAD Y CORRESPONSABILIDAD SOCIAL.	43
4.2.	PLAN DE DESARROLLO DE SANTANDER.	45
4.2.1.	SANTANDER HUMANO AL SERVICIO DE LA GENTE.	47
4.2.2.	AGUA, PATRIMONIO NATURAL Y AMBIENTE SANO PARA LOS SANTANDEREANOS.	51
4.2.3.	COMPETITIVIDAD PARA EL CRECIMIENTO ECONOMICO CON DESARROLLO SOCIAL.	52
4.3.	PLAN DE DESARROLLO CUNDINAMARCA. “CUNDINAMARCA CORAZON DE COLOMBIA”.	53
4.3.1.	DERECHOS PREFERENTES Y DE POBLACION VULNERADA O EN RIESGO.	54
4.3.2.	DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.	55
4.4.	CONCLUSIONES DEL CAPITULO.	58
<b>5.</b>	<b>CONCLUSIONES GENERALES.</b>	<b>61</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA.</b>	<b>63</b>

## **ANEXOS.**

Índice cuadros.

- a. Momento Normativo.
- b. Referencias directas a los ODM y Puntos centrales.
- c. Momento Normativo Nariño.
- d. Estrategias y Problema. “Mas ingresos con prioridad los pobres”.

- e. Momento Normativo Santander.
- f. Problema y Estrategias. “Educación eje de desarrollo social y económico”.
- g. Momento Normativo Cundinamarca.
- h. Problema y Estrategias. Subprogramas “Juntos contra la pobreza extrema, Al derecho con el derecho a la alimentación, y Sostenibilidad para la erradicación de las pobrezas”.

## INTRODUCCIÓN.

Colombia, como muchos de los países en vías de desarrollo, se encuentra implementando políticas y estrategias en contra de problemas como lo son el crecimiento de la pobreza y la inequidad. Esta implementación promovida desde los niveles local y nacional se suma al interés internacional por promover el desarrollo en el mundo y aunar esfuerzos para que los habitantes de todos los países mejoren su calidad de vida.

Hoy, el desarrollo es concebido como un concepto multidimensional en el que el crecimiento económico no es el único factor determinante al momento de medir su evolución; también son las capacidades y oportunidades de los individuos las que cumplen un papel primordial en su consolidación.

Es esta nueva perspectiva es la que genera nuevas dinámicas, forjando nuevos pactos mundiales para contrarrestar las mayores dificultades de las sociedades; es así como se establecen los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) comunes a los países, no solo por la búsqueda de una consolidación de una realidad benéfica para la población, sino para aportar a las mejoras en el panorama global general.

Los ODM suscritos por 189 Estados, entre los que se encuentra Colombia, han sido acogidos para ser aplicados de acuerdo a necesidades y capacidades de acción propias, estableciendo diversas estrategias que ayudarán al monitoreo y logro de los mismos.

Para Colombia, se evidencia que “elevadas tasas de desempleo inciden sobre los niveles de pobreza, ya que impiden a la familia devengar ingresos para el acceso a bienes y servicios indispensables y así llevar una vida digna<sup>1</sup>”. Sin embargo,

durante los últimos años el panorama económico ha resultado favorable, pues se ha generado un crecimiento económico sostenible, junto con una mayor generación de empleo. Sin embargo, esta situación no es suficiente para desmontar la pobreza.

Ésta, en los últimos cuatro años, ha reducido su escala para ubicarse en un 45.1% en el 2006, lo que indica que ha decrecido cerca de un 10.6% mientras el PIB ha ascendido para ubicarse en el 2006 en un 6.8%. No obstante, la gran deuda continúa centrada en la falta de una eficiente redistribución de la riqueza acentuando las carencias sociales de los departamentos más vulnerables del país.

A nivel territorial, se evidencia una desigualdad mayor por pobreza; basta no más con mirar el crecimiento de la Capital frente a otras regiones colombianas que se ven rezagadas, por no poder generar sus propios recursos, derivado de los embates del conflicto o las situaciones adversas que favorecen el crecimiento de la pobreza. *“Por departamentos los indicadores de Bogotá son semejantes a Hungría (país de alto desarrollo humano) en tanto los de Chocó se asemejan a Kenia”<sup>2</sup>.*

Ante estos problemas surge la necesidad de aplicar estrategias específicas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio a nivel nacional, recayendo esta responsabilidad sobre el nivel departamental por su carácter de intermediación entre lo planteado a nivel nacional y la implementación en los diferentes niveles subnacionales, de las estrategias de desarrollo del Estado.

Al destacar la importancia que tiene la aplicación de los ODM resulta pertinente analizar la incidencia de los mismos en las políticas subnacionales. Para ello se tomará como objeto de estudio al conjunto de Proyectos de Planes de desarrollo 2008-2012 de los siguientes departamentos: Cundinamarca, Nariño y Santander.



La pregunta de fondo que pretende responder la investigación es:

*¿Cuál es la incidencia de los ODM en la formulación de políticas subnacionales?*

En ese mismo sentido se busca dar respuesta, adicionalmente a manera de pregunta orientadora a la siguiente:

*¿Son los Objetivos de Desarrollo del Milenio parte sustancial en las políticas subnacionales?*

La importancia de este tema no es un capricho investigativo, sino que es fundamental en la discusión de varios frentes de acción: la Ciencia Política, la sociedad (como el valor en Colombia de la parte local) y, por supuesto, el aspecto normativo.

En este sentido, la disciplina desde la cual se realiza esta investigación tiene mucho que aportar en la lógica de satisfacción de las necesidades poblacionales. Desde diferentes puntos de vista, la Ciencia Política pretende dar explicación y soluciones a los diferentes fenómenos que rigen la dinámica social y el propio ser humano. De esta forma, el oficio del politólogo, argumento soportado por Stoker y Marsh, debe propugnar por una Ciencia Política capaz de captar la riqueza de la experiencia humana y no de una disciplina que, por alcanzar el respeto profesional, convierta en fetiche ciertas técnicas o formas de conocimiento<sup>3</sup>.

Así pues, esta investigación se basa en el hecho de que la Ciencia Política puede y tiene que proponer nuevas dinámicas para el abordaje de las visiones y enfoques del análisis político, en tanto estudia las relaciones humanas y políticas, como praxis entre el individuo y su contexto, definiéndolo y caracterizándolo.

El análisis de las políticas públicas y la evaluación de las mismas ayudan a la disciplina propia del politólogo a realizar aportes al quehacer estatal. Así, estos

procesos que ayudan a mejorar la intervención del Estado se establecen debido a que el desarrollo y el progreso social que se viven en el nuevo milenio no omiten ni aminoran la severidad de nuevos y viejos problemas sociales como la pobreza, la exclusión y la desigualdad<sup>4</sup>.

En este sentido, esta investigación busca que la Ciencia Política participe en la tarea del logro de los ODM como generadora de conocimiento. Por tal motivo, se pretende dar explicaciones con respecto a los fenómenos que se presentan en la realidad de los individuos, las relaciones de poder y su manejo directo en el diseño, ejecución, análisis y evaluación de políticas públicas.

Así, la pertinencia de esta investigación radica en la sociedad, porque es la beneficiaria de estas oportunidades que brindan los ODM para el refuerzo del accionar institucional a nivel macro. Con esto, uno de los intereses de esta investigación es poner en evidencia la prioridad de la acción investigativa desde el punto de vista local, por ser el entorno inmediato de los ciudadanos.

Ahora bien, en un sentido operativo, y a manera de justificación, es necesario resaltar que la sociedad, desde el proceso de descentralización, se ha visto transformada en tanto las necesidades inmediatas, y más imperantes, son provistas con la gestión de lo local: *“el espacio local aparece simultáneamente como un lugar potencial para dar coherencia a la sectorialidad (...) y como un lugar donde pueden reconstruirse relaciones de proximidad, en los cuales los individuos de nuevo tengan un poco de dominio sobre la complejidad del mundo (...) lo local aparece hoy como un espacio donde la exigencia de nacionalidad puede reconciliarse con la exigencia de proximidad.”*<sup>5</sup>

En este mismo sentido, la Constitución Política de 1991 trajo consigo unas reformas sustanciales en el orden del Estado *“profundizando la apuesta*

*descentralista*<sup>6</sup>” y de esta forma, en el Título XI “De la organización territorial” en el capítulo 2 del Régimen Departamental, señala en su Artículo 298 que “*Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.*” señalando la relativa autonomía que tienen los Departamentos como actores determinantes en el fomento del desarrollo económico y social en los mismos, otorgándole una competencia importante en tanto son los actores intermedios en la organización territorial. De igual manera, en el mismo artículo se define que “*...los Departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.*”

De otro lado, la ley 715 de 2001 precisa las funciones de los departamentos al señalar las competencias en materia de educación, salud y saneamiento básico donde define que los Departamentos “*...deben prestar asistencia técnica educativa, financiera y administrativa a los municipios, cuando a ello haya lugar...*” y en materia de salud, el departamento deberá formular planes, programas y proyectos para el desarrollo del sector, además de adoptar, difundir, implantar y ejecutar la política de salud pública formulada por la Nación.

En esta investigación se seleccionarán los departamentos de acuerdo a su nivel de incidencia de la pobreza y a la facilidad en el acceso a la información y a sus respectivos Planes de Desarrollo.

De acuerdo con la línea base establecida en el informe de Colombia “Hacia una Colombia equitativa e incluyente”, tanto en el índice de condiciones de vida, porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza, y la población según

NBI, Nariño se encuentra muy por debajo del total nacional, Cundinamarca se establece en el promedio nacional y Santander se ubica por encima del total.

Para lograr responder a la pregunta y los objetivos de la investigación, la línea argumentativa se basará en el concepto de desarrollo humano como pilar conceptual de los ODM y de las metas de los mismos para su logro en los departamentos. Así, se analizarán los Planes de Desarrollo de los Departamentos de Cundinamarca, Nariño y Santander por medio del enfoque metodológico de Planeación Estratégica Situacional para lograr establecer la relación que tienen los problemas, las estrategias, los programas y las metas de los planes, con aquellas establecidas en los ODM.

La investigación se estructura de la siguiente manera: Primero la definición del concepto de desarrollo y su evolución. Seguidamente se abordará el concepto de Desarrollo humano tomando como base Amartya Sen. Se trabajará sobre el CONPES 91 de 2005 como documento que materializa la aplicación de los ODM en Colombia. Se aclarará el enfoque de Planeación Estratégica Situacional y, posteriormente, se analizarán los planes de desarrollo de Cundinamarca, Nariño y Santander a través de él. Finalmente se establecerán las conclusiones generales de la investigación.

## **1. OBJETIVOS E HIPÓTESIS.**

### **1.1. HIPÓTESIS.**

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio tienen una incidencia directa sobre la formulación de los programas de los proyectos de Planes de Desarrollo de los departamentos de Cundinamarca, Nariño y Santander.

### **1.2. OBJETIVO GENERAL:**

Determinar la incidencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en las políticas públicas subnacionales.

### **1.3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS:**

Analizar los planes de desarrollo departamentales 2008-2011 de Nariño, Santander y Cundinamarca.

Identificar los principales componentes estructurales en los planes de desarrollo que definen políticas para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio.

Contrastar las metas de desarrollo del milenio con las metas propuestas en los planes de desarrollo de los departamentos de Cundinamarca, Nariño y Santander.

## **2. MARCO CONCEPTUAL.**

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio se enmarcan dentro del concepto de Desarrollo Humano, concepto que tiene cabida y aplicación en las ciencias sociales y ofrece una definición amplia acogiéndolas a todas, contribuyendo a brindarles un soporte teórico y socialmente legítimo, pues pretende atacar los principales flagelos de la humanidad.

### **2.1. El concepto de desarrollo.**

En primer término, el desarrollo estuvo enmarcado en sus inicios en un liberalismo económico basado en teorías de crecimiento económico. El contexto se ubica en las ideas liberales de comercio y producción sin ningún tipo de intervención por parte del Estado. De esta forma, el Estado se convierte en un ente mínimo relegado de la economía con una función de no interferencia en las dinámicas del mercado.

Por otro lado, la noción de desarrollo como término que pretende atacar fenómenos como la pobreza o la discriminación, tuvo su primera manifestación años después de la segunda guerra mundial con el ánimo de estudiar los problemas de pobreza de la sociedad. Fue así como este concepto adoptó para sí muchas variables clave en su primera concepción. La modernización de los Estados junto con la industrialización y la urbanización serían piezas fundamentales para el progreso social<sup>7</sup>.

Parte de la evolución del concepto se rigió bajo cierta lógica de comprensión en la que según Arturo Escobar se puede dividir en tres: el proceso de elaboración de

capital y sus factores, como la búsqueda de nuevos mercados, la inversión de capital, el aprovechamiento de tierras, el manejo de política fiscal y monetaria; la formación y los valores culturales (en lo que la educación cumplía un papel importante en la construcción de esta noción); y la institucionalización (para cumplir y llevar adelante el desarrollo). Así, el desarrollo fue el resultado del “establecimiento de un conjunto de relaciones entre dichos elementos, instituciones y prácticas (...)”<sup>8</sup>.

De esta manera, se crearon nuevos discursos del desarrollo buscando implementar por distintas vías, las estrategias, los conceptos y las teorías en distintas sociedades, encontrando diferentes manifestaciones de ejecución en los Estados. Por ejemplo, al hacer un recorrido por las distintas teorías que se han definido en su tiempo, se encuentran distintos paradigmas como el Keynesianismo, el Estado de Bienestar y la Economía Neoclásica.

El keynesianismo fue una teoría llevada totalmente a la práctica por algunos gobiernos: “el keynesianismo es sinónimo de la teoría económica que propone que la buena marcha de la economía es obra de la política pública, es decir de la intervención por parte del estado en la política económica.”<sup>9</sup> En otras palabras, para que la economía funcione de buena manera el Estado debe intervenir en la economía, regular la demanda y facilitar el pleno empleo.

Keynes era defensor de un intervencionismo estatal ayude a optimizar la producción de una nación con el aumento del empleo como una fuerte cadena que aseguraría un aumento en la oferta y en la demanda. De esta forma hacía frente a una de las teorías de libre comercio la cual aseguraba que cuando un producto es ofrecido se crean los medios para que ese producto pueda ser comprado, la autorregulación de la economía.

El desarrollo en esta teoría se evidencia en una maximización del bienestar desde el aumento de la capacidad de adquisición de algún bien o servicio, eso individualmente, a nivel social el desarrollo es entendido como la prosperidad de la economía gracias al incremento del gasto público, generadores de empleo. “Es el buen equilibrio entre la inversión y el ahorro de una economía el que define el nivel de la producción y, por ende, del empleo<sup>10</sup>”.

Por otro lado, el Estado de Benefactor se erige como la posibilidad de brindar al ciudadano un mínimo de bienestar, un beneficio público que garantiza la supervivencia digna de todos los individuos en diferentes ámbitos de intervención estatal (vivienda, salud, educación, sanidad). Dicho Estado protege las libertades individuales para que los ciudadanos tengan un menor temor de las necesidades y/o al desempleo<sup>11</sup>.

En resumidas cuentas el Estado de bienestar responde a tres características esenciales, a saber:

1. “La garantía de un estándar mínimo de bienestar, lo cual incluye un ingreso mínimo.
2. La protección social frente a los riesgos de pérdida de empleo, enfermedad y muerte.
3. La provisión de servicios sociales como derecho de los ciudadanos.<sup>12</sup>”

La base fundamental del Estado de Bienestar se encuentra en la implementación de políticas sociales que ejecuten aquellos servicios sociales que los ciudadanos necesitan para mantener un nivel de vida adecuado. De esta manera, el desarrollo cambia su perspectiva, no solo se estudia la relación de ingreso per cápita sino también la posibilidad de acceso de los ciudadanos a un sistema de seguridad complementario al de su renta.



Por su propio peso el modelo del Estado Benefactor debe ser reformulado, ya que las demandas de sus ciudadanos, sumado a la alta burocratización y por ende el crecimiento excesivo del estado interrumpen algunas de las actividades económicas volviendo ineficiente el mercado y el mismo aparato estatal.

Como desarrollo alternativo a este modelo, se retoma la economía de libre mercado y/o libre comercio donde el Estado no regula esta esfera, así este último se convierte en un aparato pequeño teniendo como función la administración de la justicia y la provisión de seguridad.

Verbigracia de este modelo es el consenso de Washington, aplicado por los países latinoamericanos como medidas económicas que llegarían a solucionar los estragos de la década perdida. Se creía con este recetario se solucionarían los problemas económicos y financieros de la región pasando en algunos casos todo lo contrario<sup>13</sup>.

Luego de estas concepciones, el desarrollo se complejiza pues se hacen evidentes ciertos problemas, en tanto no solo el crecimiento de la economía, la industrialización o la urbanización prometen un aumento en el nivel de desarrollo de una sociedad, sino se comienza a entender el objeto del mismo como un humano inserto en un contexto donde gran cantidad de variables tienen gran influencia. Se definió entonces así:

*“el desarrollo es un fenómeno complejo porque intervienen en el muchas variables y de diversa naturaleza y porque el desempeño de cada una de estas, a su vez, es complejo y difícil de controlar; y porque como proceso social, político e histórico que es, en el desarrollo y sus procesos se desencadenan fuerzas contradictorias, contraproducentes, conflictivas, casi siempre impredecibles y casi siempre caóticas (...)”<sup>14</sup>*

Esta nueva concepción, pone en el centro de todo análisis y toda medición a la sociedad como parte fundamental del trabajo de las instituciones, acercando al ser humano y su entorno sin cosificarlo; pone de manifiesto la necesidad de trascender las cuestiones económicas de crecimiento.

