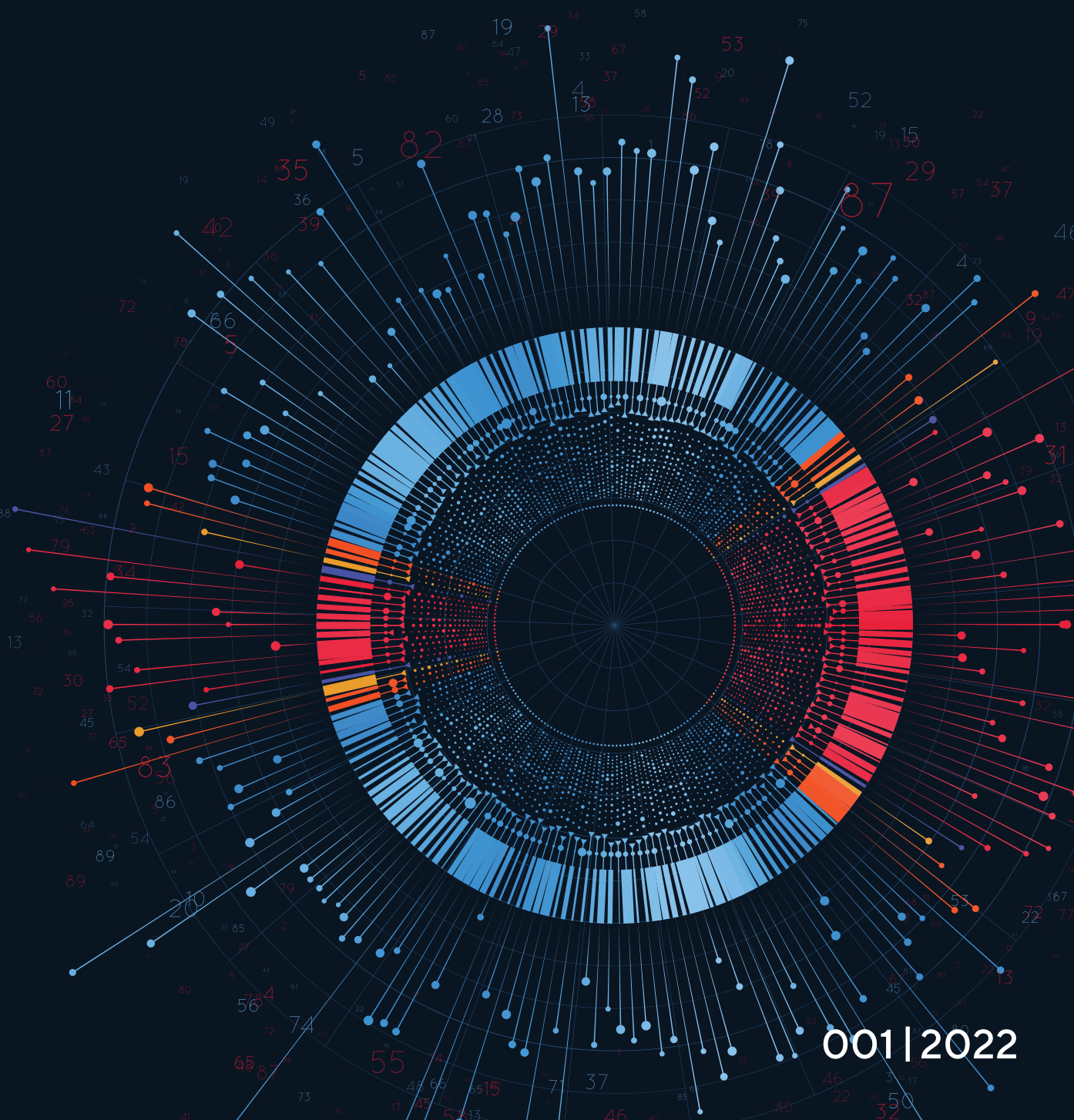




# LA POBREZA DEPARTAMENTAL EN COLOMBIA: **DETERMINANTES Y ACCIONES PARA COMBATIRLA**

DOCUMENTO DE DESARROLLO



001 | 2022



LA POBREZA DEPARTAMENTAL EN COLOMBIA:  
**DETERMINANTES Y ACCIONES  
PARA COMBATIRLA**



Centro de Estudios Socioeconómicos y Regionales



## **PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO -PNUD-**

### **Sara Ferrer**

Representante Residente

### **Alejandro Pacheco**

Representante Residente Adjunto

### **Javier Ignacio Pérez Burgos**

Gerente Nacional del Área de Reducción de Pobreza e Inequidad

### **María Camila de la Hoz Moncaleano**

Coordinación Editorial del Área de Reducción de Pobreza e Inequidad

Mery Cárdenas Collante  
Valentina Zuluaga Posada  
Paola Aponte Díaz

### **Equipo de Comunicaciones del Área de Reducción de Pobreza e Inequidad**

Lina María Montes Ramos

**Equipo de Comunicaciones, PNUD Colombia**

## **CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOECONÓMICOS Y REGIONALES -CESORE-**

### **Fernando Herrera Araújo**

Director CESORE

### **Jairo Núñez Méndez**

Director investigación

### **Camilo Quesada Jiménez**

Investigador principal

**Jairo Núñez Méndez**  
**Fernando Herrera Araújo**  
**Camilo Quesada Jiménez**  
**Pabel Ortíz Beleño**  
**Luis Martínez Pachón**

Autores

## **ATARRAYA: RED DE ESTUDIOS E INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE CÓRDOBA**

**Jairo Burgos de la Espirella**  
Presidente Consejo Directivo

**Liliana Arrieta Encinales**  
Vicepresidente Consejo Directivo

**Carolina Maroso Vélez**  
**Jorge García García**  
**Kelina Puche Carrascal**  
**Juan David Taboada V.**  
**Juan Luis Pérez E.**  
Miembros Consejo Directivo

*El contenido de este documento es de exclusiva responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente la posición oficial del PNUD, CESORE o Fundación Atarraya.*