Así nace este concepto después de recorrer distintas fases; la primera en el reconocimiento del crecimiento económico como equivalente a desarrollo, luego la medición de la renta per cápita o simplemente por la importancia de la generación de empleo, y luego a una concepción más compleja constituyendo al ser humano en el centro y cabeza de la evolución de las capacidades de los individuos, así, se demuestra que las variables anteriormente vistas son importantes en la concepción del término pero no las únicas.

En suma, las sociedades han pasado por diferentes estadios de acuerdo al concepto de desarrollo y de crecimiento. Vale la pena decir que el liberalismo económico, el Estado de Bienestar y el neoliberalismo, se configuran como respuestas a cada problema que trajo consigo estas diferentes concepciones. Sin embargo, nos encontramos ante un nuevo paradigma, el Estado ya no es mínimo o totalizante, sino un Estado diferente que busca solucionar sus principales problemas desde otra concepción.

## **2.2. El Desarrollo humano.**

El Desarrollo humano es entendido como un concepto complejo en el que intervienen variables que determinan la evolución satisfactoria de las capacidades y oportunidades de los seres humanos en el progreso de una sociedad. De esta forma, este tiene el objetivo de “crear un ambiente propicio para que los seres humanos disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa<sup>15</sup>”. En fin, el

desarrollo humano es “un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano.<sup>16</sup>”

Por consiguiente, éste acoge variables tan importantes para el avance de las capacidades del ser humano como lo son la educación, el acceso a la salud, una vida prolongada, una vivienda digna y por supuesto, la garantía del ejercicio de sus derechos como parte primordial para la práctica de la libertad.

Para Amartya Sen la libertad hace parte fundamental del desarrollo de los seres humanos, ya que es ella la que garantiza que las capacidades y derechos que tiene el ser humano puedan ser aprovechados al máximo. En palabras de Sen “*Se trata principalmente de un intento de concebir el desarrollo como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos*”<sup>17</sup>. Las libertades a las que hace referencia tienen un componente adicional que la definen de acuerdo a su utilidad y/o características teniendo un papel constitutivo o instrumental<sup>18</sup>.

La importancia de la libertad en este concepto es de gran relevancia; a través de ella forja las bases que le brinda un componente dinámico al concepto en cuestión. Sen establece dos razones de peso para argumentar la importancia de la libertad a saber: *La razón de la evaluación y la razón de la eficacia*.

La razón de la evaluación permite el análisis del aumento de las capacidades que tienen los individuos, en otras palabras evalúa la extensión de las libertades de las personas: “el progreso ha de evaluarse principalmente en función del aumento que hayan experimentado o no las libertades de los individuos<sup>19</sup>”. Por otro lado, la razón de la eficacia hace referencia a la dependencia del desarrollo a la **libre agencia de los individuos**. La agencia de individuos se puede entender como un motor generador de progreso materializado en las personas que actúan y

provocan cambios de acuerdo a los propios valores y objetivos del individuo.

Teniendo en cuenta los dos componentes de la libertad, se evidencia que los principales problemas objeto de política social de diferentes gobiernos, son los factores determinantes para la limitación o privación de la libertad, hambrunas, desnutrición y ausencia de asistencia sanitaria son algunos de los factores que restringen esta capacidad de los seres humanos.

Es de gran importancia saber que las libertades instrumentales pueden ser de cinco tipos, a saber: libertades políticas, servicios económicos, oportunidades sociales, transparencia y seguridad protectora. Las libertades políticas hacen referencia a la capacidad de elegir a quien los gobierna y el derecho a la libertad de expresión. Los servicios económicos capacitan a los individuos para poder realizar intercambios, consumir y ofertar en las dinámicas del mercado. Las oportunidades sociales hacen referencia a aquellos servicios que se ofrecen a los individuos para poder vivir mejor (como educación y salud). La transparencia “se refiere a la necesidad de franqueza que pueden esperar los individuos (adecuada información). Finalmente, la seguridad protectora hace referencia al amparo de personas en situación de vulnerabilidad.

Para desarrollar este apartado en beneficio de la investigación nos detendremos a mirar lo que Amartya Sen define como libertades políticas. Éstas funcionan como un componente clave en la garantía del bienestar social, propendiendo a la evolución de las capacidades y oportunidades del ser humano como generador de relaciones sociales, y empoderado de derechos que le brindan la capacidad de expresión dentro de un régimen democrático.

La libertad política es entendida como aquella característica que le brinda al individuo la posibilidad de ser escuchado y partícipe en la toma de decisiones,

generar acuerdos, en fin, es la praxis que le permite al ser humano entrar en discusión con los otros generando consensos o disensos.

La libertad política se ha tomado como una acción importante que le imprime al desarrollo una característica democrática, en tanto que se garantizan el acceso y la expansión de derechos políticos, es decir, la libertad es un elemento constitutivo del desarrollo. Vale la pena aclarar, que dentro de estos derechos tiene cabida la capacidad que tiene el ciudadano de escoger el gobernante que le parece es el apropiado para sobrellevar y solucionar los problemas de su sociedad.

Sen considera tres puntos esenciales para darle un realce positivo a las libertades políticas:

1. "Su importancia directa en la vida humana relacionadas con las capacidades básicas".
2. "Su papel instrumental en la mejora de las posibilidades de los individuos para expresar y defender sus demandas de atención política"
3. "Su papel constructivo en la Conceptualización de las necesidades".

Como primer punto retoma la importancia en la vida de los seres humanos como la concreción de las capacidades de los mismos en tanto que pueden participar en el ámbito político y el social.

En segundo término, propone una mirada instrumental de la libertad política, ya que se comporta como un medio para lograr una intervención satisfactoria en la definición o redefinición de propuestas o decisiones, más que todo en términos electorales buscando apoyos políticos para su elección. Esto sirve de pretexto en la relación con otras libertades, tales como la de expresión y de elección democrática.

Por último, el papel constructivo se basa en la definición consensuada, abierta y pública de los problemas relevantes a los que deben apuntar las estrategias en determinada sociedad. Así, gracias a estos procesos de diálogo se pueden conceptualizar las necesidades de la población.

Las libertades políticas se desarrollan en un entorno democrático, ya que es en este contexto donde es más fácil desarrollar las capacidades de los individuos: “la democracia tiene que concebirse como la creación de oportunidades, y el uso de estas oportunidades requiere un tipo de análisis distinto, relacionado con la práctica de los derechos democráticos y políticos<sup>20</sup>”. Este término es fundamental para el entendimiento de la relación entre el desarrollo, y su componente político para encausarlo dentro de un compromiso de este tipo como un elemento al que se le puede complementar con la voluntad política.

En suma, el desarrollo es un concepto que refiere al aumento de las capacidades y oportunidades del individuo en una sociedad, brindándole elementos que contribuyan al mejoramiento de su bienestar. La libertad política es un elemento constitutivo e instrumental que impulsa la generación de capacidades y oportunidades políticas (participación, diálogo, decisión): “El desarrollo humano se refiere no solamente a la satisfacción de las necesidades básicas, sino también al desarrollo humano como un proceso dinámico de participación<sup>21</sup>”.

Bajo estos criterios, la sociedad se ha abocado en definir sus estrategias de desarrollo, entendiendo que tal concepto no contempla solamente el crecimiento de la economía, sino que es un proceso más complejo que involucra y hace partícipe al ser humano en la evolución social. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio adquieren una significación relevante en cuanto a su contenido social y de allí la importancia de su aplicación.

### **2.3. El gran pacto internacional: los Objetivos de Desarrollo del Milenio.**

Desde hace ya varios años se había propuesto los primeros avances para la formulación de políticas y acuerdos a escala mundial que representaran un compromiso de las naciones para disminuir aquellos males que aquejan a la sociedad.

En el informe sobre desarrollo humano de 1992 del PNUD, hace evidente la necesidad de crear un nuevo pacto internacional con el fin de “mejorar los niveles de desarrollo humano en todo el mundo<sup>22</sup>” como principal antecedente de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Se hizo referencia a cumplir con metas específicas para los países en vía de desarrollo que incluyen Metas humanas esenciales, empleo y tasa del crecimiento del PIB, todo en concordancia para lograr una educación básica universal, agua potable para todos y reducción de la pobreza extrema en un 50%. Y para los países industrializados, entre los cuales se encuentran la cooperación para todos los países del mundo y generación de empleo para las naciones pobres.

En el año 2000 este pacto se hace realidad bajo los valores de libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto de la naturaleza y responsabilidad común, además, gracias a la voluntad política de los jefes de Estado, nacen y se establecen los ODM con el fin de ayudar y proteger las personas más vulnerables del planeta así: “en nuestra calidad de dirigentes, tenemos, pues, un deber que cumplir respecto de todos los habitantes del planeta, en especial los mas vulnerables y, en particular, los niños del mundo, a los que les pertenece el futuro<sup>23</sup>”.

Así, los Objetivos que se acordaron son:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
2. Lograr la educación básica universal.

3. Promover la equidad de género y la autonomía de la mujer.
4. Reducir la mortalidad infantil.
5. Mejorar la salud sexual y reproductiva.
6. Combatir el VIH/SIDA la malaria y el dengue.
7. Garantizar la sostenibilidad ambiental.
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Con la consolidación de los ODM gracias al gran acuerdo político internacional se hace posible que no se limiten “esfuerzos amplios y sostenidos para crear un futuro común, basado en nuestra común humanidad en toda su diversidad (...)”<sup>24</sup>.

### **Las críticas a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.**

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio no pueden ser ajenos a críticas, pues su envergadura y su incidencia en la lucha contra los principales problemas de las sociedades es obviamente un tema estudiado por muchos y visto de distintas ópticas. Entre las principales críticas se encuentran las siguientes.

- No se incorporan objetivos en materia de Democracia, tema muy tratado por la ONU, PNUD y por los enfoques base para sus informes. De igual forma no tiene en cuenta los aspectos culturales que se derivan de la formulación de los ODM en otros países<sup>25</sup>.
- La excesiva cuantificación de los Objetivos puede llegar a ser contraproducente, pues detrás de esta cuantificación se pueden esconder realidades contrarias a lo que los ODM pretenden generar.
- Es un ejercicio de arriba hacia abajo, en tanto que los ODM fueron formulados sin la participación de la sociedad y fue una construcción netamente estatal.
- No es vinculante totalmente los ODM por que queda supeditado al accionar



del gobernante, y a sus intereses.

- No se atacan desde la raíz los problemas de la pobreza, la desnutrición, entre otros, el acceso a la salud.
- No establece reformas institucionales<sup>26</sup>.

### **2.3.1. Los Objetivos de Desarrollo en Colombia.**

Los ODM fueron acogidos por Colombia como un gesto de voluntad política para avanzar de manera específica “contra la pobreza, la ignorancia, la inequidad de género, la enfermedad y las agresiones al medio ambiente<sup>27</sup>”. El mayor avance, en cuanto a planificación y reglamentación se refiere para la materialización de los ODM, es el Documento CONPES Social 91: “Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”<sup>28</sup>.

Este documento publicado en marzo de 2005 realiza un diagnóstico de la situación del desarrollo humano en Colombia, que se puede resumir en que la desigualdad del país afecta negativamente su desarrollo humano. De igual manera, presenta la existencia de un desequilibrio entre las regiones, en lo relacionado con los niveles de desarrollo. También, se refiere a los adelantos que el actual gobierno colombiano ha hecho en materia de educación, salud, protección a la niñez y prevención de enfermedades. De esta manera, el documento representa un adelanto concreto ya que fija metas y estrategias para Colombia en la concreción de los ODM. Así, “el compromiso del país con los Objetivos de Desarrollo del Milenio no circunscribe su accionar en materia de política social a dichos objetivos. Por el contrario la estrategia en este campo es mucho mas amplia, abarca objetivos y metas fundamentales en programas sociales de gran impacto (...)”<sup>29</sup>.

Es de gran importancia resaltar lo siguiente: “los objetivos de desarrollo del milenio representan para el país la oportunidad de definir de manera precisa y evaluable

los retos y avances en la senda del desarrollo.<sup>30</sup>”

Otro avance que se ha dado en torno a este tema es el documento Visión Colombia 2019. Es un documento elaborado por el gobierno que establece metas en ocho frentes diferentes pero que se relacionan entre si: paz, justicia social, infraestructura, calidad de vida, productividad, competitividad, consolidación de la democracia pluralista, y democracia de libertades. Los objetivos principales de este plan son cuatro: una economía que garantice mayor nivel de bienestar, una sociedad más igualitaria y solidaria, una sociedad de ciudadanos libres y responsables y un Estado al servicio de los ciudadanos. Para el cumplimiento de estos objetivos este documento contiene unas estrategias y metas de mediano y largo plazo.

Los ODM son un aditivo a los fines perseguidos por el plan: “las metas van de la mano con las del documento Objetivos de Desarrollo del Milenio (2015) suscrito por los países miembros de las Naciones Unidas.<sup>31</sup>” Más bien, los ODM se encuentran de manera implícita en el documento, ya que las estrategias que traza este plan son congruentes y complementarias a las metas y objetivos de Visión Colombia 2019<sup>32</sup>.

La implementación de los ODM en nuestro país ha tenido hasta el momento un alcance nacional sin generar un impacto considerable en los entes territoriales como los departamentos y municipios. Hasta el momento, los diagnósticos que se han realizado en el país se han limitado en gran parte al estudio de los departamentos.

Como se mencionó anteriormente, todos los aspectos referentes a los ODM en gran parte de su aplicación dependen de la *voluntad política* que los gobernantes establezcan en sus políticas locales.

Desde el mismo concepto de desarrollo, hasta la vinculación de las metas y estrategias nacionales con la construcción de metas y estrategias propias de cada departamento, son dependientes del accionar político e institucional para el logro específico de los ODM.

#### **2.4. Planeación Estratégica Situacional. Enfoque metodológico para el Análisis de una Política Pública.**

La Planeación Estratégica Situacional refiere a la forma de planificación de las acciones del gobierno y por ende la construcción de planes. Para entender de una mejor manera este concepto, se desagregara en Planeacion, Acción Estratégica, y finalmente Situación.

En primera instancia, la Planeación la define Matus como aquellas acciones encaminadas a lograr ciertos objetivos. De esta forma la planificación “refiere al cálculo que precede y preside la acción<sup>33</sup>”. Es decir, la planificación tiene en cuenta acciones hechas en el presente, en el preciso instante, para lograr las metas propuestas en un futuro, es la conexión entre estos dos tiempos.

Así, la planificación se convierte en un tema recurrente en el deseo de controlar los fenómenos que pasan a nuestro alrededor, bien sean sociales, económicos o políticos, y pone de manifiesto la voluntad de los individuos a convertir en situaciones deseables lo que en el presente les resultaba problemático. *“Planificación no es otra cosa que intentar someter a nuestra voluntad el curso encadenado de los acontecimientos cotidianos que, al final, fijan una dirección y una velocidad al cambio que inevitablemente experimenta un país a causa de nuestras acciones”<sup>34</sup>*

Por otro lado, la Acción Estratégica hace referencia a la reacción que tiene un individuo ante un estímulo lo que lo lleva a responder de acuerdo con sus capacidades y sus juicios, para lo cual Matus establece seis criterios descriptores de la teoría de la acción estratégica: 1. Precisa el estímulo como un juicio de necesidad que surge en la comparación del es y debe ser. 2. Precisa la norma sobre la acción necesaria determinando a qué debe responder. 3. Explicita el juicio de posibilidad de esa acción. 4. Establece un cálculo de la acción estratégica como juicio de eficacia. 5. Establece el juicio de oportunidad, previo a la acción y que culmina en la acción y 6. Establece el juicio de continuidad cese o cambio de la acción para satisfacer el estímulo<sup>35</sup>.

Por último, el término situación se define como “la realidad explicada por un actor que vive en ella en función de su acción”<sup>36</sup>. Es decir, la dilucidación que tiene un individuo de un problema según sus criterios.

Así, una política se construye de acuerdo a distintos momentos a saber: Momento Explicativo, Momento Normativo, Momento Estratégico y Momento Táctico operacional. Se entiende por momento aquella “instancia repetitiva por la que pasa un proceso encadenado y continuo que no tiene principio ni término bien definido.<sup>37</sup>” Es decir, en contraposición a modelos tradicionales donde la construcción de políticas parte de etapas (Formulación, aprobación, ejecución, Control y Evaluación) los momentos se interrelacionan entre sí “Estos cuatro momentos están encadenados en una variedad de secuencias cambiantes y constituyen un proceso continuo.<sup>38</sup>”

El momento explicativo es definido como la “instancia en que el actor explica la realidad tal como para él fue, es y tiende a ser”<sup>39</sup>. Este momento tal como se mencionó busca explicar los problemas y la escogencia de los mismos para su solución. La explicación de estos fenómenos se realiza a través de Vectores de

definición de problemas como hechos y cifras concretas que explican el problema. La explicación de la realidad esta definida por el diagnóstico en la planificación normativa, de allí se obtiene y se construye el problema relevante, aquel al que el programa pretende atacar.

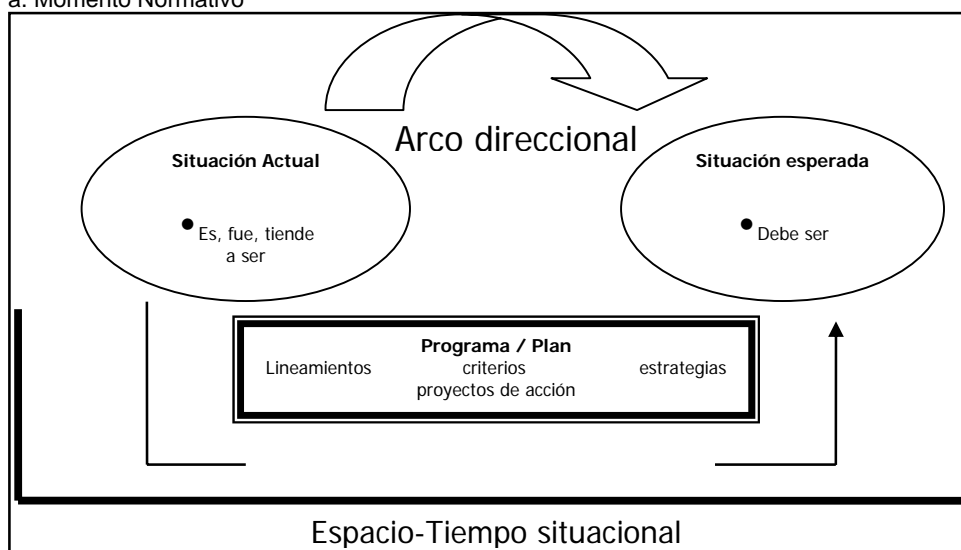
Por su parte el momento normativo, es definido como “la instancia en que el actor diseña como debe ser la realidad en el futuro en contraste con la situación inicial”<sup>40</sup>. La importancia de este momento radica en la conexión que se establece llamado arco direccional como n camino que une la situación inicial (problema relevante, VDP) y la situación objetivo, esta última es entendida como las metas y- o los objetivos que se propone el plan (también puede ser llamado Vector de Resultado).

Este arco direccional mantiene el camino entre una realidad insatisfactoria para cambiarla por una deseable. Aquí tiene cabida aquellas estrategias que un plan se traza, definidas como los cursos posibles de acción.

Es de gran importancia estos dos momentos ya explicados, debido a que el análisis de esta investigación se centrará en los mismos, ya que el objeto de estudio son los planes de desarrollo. Sin embargo se hará referencia a las definiciones de los demás momentos.

El momento Estratégico es definido como la “instancia en que el actor elabora una estrategia que articula el debe ser, con el puede ser.”<sup>41</sup>

a. Momento Normativo



Fuente: Ma. Cristina Ocampo. Notas de Clase. Análisis y formulación de políticas públicas.

Por último, el momento táctico operacional es definido como "instancia del hacer. En este momento se produce la mediación entre el conocimiento y la acción".<sup>42</sup>

## 2.5. Conclusiones del capítulo.

Es clara la relación existente entre Desarrollo Humano y Objetivos de Desarrollo del Milenio, ya que se gesta desde una óptica diferente de desarrollo que procura establecer e impulsar nuevas capacidades de poblaciones vulnerables, que tiene en cuenta la generación de riqueza, así mismo el cuidado y la garantía de los principales derechos a los que cualquier individuo puede y debe acceder. Este nuevo enfoque va en la vía al desarrollo de las sociedades, al cubrimiento de sus necesidades básicas para el aprovechamiento de sus libertades.

De igual manera la relación existente entre la Planeación Estratégica Situacional y los Objetivos de Desarrollo se basa en la necesidad de planificación del futuro, partiendo de criterios establecidos como problemáticas, (Hambre, Inequidad,

Mortalidad entre otros tratados en los ODM) y proponiendo situaciones objetivo a mediano y largo plazo.

Como ya fue mencionado la planificación es el sometimiento a nuestra voluntad el cambio de los hechos. Así, la aplicación de los ODM se enmarca en la voluntad de los gobernantes para el logro de los mismos y el cambio de la realidad referente a los objetivos.

Finalmente, lo que se espera con la planeación es esa transición entre ser y debe ser y la conexión establecida en el momento normativo, es de vital importancia que los planes cuenten con un diagnóstico (el explicado), unas estrategias (la unión por medio del arco direccional entre dichos elementos) y unas situaciones objetivos (Objetivos y metas). Es claro que los ODM cuentan con estos elementos, más exactamente su materialización en la política colombiana como el CONPES 91 de 2005.

Así, el debe ser esta dado, son los ODM un proyecto político y en la misma medida un curso posible de acción contrastados con los planes de desarrollo en su aplicación.

### 3. PLANES DE GOBIERNO.

De manera sucinta se analizarán los planes de Gobierno de los entonces candidatos a las gobernaciones de los departamentos incluidos en la investigación. Por el departamento de Nariño, Antonio Navarro; por el departamento de Santander Horacio Serpa y por el departamento de Cundinamarca Andrés González.

En el siguiente cuadro se especifican cada uno de los comentarios directos que hacen referencia a los ODM, de igual forma, la estructura discursiva de los planes de gobierno para establecer su evolución en lo que respecta a los Planes de Desarrollo formulados.

b. Referencias directas a los ODM y Puntos centrales.

Departamento	Referencia a los Objetivos de desarrollo del milenio	Puntos centrales del Plan.
Nariño (Programa de Gobierno Antonio Navarro)	No hace referencias a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Mas ingresos con prioridad los pobres</li> <li>• Se basa en el enfoque de activos.</li> <li>• Hace un estudio de las subregiones, lo propio hace en el plan de desarrollo.</li> <li>• Protección de los derechos básicos de la población.</li> </ul>
Santander (Programa de gobierno Horacio Serpa)	Esta región puede llegar a ser, debe ser, el primer departamento en transparencia, en lucha contra la corrupción, primero en austeridad, manejo fiscal, seguridad y convivencia, cubrimiento universal en salud, educación, adelanto digital, consolidación de los <i>Objetivos de Desarrollo del Milenio</i> , primero en cada uno de los escalafones donde se identifican los resultados en la lucha contra la pobreza.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hace un diagnóstico de Santander, exalta el hombre y la mujer santandereanos.</li> <li>• Objetivos: Prevalencia del interés social, Gobierno con dignidad y respeto por los ciudadanos, un gobierno responsable, gobierno eficiente en rendición de cuentas, concordia ciudadana y derechos humanos, defensa del medio ambiente, Santander competitivo.</li> <li>• Muestra la educación como base para el desarrollo.</li> <li>• Gestión de la competitividad regional aumento de los encadenamientos productivos.</li> <li>• Énfasis en prevención y promoción de la salud.</li> <li>• Énfasis en el desarrollo del departamental.</li> </ul>



Cundinamarca (Programa de gobierno Andrés González)	Diseñar estrategias que permitan iniciar el camino hacia el cumplimiento de los objetivos del milenio a nivel municipal, especialmente los relacionados con la erradicación de la pobreza extrema y el hambre; la enseñanza primaria universal; la promoción de igualdad entre sexos y la autonomía de la mujer; la reducción de la mortalidad infantil; la propagación del VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; el mejoramiento de la salud materna y garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.	El programa es muy puntual en las estrategias. Tiene 164 puntos. Temas: Desarrollo crecimiento y modernidad. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Empleo y desarrollo.</li> <li>• Desarrollo agropecuario.</li> <li>• Infraestructura.</li> <li>• Agua potable y servicios públicos.</li> <li>• Turismo.</li> <li>• Medio ambiente.</li> </ul> Equidad social. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación. Garantizar gratuidad.</li> <li>• Salud. No es un negocio.</li> <li>• Vivienda. A los menos favorecidos, subsidios.</li> <li>• Bienestar. Diseñar estrategias para ODM.</li> </ul>
---	---	---

Fuente: Elaboración del autor

Como se evidenciará, se establece una congruencia entre los Planes de Gobierno y los Planes de Desarrollo. Sólo en el plan de Nariño no se establece una referencia concreta a los ODM.

En referencia al Plan de Nariño, los programas “Ingresos con prioridad los pobres” y la protección a los derechos básicos de las personas menos favorecidas se mantienen como unas de las principales líneas en la evolución hacia el Plan de Desarrollo. Más adelante se demostrará la inclusión de los ODM como parte sustancial del Plan de Desarrollo de dicho departamento.

Por otra parte, el Plan de Gobierno de Santander propone como reto el alcance de los ODM constituyendo uno de los principales llamados a todos los actores para ser según el plan el primero en cada uno de los índices donde se identifican los resultados en la lucha contra la pobreza. Así, la congruencia entre este Plan y el Plan de Desarrollo radica en el compromiso para la formulación de metas consonantes a las de este último.

Por último, es destacable la relación que tienen los ODM dentro de una línea

específica incluida en el plan. De esta forma, se evidencia que el problema al que hace frente los ODM es a la equidad social como forma de tratamiento a las dificultades que trae consigo la inequidad en una comunidad. Más adelante se demostrará que es imperativo el cumplimiento de los ODM, ya que el Plan de Desarrollo centra su atención a los derechos preferentes.

#### **4. PLANES DE DESARROLLO.**

A continuación se expondrán los principales puntos de los planes de desarrollo en relación con los ODM. Para tal efecto se tomarán los programas de estos planes y se analizarán desde el momento normativo. Las versiones de los Proyectos de Planes de Desarrollo varían según su actualización y entrega a los consejos de planeación. Estos planes aun no han sido aprobados y se encuentran en construcción, por tal motivo, se trabajará sobre la última versión de cada uno de los planes. Los planes de Santander y Cundinamarca no formulan estrategias, por lo cual es necesario construirlas teniendo en cuenta los demás componentes y el cuerpo explicativo de cada programa.

En este análisis se incorporan los cuadros de momento normativo en uno de los programas en cada departamento de acuerdo a su coherencia e importancia en el mismo. Los demás cuadros de los programas se encuentran en anexos.

##### **4.1. PLAN DE DESARROLLO DE NARIÑO. “ADELANTE NARIÑO”**

El Plan de desarrollo de Nariño “Adelante Nariño” muestra un claro enfoque de desarrollo humano sostenible el cual se concentra en el mejoramiento de las capacidades de los ciudadanos en relación con sus condiciones de vida, el trabajo dirigido hacia los pobres, la reivindicación y la equidad de la mujer, y la distribución equitativa de beneficios entre los individuos.

Desde esta perspectiva es evidente que el plan se basa en un sustento que colabora al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en tanto, al interpelar por los derechos elementales da importancia a la aplicación de los mismos, también basa su parte programática en el enfoque poblacional buscando el mejoramiento de la calidad de vida de la población. En primer término, la base conceptual del plan coincide plenamente con los principios establecidos en los ODM y el enfoque de desarrollo humano.

Otra de las perspectivas contenidas el plan es el Enfoque de Género con el fin de lograr la equidad de oportunidades entre hombres y mujeres, consiguiendo incorporar a la mujer en más espacios, por medio de la reivindicación de sus derechos y el reconocimiento de su condición.

Así pues, para lograr buenas condiciones para el desarrollo humano es necesario el aprovechamiento de los activos del departamento (Naturales, humanos, como la educación, en fin el capital humano; económicos, como el capital, financiamiento y riqueza; y sociales como las relaciones entre comunidades.) es decir, la explotación de las capacidades propias de los individuos y de sus acciones en las dinámicas económicas y sociales, de tal forma que todos los recursos sean utilizados eficientemente.

De esta manera, el Desarrollo Humano Sostenible y el Enfoque de Activos evidencian el restablecimiento de los derechos de los ciudadanos y el aumento de las capacidades de los mismos tanto física, política, social y económicamente, por ello es clara la relación de sus cuatro ejes estratégicos a saber: Vida y Paz, Mas ingresos con prioridad los pobres, Democracia participativa y cero corrupción, y Cohesión interna, Integración regional y nacional. Hermandad con el Ecuador y los pueblos del mundo.

El análisis de este plan de desarrollo se concentrará en las líneas estratégicas Vida y Paz y Más ingresos con prioridad los pobres, ya que en estas se concentran la mayoría de las metas contempladas en los Objetivos del Milenio en materia de salud, educación, equidad de género y vivienda.

#### **4.1.1. Línea Estratégica “Vida y Paz”.**

Es de destacar en este programa el nexo formado entre vida y paz, pues incluye temas tan diversos como lo son la salubridad, el conflicto armado y los derechos humanos y los interrelaciona como elementos categóricos en el fortalecimiento de la seguridad y la salud de la población objetivo del plan.

Dentro de esta línea Estratégica se establece uno de los programas dirigido al sector salud llamado “Vida Saludable” con el objetivo de: *“Gestionar la prestación de los servicios de salud pública, incrementando la cobertura, mejorando la calidad y el acceso, buscando promover la salud y calidad de vida, previniendo los riesgos, recuperando y mitigando los daños de la población nariñense mediante la atención integral por parte de las entidades competentes, la intersectorialidad y la complementariedad”<sup>43</sup>.*

El plan es claro en atribuirle una gran importancia a la prevención y promoción de la salud como un principal componente en la formulación de políticas: “lo fundamental es prevenir la aparición de las enfermedades físicas y mentales”.

Como ya se mencionó, la columna conceptual del plan es el desarrollo humano, y menciona como criterios básicos la aplicación prioritaria de los ODM: “será prioritario el cumplimiento de las metas propuestas que apuntan a contribuir al logro de los objetivos del milenio propuestos para el año 2015”<sup>44</sup>. Igualmente tiene presente cada una de las metas y las hace explícitas en el texto.

Se identifica en el programa (Vida Saludable) que el problema central (problema relevante) al que hace frente, radica en la poca capacidad de respuesta del sector salud para atender las necesidades de los ciudadanos, por ende la institucionalidad del mismo es ineficiente y de baja competitividad, lo que traduce en bajos niveles de calidad de la prestación de este servicio.

De acuerdo con las estrategias es clara la poca competitividad del sector salud: El sector salud no tiene la capacidad de respuesta que debería tener para atender la necesidad de los ciudadanos, así la institucionalidad de la misma es precaria y de baja competitividad

Es interesante que una de las estrategias hace referencia explícita a los Objetivos del Milenio, a saber: Fortalecimiento institucional para el monitoreo del cumplimiento de los objetivos del milenio. De igual manera, las metas que propone el plan tienen una clara relación a las que son propuestas por los ODM para Colombia, estableciéndose compromisos específicos que apuntan a cada objetivo.

Al realizar el análisis desde el momento normativo, se hace clara la relación entre cada uno de los componentes del programa y la línea programática del plan, por lo que cada estrategia se relaciona con los vectores de definición y los vectores de resultado. Sin embargo, se encuentra que no está clara la relación entre el problema de desnutrición y las estrategias que se plantean para disminuir su índice, es decir, es débil la conexión entre cada uno de los componentes en la solución de este problema. Tampoco se plantean vectores de resultado propios a este indicador. Es claro que las estrategias apuntan hacia el fortalecimiento institucional de la salud como medio para el mejoramiento de los principales problemas epidemiológicos.

#### **4.1.2. Línea Estratégica “Más ingresos Prioridad los pobres, Desarrollo sostenible e Inversión social”.**

En la línea estratégica “Más ingresos Prioridad los pobres, Desarrollo sostenible e Inversión social” se establecen cuatro programas: Mas ingresos con prioridad los pobres, Sostenibilidad ambiental y gestión del riesgo, Infraestructura y conectividad para la productividad, y Equidad y corresponsabilidad social. De nuevo, existe una conexión entre varios temas en los que se encuentra una relación de productividad y competitividad con la equidad en el desarrollo social desde distintas dimensiones, equidad de género, acceso y pertinencia en la educación, vivienda y mayores ingresos.

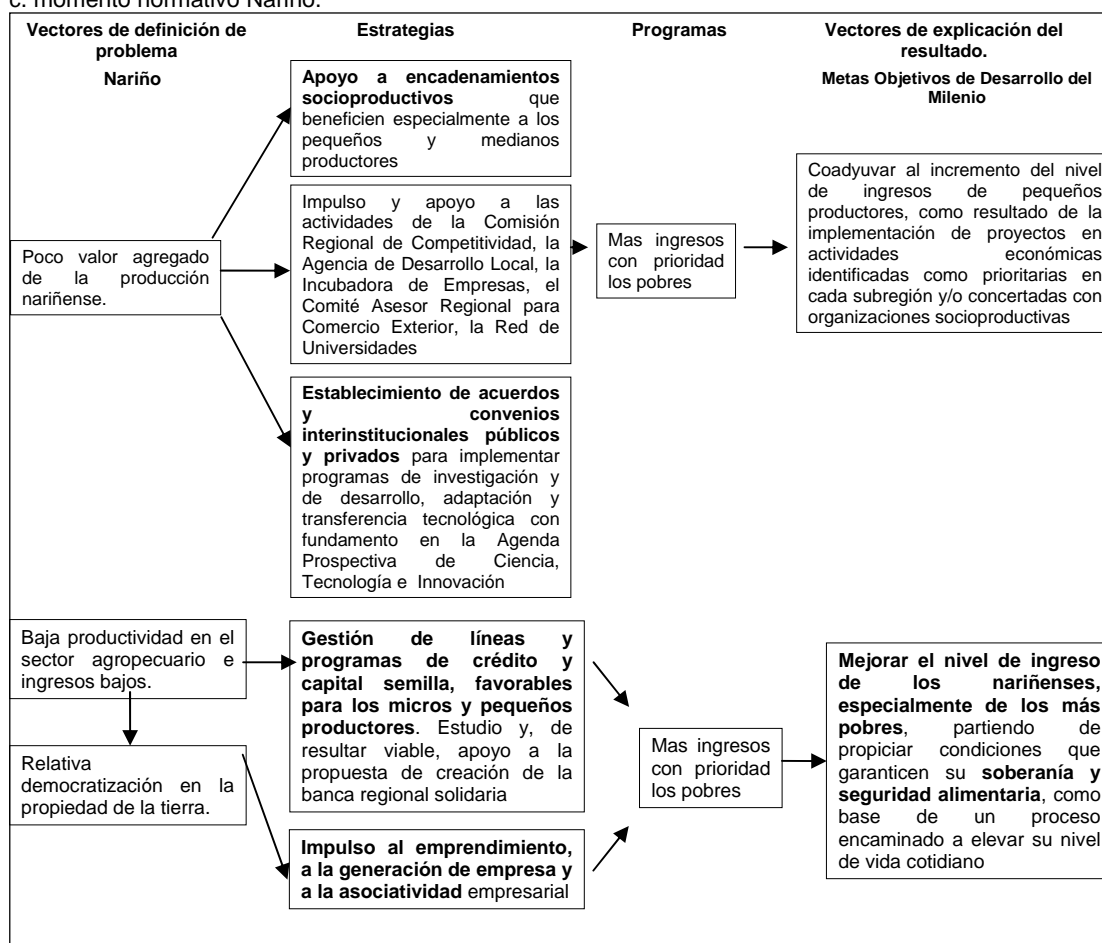
El programa “Más ingresos con prioridad los pobres” tiene como objeto *“Mejorar el nivel de ingreso de los nariñenses, especialmente de los más pobres, partiendo de propiciar condiciones que garanticen su soberanía y seguridad alimentaria, como base de un proceso encaminado a elevar su nivel de vida cotidiano”*<sup>45</sup>.

En el cuadro b se explicitan los vectores de definición de problemas coherentes a las estrategias planteadas en el texto, dejando obvia la conexión entre los cursos posibles de acción y los vectores de resultado, la importancia de este programa radica en la claridad de la formulación de sus problemas y la forma de resolverlos.

Las estrategias dejan entrever que el problema relevante en este caso es la poca competitividad de algunos sectores que se traduce en menores ingresos para los ciudadanos del departamento (cuadro c). La búsqueda de más ingresos para los pobres no es un fin en sí mismo, sino un paso para mejorar el nivel de la calidad de vida de los nariñenses. Se evidencia el enfoque de desarrollo humano en el que el desarrollo no solo es medido en términos monetarios sino en el aumento de las capacidades propias de los individuos.

El plan reconoce que existen las posibilidades en el territorio para la generación de activos que estimule el aumento de los ingresos de los ciudadanos, es más, asegura que en este departamento hay acceso al trabajo y a la tierra, por lo cual se pregunta: si existen estas condiciones por qué el ingreso de los mismos es tan limitado. Además de este problema, asegura que el nivel de valor agregado de la producción nariñense es muy bajo.

c. momento normativo Nariño.

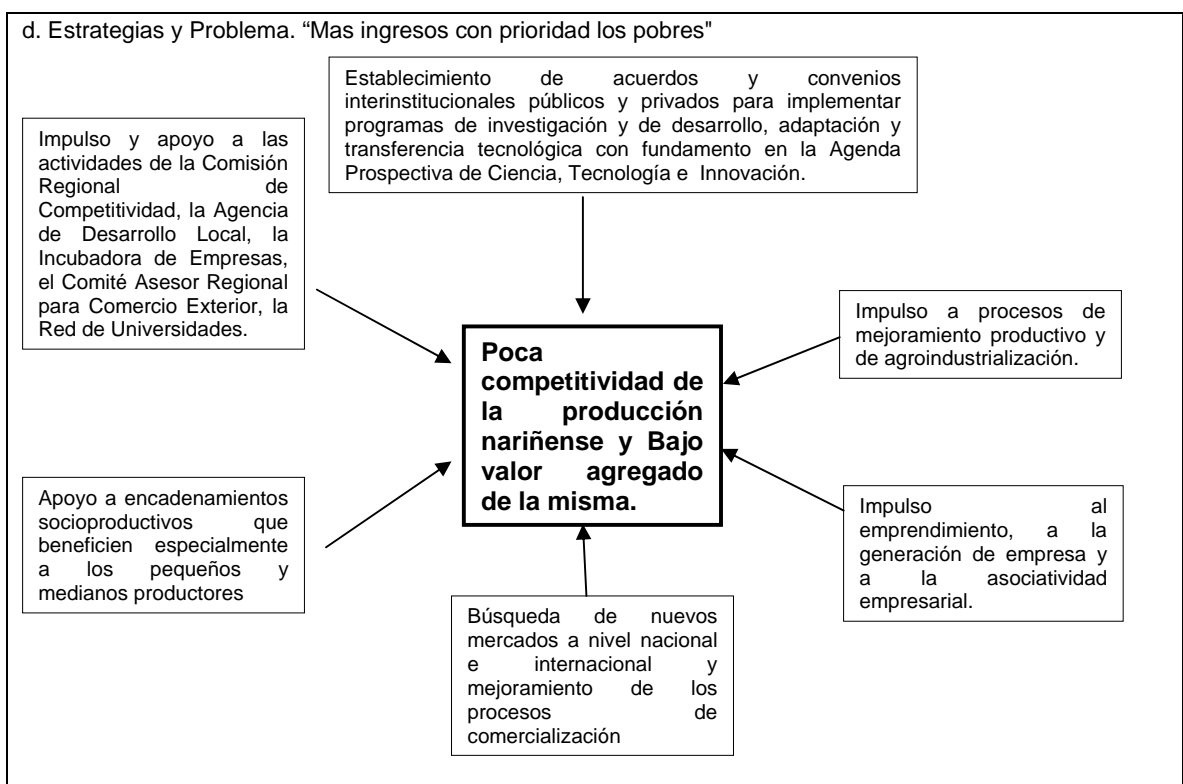


Fuente: Elaboración propia del Autor con base en Cuervo, Andrea; Manrique, Catalina y Gutiérrez, Diana.

Por su parte, el programa “Sostenibilidad Ambiental y Gestión del Riesgo”, dentro de la misma línea programática, responde al problema de una alta contaminación

del departamento acompañada de una baja cobertura de alcantarillado y saneamiento básico.

Dentro de este programa se establece también la necesidad de incrementar la cobertura de acueducto y alcantarillado y estrategias concernientes a la adecuada eliminación de residuos sólidos y el aumento de la calidad del agua para el consumo humano.



Fuente: Elaboración del Autor

Es interesante destacar que el plan pone su interés en lograr la sostenibilidad del medio ambiente, idea propia del enfoque de desarrollo humano. "la sostenibilidad se constituye en la equidad intergeneracional, en tanto significa el compromiso de las generaciones presentes de no sacrificar los recursos ambientales que las generaciones venideras necesitarán para su bienestar".<sup>46</sup>



#### **4.1.3. Programa “Equidad y Corresponsabilidad social”**

El programa “Equidad y Corresponsabilidad social” concentra los temas de educación, empleo, cultura y equidad de género, en general el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, tiene como objetivo *“Contribuir a la implementación interinstitucional de un conjunto de acciones encaminadas a mejorar la calidad de vida de los grupos más vulnerables de la sociedad nariñense, implementadas desde la perspectiva de derechos, equidad de género, valoración de la diversidad étnica y cultural de la región”*<sup>47</sup>.

En lo competente a los ODM se tomarán en cuenta las estrategias concernientes a educación, mujer, y vivienda.

En educación, existe un problema latente de pertinencia en formación de competencias laborales. Lo interesante de esta concepción es la interrelación que tiene con cada uno de los anteriores componentes para lograr aumentar los ingresos de los nariñenses, no solo en este tema se tiene en cuenta la falta de competitividad de la producción del departamento, sino también se contempla una educación apropiada, capaz de formar jóvenes con un futuro laboral prometedor.

Como este sector se encuentra dentro de un programa que engloba a otros sectores se hace necesario recurrir al análisis del subprograma “Educación para la vida” que se enfoca en la ampliación de cobertura bruta en el nivel pre-escolar, básico primario, básico secundario, y media, teniendo como metas más ambiciosas los dos primeros niveles. Con respecto a la reducción del analfabetismo se compromete con una tasa del 2%, mientras la meta a nivel nacional en esta materia es de 1%.

De acuerdo con los criterios básicos, de nuevo se recurre a los ODM como base para la formulación de metas, de allí la necesidad y-o el enfoque de mejorar la

cobertura de nivel básico, con el complemento de mejorar sustancialmente esta variable para el nivel pre-escolar.

Para el programa es de vital importancia la conexión entre los niveles de educación y la educación técnica y tecnológica con el fin de incentivar programas de este tipo para la inserción laboral de los educandos.

En fin, el principal problema es la búsqueda de una educación pertinente que se enfoque en crear competencias laborales, junto con un enfoque de género que permita educar a los jóvenes desde una perspectiva de derechos: “Se trabajará por una educación en y para la ética comunitaria que privilegia al hombre y la mujer de manera integral e integrados en sus múltiples dimensiones del desarrollo”<sup>48</sup>.

En vivienda, debido a las condiciones de pobreza del departamento, no se cuenta con las condiciones propias de hábitat para la población vulnerable de Nariño, en palabras del plan: “La gran mayoría de la población que vive en la pobreza y toda la que está en indigencia no posee una vivienda digna y en el caso de vivienda rural, presentan en gran parte, inadecuadas condiciones”<sup>49</sup>.

Así, el programa propone apoyar a los municipios creando las condiciones para el subsidio y la cofinanciación de programas para el otorgamiento de viviendas y mejoramiento de las mismas.

Lamentablemente el programa se queda corto en la formulación de estrategias y no se establece metas concretas que puedan ser contrastadas desde las metas del milenio, sin embargo se propone este objetivo: “*Coadyuvar al mejoramiento de las condiciones de vivienda de las familias más vulnerables del departamento*”.<sup>50</sup>

## **4.2. PLAN DE DESARROLLO SANTANDER.**

El plan de desarrollo del Departamento de Santander se estructura gracias al enfoque de derechos, el cual se basa en el respeto y la promoción de los derechos humanos, es decir, debido a esta base conceptual, las políticas contempladas en el plan buscan ser la respuesta a “demandas de libertades, facultades o prestaciones, directamente vinculadas con la dignidad o valor intrínseco de todo ser humano.”<sup>51</sup> De esta forma, es la persona el componente central de toda política pública.

En concordancia con lo anterior, la perspectiva de género aquí propuesta aboga por un compromiso institucional para el reconocimiento de derechos de la mujer con el propósito de crear las condiciones necesarias para que las relaciones entre géneros se basen en el respeto y la solidaridad.

Dentro de este marco y como componente central en la lucha contra la pobreza y la inequidad se presentan los Objetivos de Desarrollo del Milenio como un reto para las esferas publico-privada “que se encargue de debatir, acordar, y poner en marcha una agenda nacional contra la pobreza y el hambre y un acuerdo global de la sociedad colombiana y el estado para la erradicación de la pobreza (...)”<sup>52</sup> de igual manera, se requiere, que los municipios incluyan en sus planes de desarrollo las metas del milenio con el fin de aunar esfuerzos para el logro de los mismos.

Es de vital importancia en el plan de desarrollo el diagnóstico especial enfocado en el avance de los objetivos. Tal diagnóstico resulta pertinente en la medida en que se establecen problemas específicos en concordancia con cada meta.

En resumen, el plan de desarrollo tiene cinco Ejes temáticos. El primero de ellos llamado “Administración pública al alcance de todos”, busca promover dentro de la

administración pública y de sus servidores la transparencia, la eficacia y principios rectores de acuerdo a la constitución política.

Otro de los ejes temáticos es “Competitividad para el crecimiento económico con desarrollo social”, se centra en el desarrollo del campo como motor para el desarrollo, así, busca promover el crecimiento de las potencialidades departamentales y sub-departamentales en términos de mejoramiento de ingresos, evolución de las redes productivas y aumento del valor agregado de la producción.

El tercer eje temático hace referencia al mejoramiento de las condiciones de salud y educación. Este eje es denominado “Santander humano al servicio de la gente” y busca cerrar las brechas entre la población aumentando la cobertura en los sectores de educación y salud con un componente de recreación, deporte y cultura. También se encuentra el tema de vivienda, busca mejorar en calidad y cantidad el techo de los santandereanos y los equipamientos colectivos de los mismos. En fin, este eje, centra los temas álgidos en materia de los ODM y por ende el análisis de los mismos.

El cuarto eje temático “Agua, patrimonio natural y ambiente sano para los santandereanos” busca la protección de este recurso hídrico, la protección del medio ambiente por medio de un mejor manejo de los desechos físicos. También, tiene en cuenta la necesidad de ampliar la cobertura de acueducto y alcantarillado.

Finalmente, el eje temático número cinco “Santander se conoce, informa y comunica”, pretende tener en Santander un mayor acceso a la información para la construcción de políticas públicas con bases de datos confiables y precisas, así mismo, busca aprovechar e incentivar las tecnologías de información y comunicación TIC’s.

Lamentablemente, el plan de desarrollo no cuenta con estrategias claras, al menos en las generalidades como en las líneas estratégicas, para lograr un mejor nivel de análisis y una conexión directa con los ODM.

El análisis se centrará en primer lugar en el eje temático “Santander humano al servicio de la gente” como eje que concentra la mayoría de las metas del milenio, igualmente el eje temático “competitividad para el crecimiento económico con desarrollo social”.

#### **4.2.1. Santander humano al servicio de la gente.**

Santander al tener unos índices favorables en los que se encuentra por debajo del total nacional (por ejemplo Índice de calidad de vida, NBI, población bajo la línea de pobreza e indigencia) se ubica dentro de los departamentos que cuenta con ventajas en el logro de metas en el campo, en primera medida, de la salud.

De acuerdo con cada una de las metas del milenio y en concordancia con el diagnóstico del plan, hay un parte positivo, según el plan:

- “En términos de salud infantil se comporta como uno de los departamentos con menores tasas de mortalidad infantil en el país con una tasa de 12.9 por 1000 NV”.
- Vacunación: para el grupo de menores de 5 años el departamento cuenta con una cobertura con todos los biológicos del 90% para el 2007.
- El estado nutricional dado por el Sistema de Vigilancia, (NUTEST) para el año 2006 la prevalecía clásica de desnutrición global es de 7.4%. La mediana de la lactancia materna exclusiva esta en 0.7 meses y se espera en el cuatrienio aumentar en 2.2 meses.”<sup>53</sup>

- Salud sexual y reproductiva: Aunque no especifica en que grupo se concentra este índice, informa que tienen una relación de 2.2 por 1000 mujeres entre 15 y 49 años. Sin embargo, este indicador está por encima de la meta nacional situándose en 17.8%
- En cuanto a salud materna, Santander cuenta con una línea específica en el manejo de este tema para ubicar la mortalidad materna en 35.8 mujeres por 100.000 NV.
- El indicador de cáncer de cuello uterino se encuentra por debajo del total nacional aunque con una tendencia creciente.

Es evidente que Santander cuenta con cierta favorabilidad en el avance de los objetivos de desarrollo del milenio. Sin embargo, de manera específica el plan pone de manifiesto que en los municipios aun no se logra una cobertura en vacunación elevada como la que presenta el departamento. También, en el tema de nutrición, debido a los bajos ingresos, no se cuenta con un sistema de seguridad alimentaria. Es decir, el principal problema del departamento se estructura debido a los rezagos provinciales, pues el departamento puede tener unos índices y tasas excelentes, pero algunos municipios su condición es precaria.

Dentro de este eje se encuentra la línea estratégica Santander Sano, busca “Mejorar la situación de salud de los habitantes del departamento de Santander mediante la integración de esfuerzos de los actores del sistema general de seguridad social en salud, la coordinación y concertación intersectorial, encaminados al desarrollo de la cultura de anticipación a los riesgos en salud (...) con el fin de lograr que Santander avance significativamente en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (...)”<sup>54</sup> de allí radica la importancia que tiene esta línea en el cumplimiento de las metas propuestas por los objetivos.

En primera medida, dentro del programa de salud pública se encuentra el

subprograma de salud infantil el cual se encarga de reducir la mortalidad de esta población mediante el aumento de la cobertura de las vacunas, el acceso y promoción de la salud y el acceso a la alimentación, es destacable la relación entre la mortalidad infantil y la seguridad alimentaria que puede llegar a garantizar la salud de esta población.

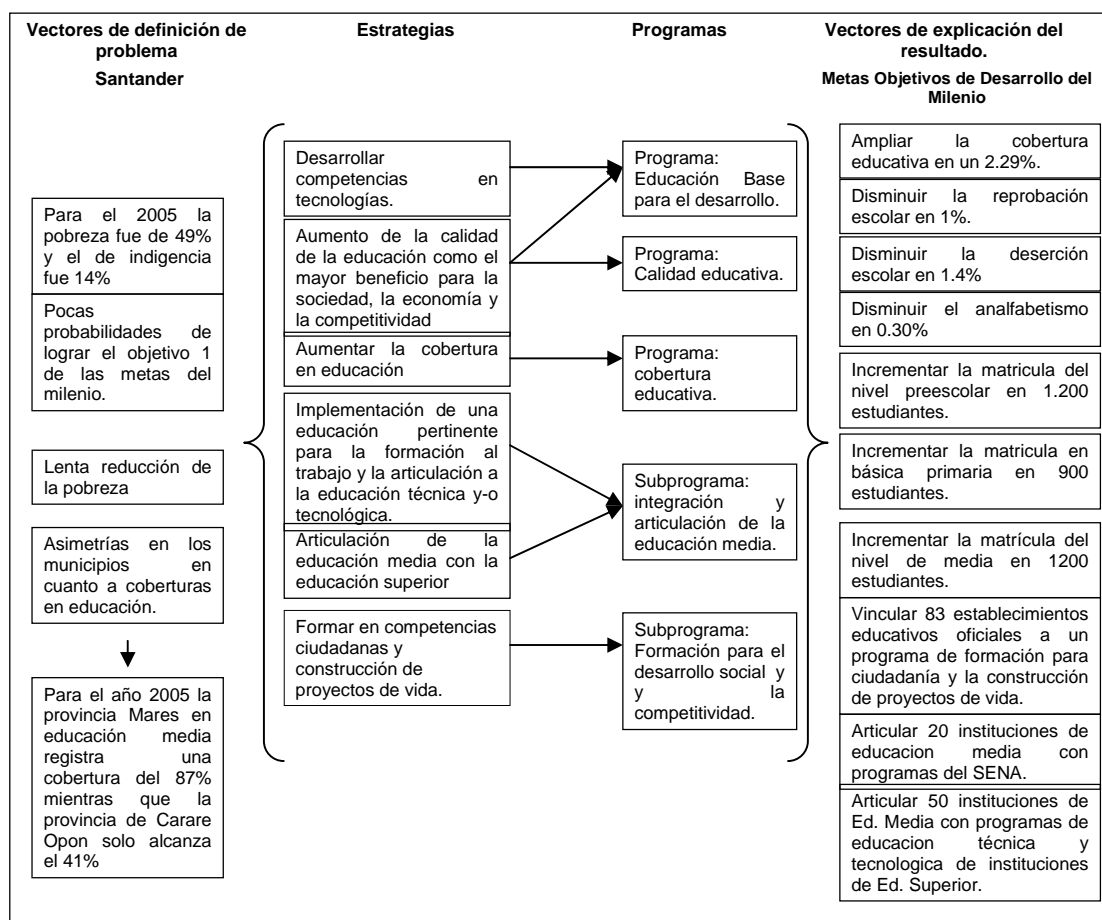
En materia de salud sexual el plan toma en cuenta los temas de embarazos adolescentes, cáncer de cuello uterino, VIH-SIDA, y atención prenatal con estrategias similares, ya que se basan en la vigilancia de estas enfermedades; no brindan un gran aporte estratégico, aunque todos los programas se basan en el mejoramiento tecnológico, cualitativo y cuantitativo de las instituciones de salud.

La línea estratégica “Educación eje de desarrollo social y económico”, tal como su nombre lo indica, se enfoca, en que la educación es la base para el aumento en la competitividad, es decir no se limita únicamente a brindar atención en educación sino a la formación de niños y jóvenes en búsqueda de un futuro prometedor, que genere impacto en las principales esferas de la vida social y económica de Santander. Es clara la preocupación por el aumento de la cobertura de este sector, así como también del aumento de la calidad del mismo. Se evidencia que el principal problema con que cuenta esta línea es la poca articulación entre los niveles educativos y la formación para el trabajo, así mismo, la relación entre la educación media con la educación técnica y tecnológica, que coadyuve al mejoramiento de la competitividad y el desarrollo del departamento.

Entre los demás programas, este se caracteriza por tener una visión global de los problemas y sus líneas. En el Cuadro d, se evidencia el problema de la educación no solo como un tema de coberturas o de calidad de la misma, sino trascendente en temas de pobreza y equidad entre municipios, mientras en el cuadro e el problema relevante se hace evidente desde las estrategias formuladas por el plan.

Por otro lado la línea estratégica “Con lo social por la igualdad” busca “fortalecer la reconstrucción del tejido social y la dignidad de las comunidades, priorizando las excluidas, mediante su inclusión participativa en programas que mejoren su calidad de vida”<sup>55</sup>. Es aquí donde los programas hacia las mujeres tienen cabida.

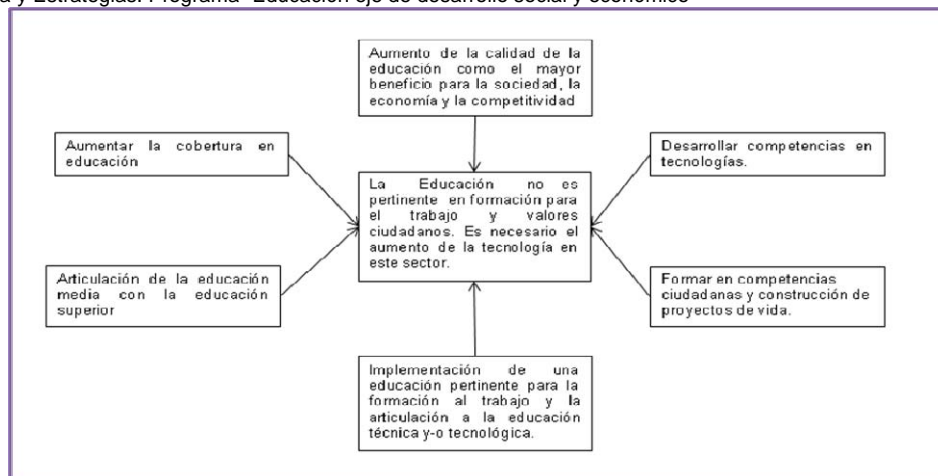
e. Momento Normativo Santander.



Fuente: Elaboración propia del Autor con base en Cuervo, Andrea. Manrique, Catalina y Gutiérrez, Diana.



f. Problema y Estrategias. Programa "Educación eje de desarrollo social y económico"



Fuente: Elaboración del Autor

Como principal estrategia se encuentra el impulso a políticas de participación e inclusión de la mujer, desarrollará formas de organización de esta población para la reivindicación y participación en la sociedad.

Por último, en cuestión de vivienda el plan propone el aumento de subsidios de vivienda de interés social, pero no ataca uno de los principales problemas, según el plan, el poco espacio físico para la construcción de unidades habitacionales en el departamento.

#### 4.2.2. Agua, patrimonio natural y ambiente sano para los santandereanos.

Este eje se concentra en el aprovechamiento eficiente del agua con lo que protege las principales cuencas hidrográficas del departamento, entre las cuales se encuentra el manejo adecuado de residuos y aguas servidas, así mismo el mejoramiento de la calidad del agua para el consumo humano.

#### **4.2.3. Competitividad para el crecimiento económico con desarrollo social.**

Explícitamente el plan no propone programas para la erradicación de la pobreza o el mejoramiento de los ingresos, lo que si hace es establecer políticas en pro de la competitividad del departamento y crecimiento económico con desarrollo social, de allí su nombre.

Las estrategias propuestas (implícitas) apuntan al impulso de iniciativas empresariales que generen un impulso al mercado santandereano, eso si con el complemento del mejoramiento de las redes del departamento, se observa que el eje temático opera por diversos frentes, uno, enfocado en la productividad del campo, otro, mejoramiento de las redes viales, y apoyo científico y tecnológico. Todo ello se conjuga para lograr aumentar la competitividad del departamento. Con esto tenemos que hay una relación directa entre el mejoramiento de los ingresos y la competitividad del campo debido a la gran incidencia de este en la economía santandereana.

El plan de desarrollo es poco optimista en el logro del primer objetivo del milenio, dadas las condiciones actuales del departamento. Se evidencia que hay una relación implícita entre estos dos componentes, por un lado la erradicación de la pobreza y el aumento de la competitividad departamental.

De lo anterior se infiere el problema relevante: el sector agrícola y por ende el campo no es aprovechado como un activo favorable para la generación de riqueza y competitividad en el departamento.

#### **4.3. PLAN DE DESARROLLO CUNDINAMARCA. “CUNDINAMARCA, CORAZÓN DE COLOMBIA”.**

El plan de desarrollo de Cundinamarca se basa conceptualmente en el “Derecho al desarrollo” que es la facultad inalienable que tienen los pueblos y las personas “para participar en un desarrollo económico, social, cultural, y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales (...)”<sup>56</sup>.

Así, el plan propone unos retos, en consonancia con los ODM, el principal de ellos hace referencia a la dignidad de las personas pobres “recuperar las condiciones de dignidad humana de los pobres extremos y marginados del departamento”<sup>57</sup>. Con este propósito uno de los lineamientos estructurales de las políticas departamentales cobra importancia debido a la reivindicación de los derechos de las poblaciones mas pobres, en riesgo o en condiciones de vulnerabilidad social, teniendo como foco la atención a la niñez y la juventud. Hace gran énfasis en la garantía de los derechos preferentes a este tipo de población.

Es destacable en los principios del plan se mencionan los ODM como línea estructural del mismo: “los principios orientadores de la gestión del gobierno departamental se fundamentan en la constitución política de Colombia, en los principios y propósitos del derecho al desarrollo, en los Objetivos de desarrollo del Milenio (...)”<sup>58</sup>. De esta manera, el plan de desarrollo se estructura en 4 ejes que determinan el campo programático del mismo. El primero de ellos: “Desarrollo humano con enfoque de derechos” se centra en la garantía y avance de los derechos preferentes y la lucha contra las pobrezaas. El segundo: “Crecimiento moderno para el desarrollo humano” con la articulación del territorio las empresas y la sociedad. El tercero: “Consolidación de la seguridad y la democracia en el territorio”. Y el cuarto: “Modernizando la institucionalidad y el territorio”.

Para el análisis se tendrá en cuenta la línea temática número uno “Guerra contra las pobreza y la exclusión” en ella se establece el campo temático de los objetivos del milenio y se evidencian las políticas directamente relacionadas con el tema específico de cada objetivo, es decir, para cada objetivo existe un programa para el desarrollo y logro del mismo. Esta línea está dividida por tres campos temáticos a saber: Derechos preferentes y de población vulnerada o en riesgo, derechos económicos sociales y culturales, y derechos colectivos. Lastimosamente el plan de desarrollo no cuenta con diagnóstico específico a cada problemática pero sí cuenta con metas establecidas lo que resulta contradictorio a la hora de definir las. De igual manera no cuenta con la formulación de estrategias claras para cada lineamiento, campo temático y programas.

#### **4.3.1. Derechos preferentes y de población vulnerada o en riesgo.**

Este campo tiene gran énfasis en la atención a población que se encuentra en situación de pobreza y con la pretensión de aliviar los flagelos que debido a su situación tienen que soportar *“los grupos poblacionales sujetos de los derechos preferentes y en condición de vulnerados o en riesgo, tienen la connotación de requerir de intervenciones integrales y de carácter prioritario, con el propósito de superar las condiciones de riesgo o restituirles aquellos derechos que les han sido vulnerados.”*<sup>69</sup> Ataca directamente la problemática del hambre con una estrategia base de seguridad alimentaria.

Lo interesante de este campo temático es el subprograma “Sostenibilidad para la erradicación de las pobreza”, lo que deja entrever la pretensión de trascender las políticas asistencialistas en esta materia con la estrategia de la generación de capacidades individuales y sociales para la sostenibilidad de su situación luego de ser beneficiarios de las ayudas departamentales. En el cuadro f se muestra el arco

direccionales para llegar a las metas y objetivos establecidos.

Es obvia la relación de este campo temático con el objetivo del milenio número uno puesto que tiene dos campos de acción, el primero la lucha contra la pobreza y el segundo por el derecho a la alimentación. El cuadro g expone el problema relevante de los subprogramas ya mencionados, con las estrategias que definen cada uno de los mismos.

Por otro lado, el reconocimiento de los derechos preferentes manifiesta una especial atención a la población infantil y la protección en la sociedad. De tal forma que se garanticen los derechos de la primera infancia.

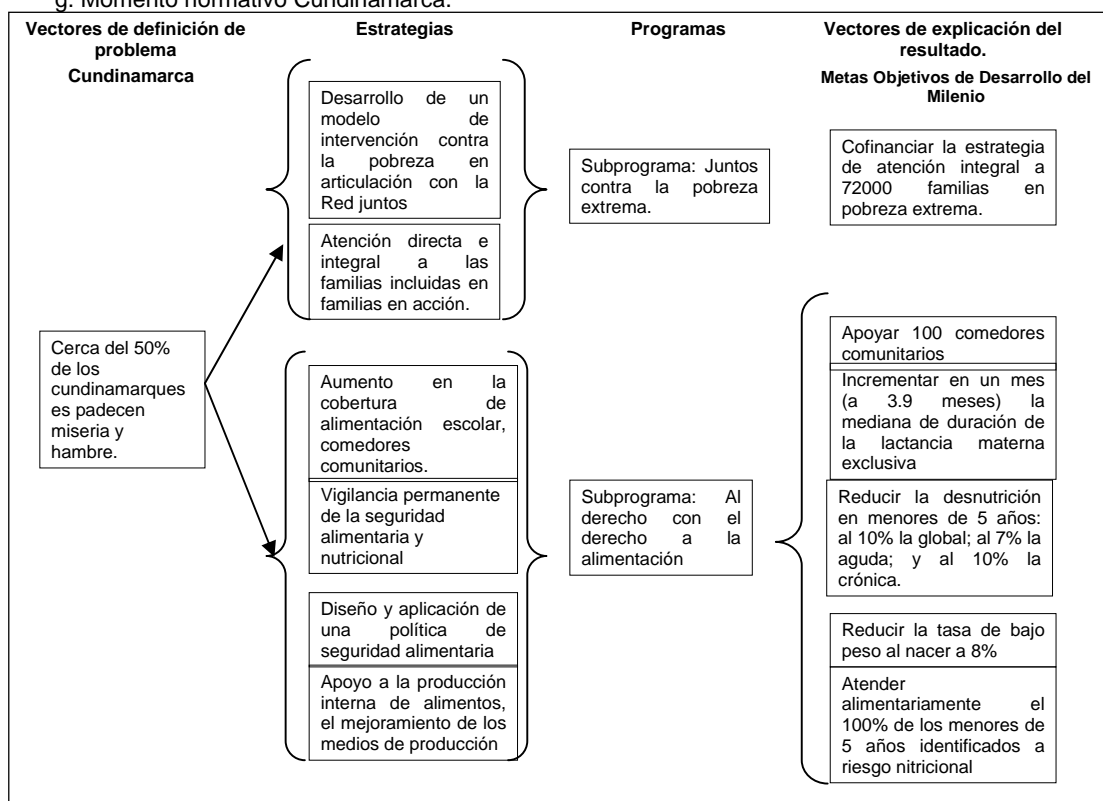
En materia de mujer y género las políticas se enfocan al impulso y apoyo de iniciativas para la creación de organizaciones sociales entorno a este tema, de igual manera el diseño e implementación de una política de mujer es la base de todo trabajo concerniente a la equidad de género y participación de la mujer.

#### **4.3.2. Derechos económicos, sociales y culturales.**

El plan de desarrollo propone ser la región líder en Latinoamérica en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, para lo cual “ el estado tiene la responsabilidad de proteger, respetar, garantizar, promover y restituir los derechos humanos” así mismo, “los derechos económicos, sociales y culturales (...) se orientan a garantizar la condición de dignidad de todos los colombianos.”<sup>60</sup>

Gracias a este enfoque se configuran los programas subsiguientes en educación, salud, agua, y vivienda con políticas que atacan directamente las consecuencias de los problemas presentados en cada uno de los temas.

g. Momento normativo Cundinamarca.

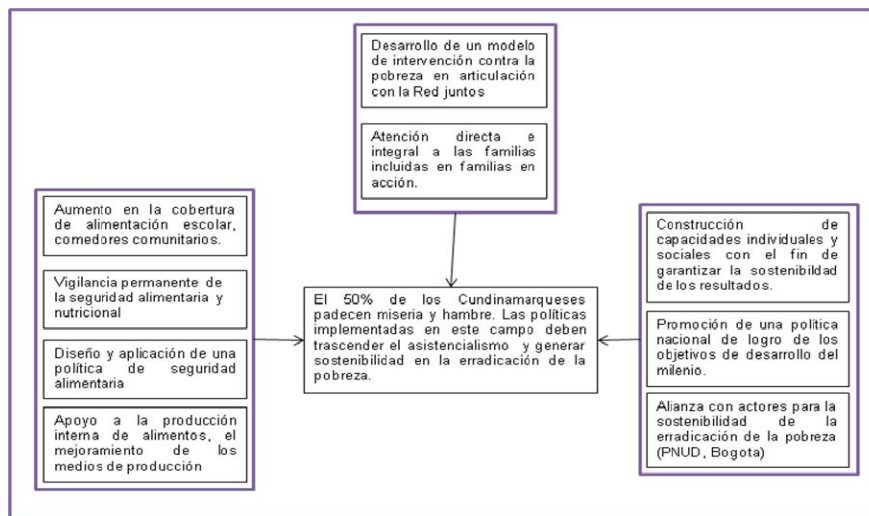


Fuente: Elaboración propia del Autor con base en Cuervo, Andrea. Manrique, Catalina y Gutiérrez, Diana.

En primera medida, la educación es vista como aquel proceso por el cual el departamento puede cambiar sus condiciones, (aumento de competitividad, un departamento más equitativo, mejor trabajo, cambio cultural, emprendimiento y la formación en corresponsabilidad de los ciudadanos). Las estrategias apuntan al aumento de la cobertura en educación, aumento en la calidad de la misma, y finalmente una educación para la vida (educación sexual, prevención de drogas entre otros).

h. Problema y Estrategias. Subprogramas “Juntos Contra la Pobreza Extrema”, “Al derecho con el derecho a la

alimentación”, y “Sostenibilidad para la Erradicación de las pobrezaas”



Fuente: Elaboración del autor.

En salud, el programa que mas tiene relevancia es “Salud publica: calidad de vida”, que hace frente a los problemas de VIH-SIDA, salud sexual y reproductiva, cuidados prenatales, vacunación, mortalidad materna, mortalidad infantil, incidencia del dengue y del cáncer de cuello uterino. También, se establece el programa para el aumento de la cobertura en la prestación de este servicio.

En materia de agua, existen varios componentes como el aumento de la cobertura de acueducto y alcantarillado, la protección de cuencas y reservas hidrográficas, y manejo de residuos sólidos y líquidos.

Finalmente, el tema de vivienda se estructura bajo la necesidad de ampliar las unidades habitacionales de los cundinamarqueses, por medio de macroproyectos de vivienda y ciudadelas tipo salitre, para lograr disminuir considerablemente el déficit de vivienda tanto cualitativa como cuantitativamente. Es interesante la propuesta de la construcción de casas con elementos alternos a los comunes como guadua, adobe o tierra pisada.

#### 4.4. Conclusiones del capítulo.

En comparación, los tres planes tienen diferencias abismales, primero en cuanto a forma, se evidencia que el plan de desarrollo de Nariño cumple con cada una de los componentes propios para la formulación de una política (Diagnóstico o línea de base, programas, objetivos, estrategias, metas). También es clara la dependencia de cada uno de estos componentes lo que muestra un plan de desarrollo sólido y coherente con los principales problemas establecidos en el plan.

En contraposición, el plan del departamento de Santander no posee estrategias claras o explícitas en su formulación programática para el establecimiento de sus metas, sin embargo tienen congruencia los otros componentes para el desarrollo de políticas en cada sector.

Muy por el contrario, el plan de desarrollo de Cundinamarca presenta serias deficiencias en la formulación de su plan, no posee un diagnóstico que evidencie el problema, no tiene estrategias claras en las líneas programáticas, en los campos temáticos o simplemente en los programas. Otra deficiencia es la incompatibilidad de algunos criterios y-o estrategias (formuladas por el autor) y las metas propuestas. Resulta cuestionable la formulación de las metas sin tener una línea de base incluida en el plan de desarrollo.

Por otro lado, hay que destacar la relación existente entre la educación y el crecimiento y-o desarrollo social y económico de los departamentos, con lo que se puede inferir la complementariedad de los programas de los planes; la línea estratégica que contiene la educación es relacionada de manera directa con los ejes de competitividad. De igual forma, con excepción a Cundinamarca, hay una gran atención por la articulación de la educación media con la educación técnica y-o tecnológica para la formación en competencias laborales, cuyo propósito final es



el entrenamiento para el empleo y la generación de ingresos.

En esta materia se evidencia el compromiso de los tres planes en el aumento de la cobertura y la matrícula escolar en cada uno de los niveles educativos para lograr no sólo la educación primaria universal.

Por su parte el plan de desarrollo de Santander no posee una línea específica para la lucha contra la pobreza, sino que basa toda esta problemática en el aumento de la competitividad del departamento y el campo como generador de riqueza. Mientras tanto, los planes de Nariño y Cundinamarca si poseen líneas específicas para la erradicación de la pobreza.

Para los tres planes es claro que para reducir la mortalidad infantil se debe generar estrategias para la ampliación en la cobertura de acueducto y alcantarillado para el acceso a agua de calidad. De igual forma, en el tema de infancia y nutrición, la seguridad alimentaria es la estrategia más pertinente en los planes.

En el tema de equidad de género, los tres planes tienen programas y metas similares que se resumen en el diseño e implementación de una política departamental de mujer y de equidad de género. La educación hace parte primordial para la formación en valores de respeto y solidaridad entre géneros.

Para el objetivo del milenio cinco, para mejorar la salud sexual y reproductiva se acude al aumento de la calidad del personal del sector salud, así como también las instalaciones del mismo. En lo que tiene que ver con cáncer de cuello uterino, incidencia de la malaria, dengue y VIH SIDA, las estrategias coinciden en la vigilancia de las enfermedades y epidemias con el objetivo de aplicar estrategias de salud para la promoción y prevención de enfermedades.

Comparativamente, cada uno de los planes desarrolla de mejor manera un objetivo en específico. Así, Nariño se destaca en la formulación del Programa “Más Ingresos con prioridad los pobres” en relación con el objetivo uno “Erradicar la pobreza extrema y el Hambre”, ya que existe una completa coherencia entre los componentes analizados (Problema, Estrategias, Programa y Vectores de resultado).

Entre tanto, Santander se destaca en la formulación de los programas de educación, pues evidencia un complemento entre la erradicación de la pobreza con las políticas educativas y la formación para el trabajo.

Cundinamarca tiene un plan interesante en materia de lucha contra la pobreza, ya que da cuenta de la necesidad de mantener sostenible los niveles fijados como meta en su programa “Sostenibilidad para la erradicación de las pobrezaas”.

## **5. Conclusiones Generales.**

La relación entre cada uno de los temas de la investigación se presenta de la siguiente manera:

1. La clara conexión entre los niveles de análisis de los planes de desarrollo y los componentes que estructuran los ODM (vectores de definición de problemas, estrategias, programas y vectores de resultado o metas), de allí la aplicación de la Planeación Estratégica Situacional. De esta forma, la coherencia entre ellos presenta un plan sólido como lo es el de Nariño.
2. De igual manera se incluyen en los planes enfoques que son evidentemente correspondientes con los ODM, enfoque de derechos, derecho al desarrollo, desarrollo humano sostenible son los temas principales base para el diseño y formulación de políticas públicas.
3. De acuerdo con el análisis de los planes de desarrollo para algunos programas existe incidencia pero no de manera directa de los Objetivos de Desarrollo del milenio en la formulación de los mismos. Se encontró que en los planes de desarrollo, de acuerdo a su enfoque se incluyen los ODM como política directriz y principios de los planes.
4. En contraste con las metas de los Objetivos de desarrollo del milenio y las metas encontradas en cada uno de los planes de desarrollo aun no son interiorizados en su totalidad y muchas de ellas no son formuladas en los planes, lo que evidencia un rezago en su implementación para el logro de los mismos. En el cuadro (Ver anexo 4) se evidencia que las metas que mayoritariamente coinciden con las metas del milenio tienen que ver con la aplicación de programas de Salud pública, además, de cada uno de los programas en que se destaca el Plan de cada Departamento.
5. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio tienen una incidencia sobre la formulación de los programas de los planes de desarrollo, no todas las metas de los ODM son objeto de los planes. Sin embargo el compromiso

que adquieren los programas en la consecución de las metas del milenio es importante, son destacables los temas de Salud (Sexual y reproductiva), Educación, y erradicación de la pobreza puesto que son temas imperativos en todo plan y estos si llegan a tener una relación directa con los ODM.

6. En suma, los ODM en la generalidad de los planes de desarrollo poseen una importancia estructural en la formulación de los mismos, pero en programas en específico tienen una importancia directa en la formulación de las metas consecuentes con las de los ODM. Así, la hipótesis: “Los Objetivos de Desarrollo del Milenio tienen una incidencia directa sobre la formulación de los programas de los proyectos de Planes de Desarrollo de los departamentos de Cundinamarca, Nariño y Santander.” Pudo ser probada desde el estudio analítico de los planes en referencia al objetivo general de la investigación.

## BIBLIOGRAFÍA.

1. Bobbio, Norberto. (1989). Estado, Gobierno y Sociedad por una teoría general de la política. Capítulo 1. La Gran Dicotomía: Público/Privado. Fondo de Cultura Económica.
2. Bobbio, Norberto. (1991). Diccionario de Política. 6ª. ed., 2 tomos.
3. Colombia. (2005, 14 de Marzo) Documento Conpes 91.
4. Colombia (2006), Constitución Política. Bogotá, Legis.
5. Colombia. Documento "Visión Colombia 2019".
6. DNP, Acción Social, Presidencia de la Republica de Colombia, (2005) Hacia una Colombia equitativa e incluyente. Informe de Colombia. Objetivos de Desarrollo del Milenio.
7. Escobar, Arturo. (1996) La problematización de la pobreza: la fabula de los tres mundos y el desarrollo. Capítulo 2.
8. Ferrater Mora, José. (1994).Diccionario de Filosofía. 1ª. ed., 4 tomos
9. Marsh, David y Stoker, Ferry. (2002) Teoría y métodos de la ciencia política. Madrid: Alianza. Conclusiones.
10. Matus, Carlos. (1987) Política, planificación y gobierno. Washington D.C.
11. Moncayo, Edgard. (2004). Las políticas regionales en Colombia. Universidad Externado de Colombia.
12. Organización de las Naciones Unidas. Declaración del milenio. A/RES/55/2\*. Asamblea General.
13. Proyecto Plan de desarrollo Departamental Cundinamarca Corazón de Colombia. 2008-2011
14. Proyecto Plan de desarrollo Departamental Nariño Adelante Nariño. 2008-2011.

15. Proyecto Plan de desarrollo Departamental Santander 2008-2011
16. PNUD. Informe de desarrollo. Capítulo 1 “Definición y medición del desarrollo humano”. 1990. Pág. 31. En: [http://indh.pnud.org.co/documentos\\_.plx?pg=1&pgt=El concepto de desarrollo humano&cap=DOCconcepto&caplt=2](http://indh.pnud.org.co/documentos_.plx?pg=1&pgt=El%20concepto%20de%20desarrollo%20humano&cap=DOCconcepto&caplt=2)
17. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Hacia una Colombia equitativa e incluyente. Departamento Nacional de Planeación – Acción Social y Presidencia de la República. Bogotá. 2006.
18. Raczynski, Dagmar y Serrano, Claudia. (2002) La función de la evaluación de políticas sociales en Chile. Asesorías para el desarrollo. Chile. En: [http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/files/estudio\\_mideplan\\_version\\_majister.pdf](http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/files/estudio_mideplan_version_majister.pdf) .
19. Sen, Amartya. (1999) Desarrollo y libertad. Capítulo 2. Los fines y los medios del desarrollo. Pág. 54. En: [http://indh.pnud.org.co/documentos\\_.plx?pg=1&pgt=El concepto de desarrollo humano&cap=DOCconcepto&caplt=2](http://indh.pnud.org.co/documentos_.plx?pg=1&pgt=El%20concepto%20de%20desarrollo%20humano&cap=DOCconcepto&caplt=2).
20. Uribe, Consuelo. Enfoques de Desarrollo. Pontificia Universidad Católica del Perú. Mayo, 2006
21. Utria, Ruben. (2002). El desarrollo de las naciones: hacia un nuevo paradigma. La complejidad del desarrollo.
22. Velásquez, Fabio. La descentralización en Colombia: ¿Un sueño imposible? Revista Foro. Pág. 59.

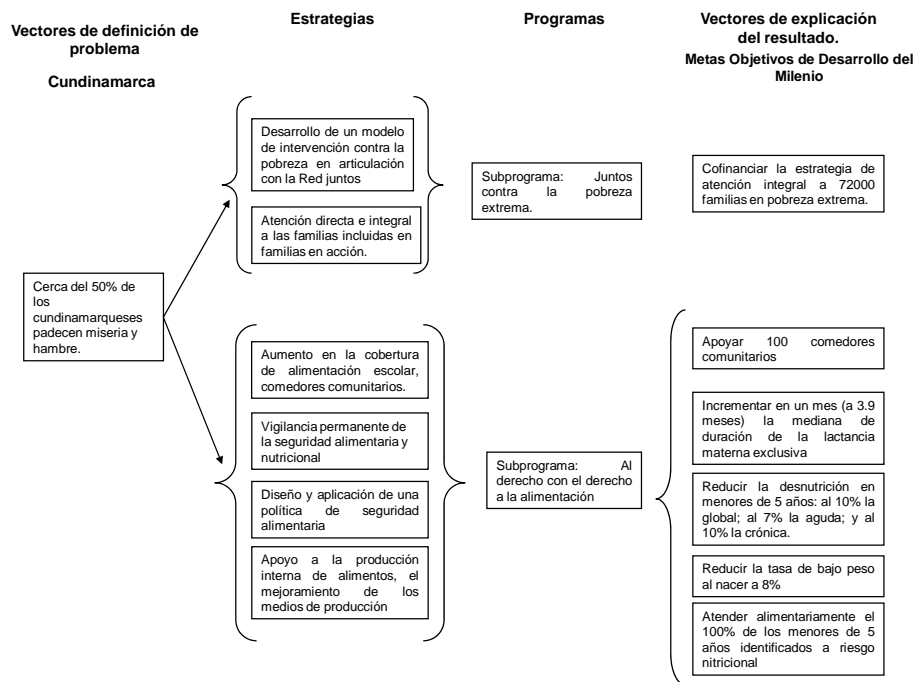
## NOTAS DE REFERENCIA

- <sup>1</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Hacia una Colombia equitativa e incluyente. Departamento Nacional de Planeación – Acción Social y Presidencia de la República. Bogotá. 2006. pág. 18.
- <sup>2</sup> Colombia. (2005, 14 de Marzo) Documento Conpes 91.
- <sup>3</sup> Marsh, David y Stoker, Ferry. (2002) Teoría y métodos de la ciencia política. Madrid: Alianza. Conclusiones. Pág. 293.
- <sup>4</sup> Raczyński, Dagmar y Serrano, Claudia. (2002) La función de la evaluación de políticas sociales en Chile. Asesorías para el desarrollo. Chile. En: [http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/files/estudio\\_mideplan\\_version\\_magister.pdf](http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/files/estudio_mideplan_version_magister.pdf) . Pág. 2.
- <sup>5</sup> Muller, Pierre. "las políticas públicas entre sectores y territorios" En: innovar, revista de ciencias administrativas y sociales, N 16, Bogotá, Universidad nacional de Colombia, Facultad de ciencias económicas, 2000, Pág. 57. Tomado de: Moncayo, Edgard. (2004). Las políticas regionales en Colombia. Universidad Externado de Colombia pagina 13.
- <sup>6</sup> Velásquez, Fabio. La descentralización en Colombia: ¿Un sueño imposible? Revista Foro. Pág. 59.
- <sup>7</sup> Escobar, Arturo. (1996) La problematización de la pobreza: la fabula de los tres mundos y el desarrollo. Capítulo 2
- <sup>8</sup> *Ibíd.* Pág. 87.
- <sup>9</sup> Uribe, Consuelo. Enfoques de Desarrollo. Pontificia Universidad Católica del Perú. Mayo, 2006. pág. 28.
- <sup>10</sup> *Ibíd.* Pág. 28.
- <sup>11</sup> Barman, Zygmunt. Ascenso y caída del estado benefactor. Cap 3.
- <sup>12</sup> Briggs, Asa. En: Uribe, Consuelo. Enfoques de Desarrollo. Pontificia Universidad Católica del Perú. Mayo, 2006
- <sup>13</sup> Es llamado recetario ya que las estrategias del consenso de Washington se imponen en todos los países sin tener en cuenta diferencias. Son diez estrategias a saber: Disciplina fiscal, Reordenamiento de las prioridades del gasto público, Reforma Impositiva, Liberalización de las tasas de interés, Una tasa de cambio competitiva, liberalización del comercio internacional (trade liberalization), Liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas, Privatización, Desregulación y Derechos de propiedad.
- <sup>14</sup> Utría, Ruben. (2002). El desarrollo de las naciones: hacia un nuevo paradigma. La complejidad del desarrollo. Pág. 128.
- <sup>15</sup> PNUD. Informe de desarrollo. Capítulo 1 "Definición y medición del desarrollo humano". 1990. Pág. 31. En:[http://indh.pnud.org.co/documentos\\_.plx?pg=1&pgt=El concepto de desarrollo humano&cap=DOCconcepto&caplt=2](http://indh.pnud.org.co/documentos_.plx?pg=1&pgt=El%20concepto%20de%20desarrollo%20humano&cap=DOCconcepto&caplt=2)
- <sup>16</sup> *Ibíd.* Pág. 34.
- <sup>17</sup> Sen, Amartya. (1999) Desarrollo y libertad. Capítulo 2. Los fines y los medios del desarrollo. Pág. 54. En: [http://indh.pnud.org.co/documentos\\_.plx?pg=1&pgt=El concepto de desarrollo humano&cap=DOCconcepto&caplt=2](http://indh.pnud.org.co/documentos_.plx?pg=1&pgt=El%20concepto%20de%20desarrollo%20humano&cap=DOCconcepto&caplt=2)
- <sup>18</sup> "El papel constitutivo de la libertad está relacionado con la importancia de las libertades fundamentales para el enriquecimiento de la vida humana." Pág. 55. "El papel instrumental de la libertad se refiere a la forma en que contribuyen los diferentes tipos de derechos y oportunidades a expandir la libertad del hombre en general". Pág. 56. Así define Amartya Sen los dos tipos de libertad que constituyen un aporte al fomento del desarrollo.
- <sup>19</sup> Sen Op. Cit. Pág. 21.
- <sup>20</sup> *Ibíd.* Capítulo 6. La importancia de la democracia. Pág. 192
- <sup>21</sup> PNUD. Op. Cit. Pág. 35.
- <sup>22</sup> PNUD. Desarrollo humano: Informe 1992. Capítulo 5. Una nueva visión sobre el desarrollo humano internacional. Tercer Mundo Editores. Bogotá, Colombia. 1992. Pág. 198.
- <sup>23</sup> Organización de las Naciones Unidas. Declaración del milenio. A/RES/55/2\*. Asamblea General. inciso 2.
- <sup>24</sup> *Ibíd.* Inciso 5.
- <sup>25</sup> Una perspectiva crítica de los objetivos de desarrollo del milenio. Luis Miguel Puerto Sanz, instituto universitario de desarrollo y cooperación.) [http://www.fongdcam.org/actua/03\\_Una\\_perspectiva\\_critica\\_de\\_los\\_Objetivos\\_del\\_Milenio.pdf](http://www.fongdcam.org/actua/03_Una_perspectiva_critica_de_los_Objetivos_del_Milenio.pdf)
- <sup>26</sup> Ashwani Saith, From Universal Values to Millennium Development Goals: Lost in Translation.

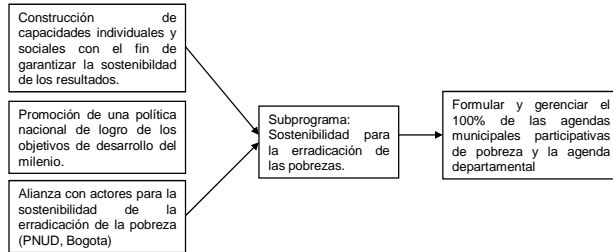
- 
- <sup>27</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Hacia una Colombia equitativa e incluyente. Departamento Nacional de Planeación – Acción Social y Presidencia de la República. Bogotá. 2006. Pág. 12.
- <sup>28</sup> CONPES. “Consejo Nacional de Política Económica y Social.” Este consejo se erige como un órgano de planeación que sirve de asesoría al gobierno en materia de desarrollo económico y social. El consejo es compuesto por los ministros, el director de Departamento Nacional de Planeación y otras autoridades económicas y sociales, bajo la dirección del Presidente de la República.
- <sup>29</sup> Colombia. (2005, 14 de marzo) Documento Conpes 91. Pág. 3.
- <sup>30</sup> *Ibíd.* Pág. 2.
- <sup>31</sup> Colombia. Documento “Visión Colombia 2019”. Pág. 5.
- <sup>32</sup> Las metas generales que propone este documento son: Aumentar el tamaño de la economía en 2,1 veces y lograr un nivel de inversión como porcentaje del PIB de 25%. Reducir la pobreza –medida con subsidios– a 15% (hoy está en 45%). Reducir la tasa de desempleo a 5,0% (en 2004, la tasa promedio fue 13,6%). Construir 3,9 millones de viviendas nuevas. Reducir el homicidio a una tasa de 8 por 100.000 habitantes. Consolidar un Estado funcionando por resultados. Aumentar el espacio público en las ciudades de más de 100.000 habitantes de 4 a 10 m<sup>2</sup> por habitante. Integrar a Colombia al mundo con un papel articulador de bloques y grupos en el continente, gracias a su privilegiada posición geográfica.
- <sup>33</sup> Matus, Carlos. (1987) Política, planificación y Gobierno. Washington D.C. Segunda Edición. Pág. 26.
- <sup>34</sup> *Ibíd.* Pág. 16.
- <sup>35</sup> *Ibíd.* Pág. 108. Matus entiende por juicio de “Razón que fundamenta una apreciación situacional”.
- <sup>36</sup> *Ibíd.* Pág. 764.
- <sup>37</sup> *Ibíd.* Pág. 754.
- <sup>38</sup> *Ibíd.* Pág. 372.
- <sup>39</sup> *Ibíd.* Pág. 754.
- <sup>40</sup> *Ibíd.* Pág. 754.
- <sup>41</sup> *Ibíd.* Pág. 754.
- <sup>42</sup> *Ibíd.* Pág. 754.
- <sup>43</sup> Proyecto Plan de desarrollo Nariño. “Adelante Nariño”. Marzo de 2008. Pág. 33.
- <sup>44</sup> *Ibíd.*
- <sup>45</sup> *Ibíd.* Pág. 39.
- <sup>46</sup> *Ibíd.* Pág. 50.
- <sup>47</sup> *Ibíd.* Pág. 61
- <sup>48</sup> *Ibíd.* Pág. 62.
- <sup>49</sup> *Ibíd.* Pág. 60.
- <sup>50</sup> *Ibíd.* Pág. 74.
- <sup>51</sup> Proyecto Plan de Desarrollo Santander 2008 2011. Última Versión. Pág. 12.
- <sup>52</sup> *Ibíd.* Pág. 15.
- <sup>53</sup> *Ibíd.* Pág. 29 y 92
- <sup>54</sup> *Ibíd.* Pág. 92.
- <sup>55</sup> *Ibíd.* Pág. 136.
- <sup>56</sup> Proyecto Plan de Desarrollo Cundinamarca. “Cundinamarca Corazón de Colombia”. Abril 30 de 2008. Pág. 3
- <sup>57</sup> *Ibíd.*
- <sup>58</sup> *Ibíd.* Pág. 7.
- <sup>59</sup> *Ibíd.* Pág. 8
- <sup>60</sup> *Ibíd.* Pág. 17.



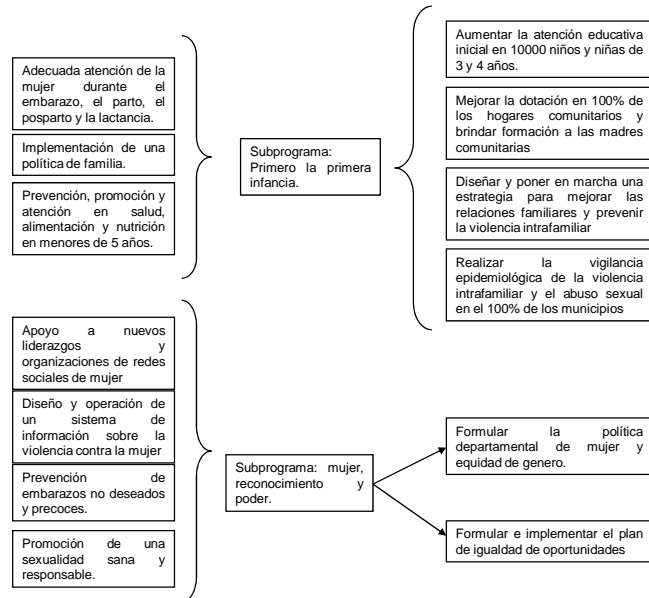
Momento Normativo Cundinamarca.

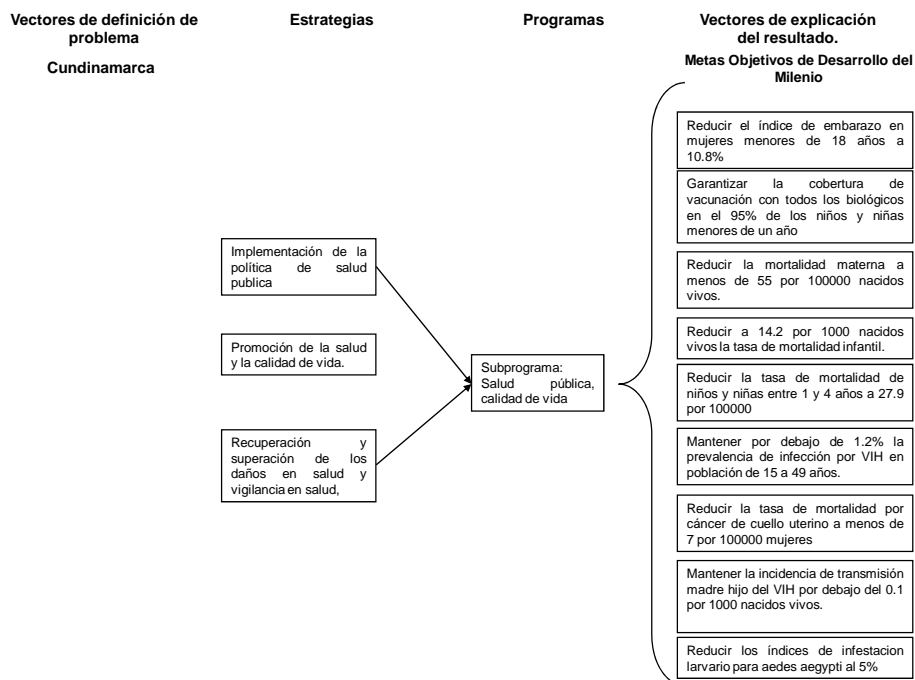
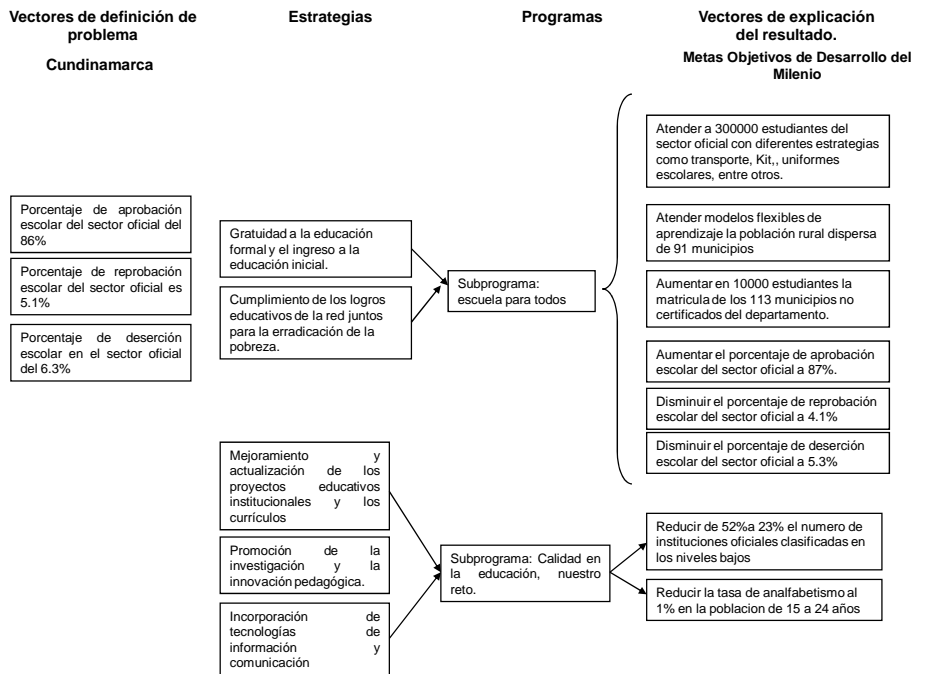


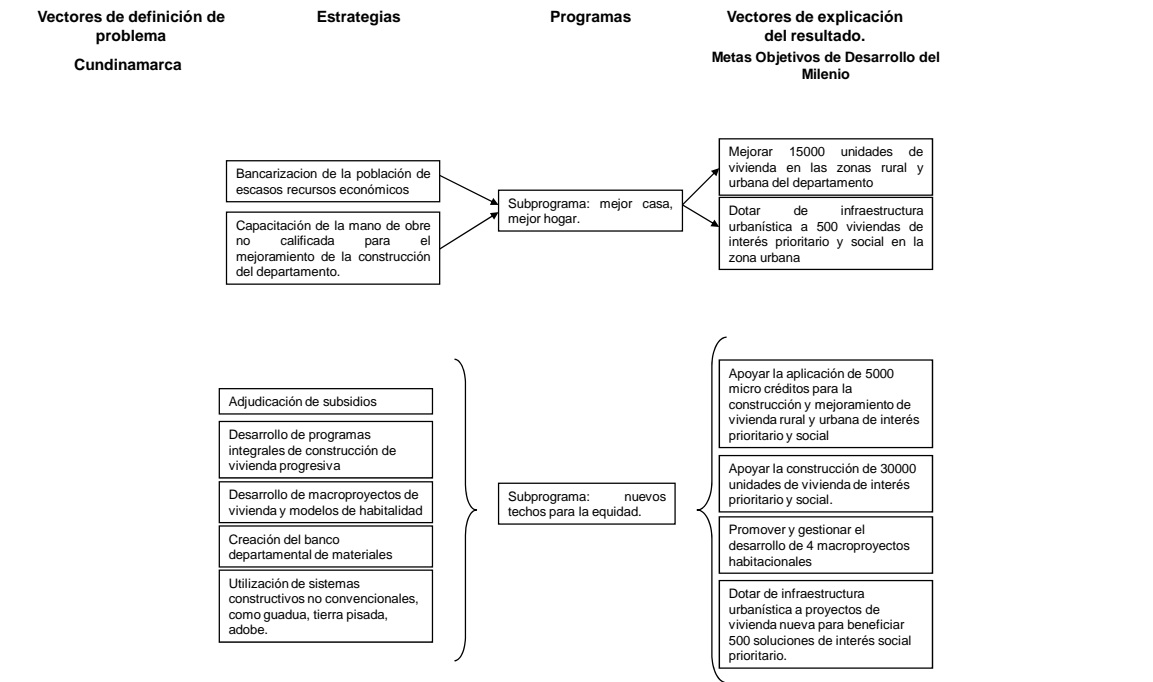
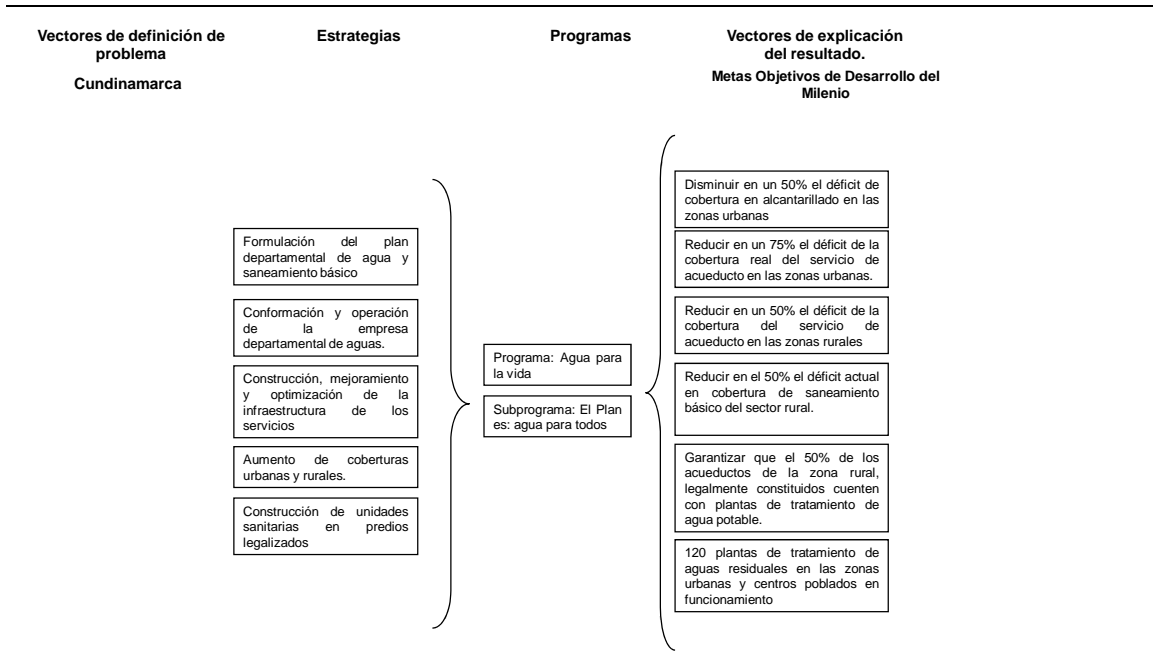
Vectores de definición de problema Cundinamarca	Estrategias	Programas	Vectores de explicación del resultado. Metas Objetivos de Desarrollo del Milenio
--	-------------	-----------	---

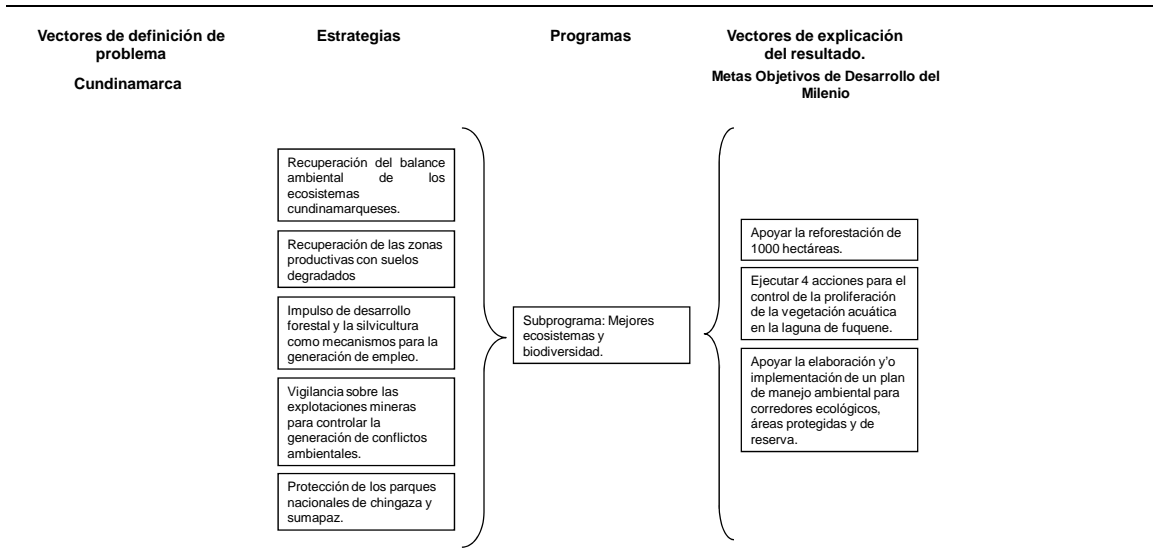


Vectores de definición de problema Cundinamarca	Estrategias	Programas	Vectores de explicación del resultado. Metas Objetivos de Desarrollo del Milenio
--	-------------	-----------	---

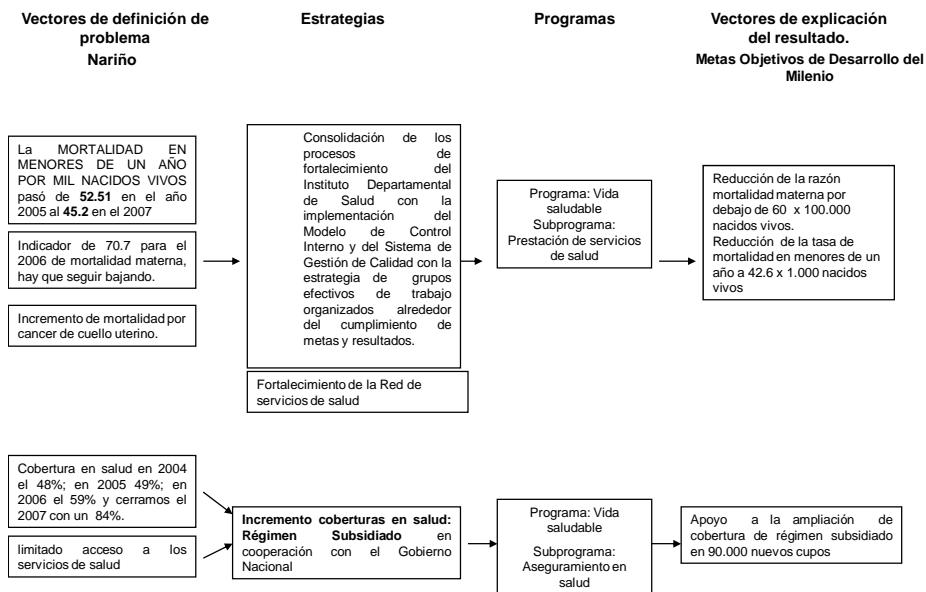
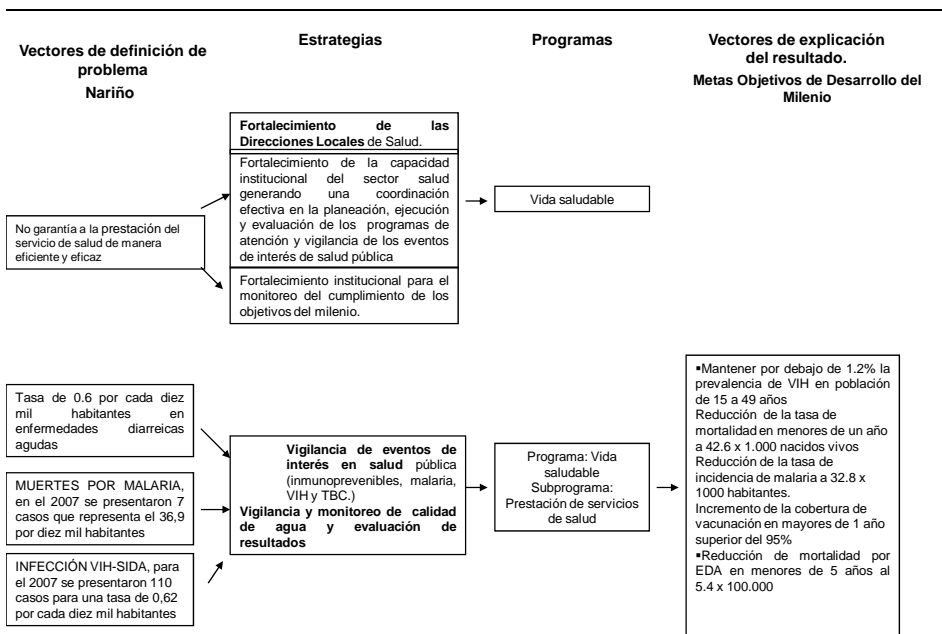


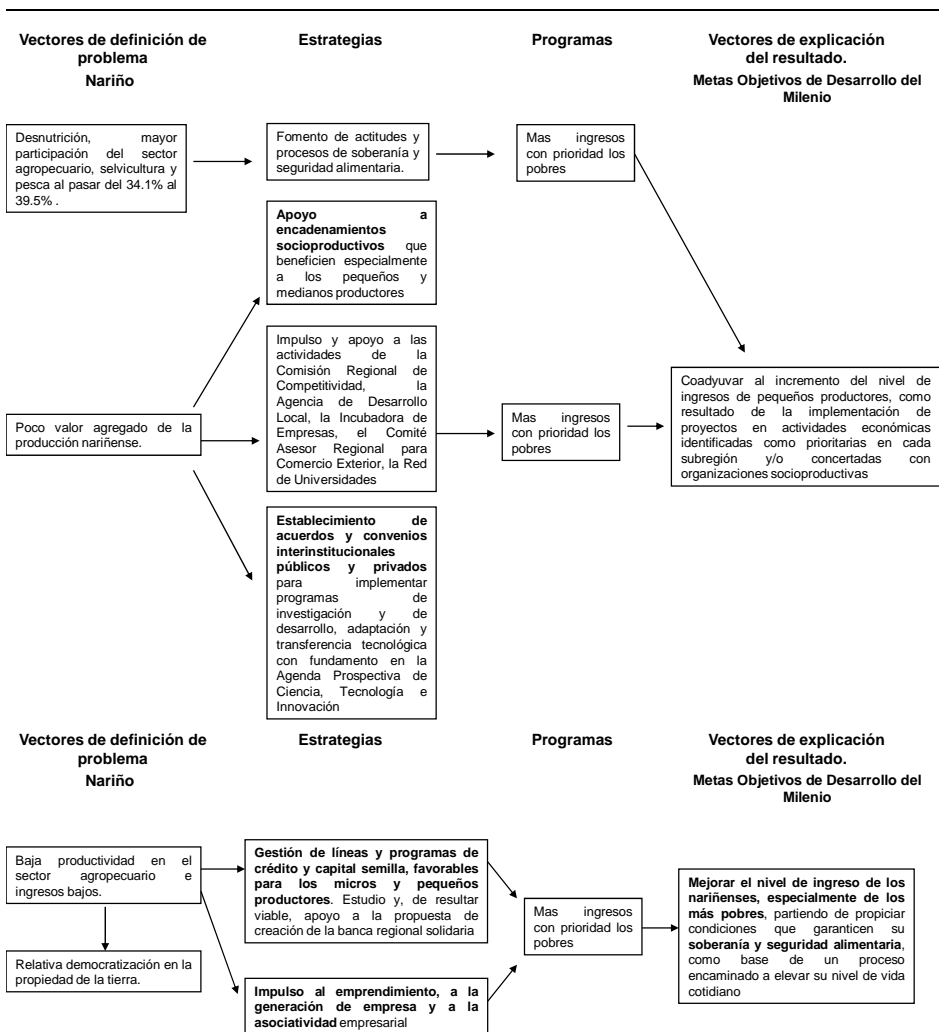


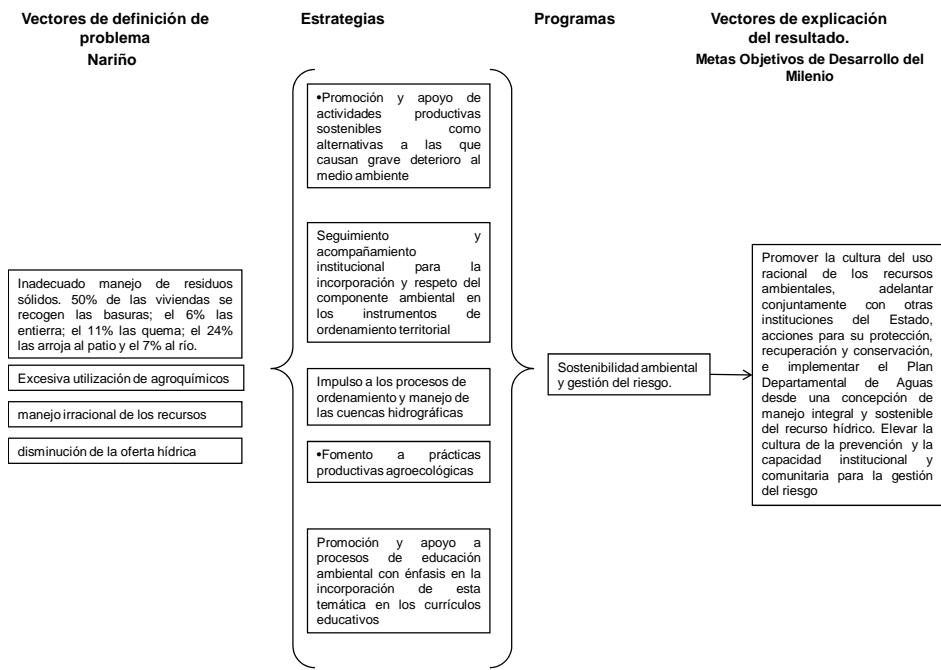
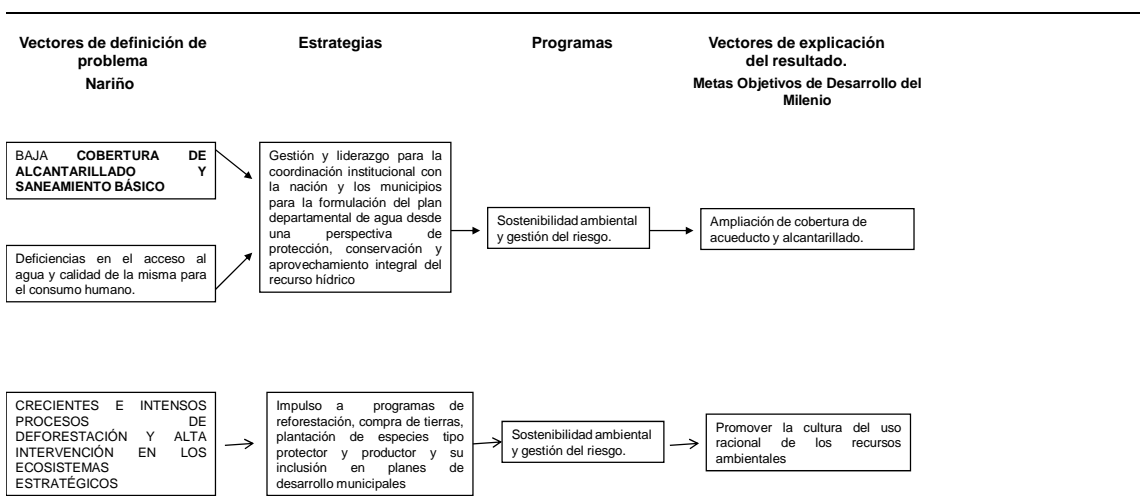




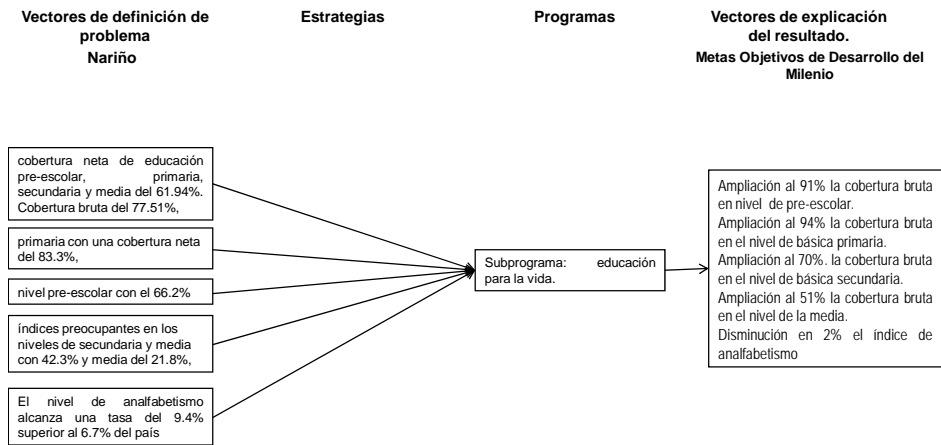
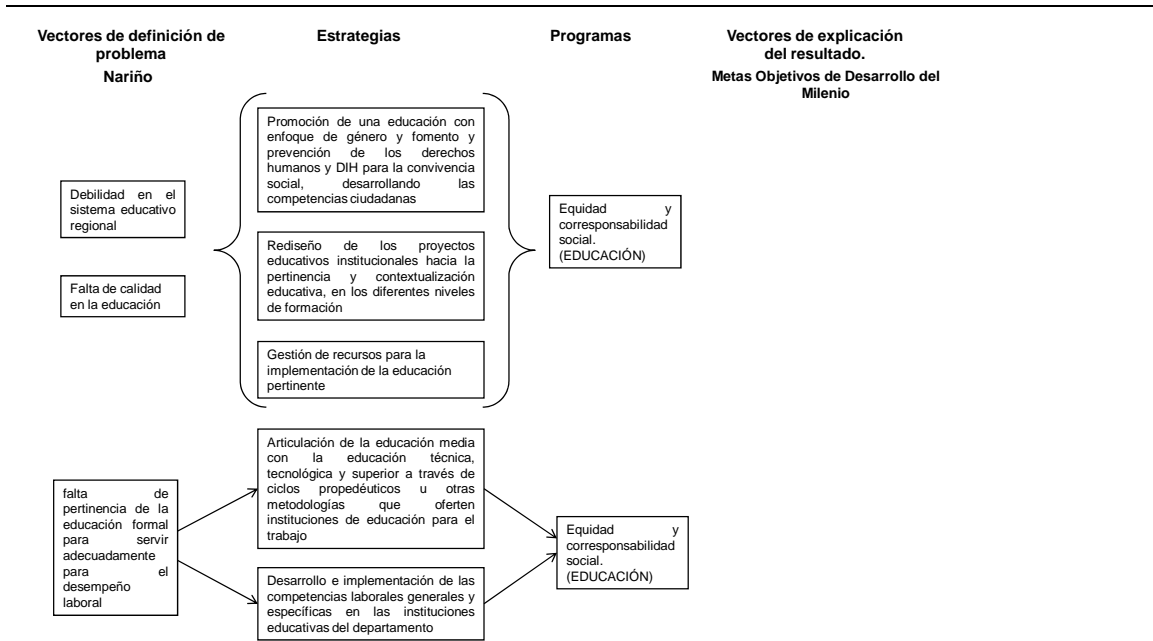
Momento Normativo Nariño.

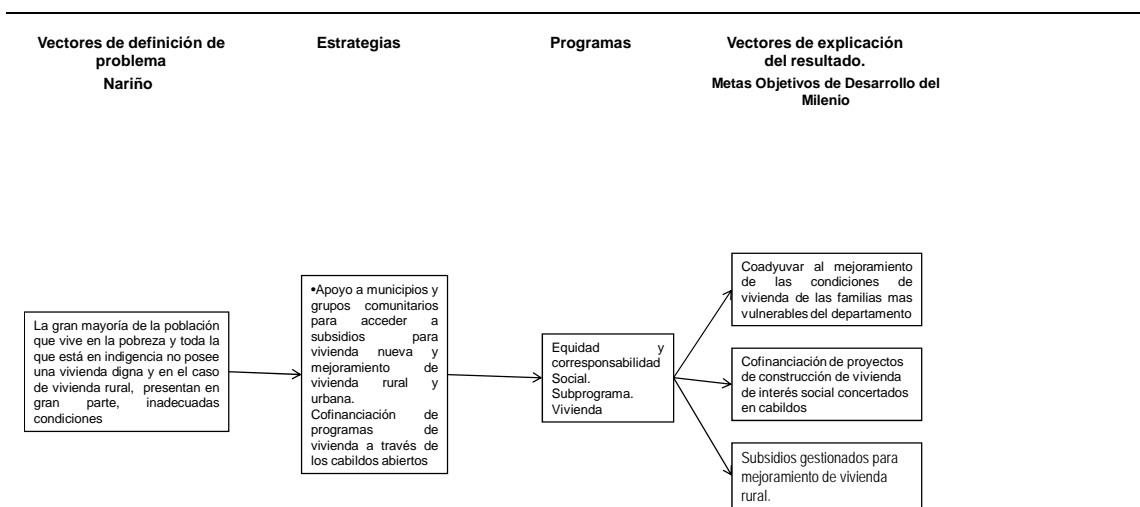












Momento Normativo Santander.