*Los contenidos de este documento pueden ser reproducidos en cualquier medio, citando la fuente.*

**ISSN 2806-0687**

Agosto, 2022

© **Colombia**

**TABLA DE CONTENIDO**

|  |    |
|--|----|
| 1. Introducción .....  | 8  |
| 2. Antecedentes y revisión de literatura: ¿De dónde partimos? .....  | 9  |
| 2.1. Efectos de la pandemia y estado actual de la pobreza .....  | 9  |
| 2.2. La pobreza en la Agenda 2030 y los ODS: la necesidad de repensar la meta .....  | 12 |
| 2.3. ¿Cómo se ha entendido la pobreza en Colombia y cuáles han sido las acciones para enfrentarla? .....                   | 13 |
| 3. Enfoque Metodológico .....  | 16 |
| 3.1. Enfoque cuantitativo .....  | 16 |
| 3.2. Enfoque cualitativo .....   | 17 |
| 4. Resultados .....  | 18 |
| 4.1. Proyecciones de la pobreza y sus determinantes en los últimos 13 años .....   | 18 |
| 4.2. Estudio de caso: Córdoba y las medidas para enfrentar la pobreza antes de la pandemia .....                           | 23 |
| 4.2.1. Contexto de Córdoba y Montería .....  | 27 |
| 4.2.2. Percepción de los entrevistados .....   | 29 |
| 5. Conclusiones y recomendaciones .....  | 45 |
| 7. Bibliografía .....  | 47 |
| 8. Anexos .....  | 50 |
| Anexo 1. Cuadros información jefes de hogar pobreza y pobreza extrema .....  | 50 |
| Anexo 2. Relación entre la pobreza y sus variables clave por Departamento (2008-2020) .....                                | 52 |
| Anexo 3. Resultados de las estimaciones del Panel de Datos (2008-2020) .....   | 54 |
| Anexo 4. Protocolo de entrevistas a los actores del Departamento de Córdoba .....  | 56 |
| Anexo 5. Libro de categorías y códigos del análisis cualitativo a partir de las entrevistas a los actores en Córdoba ..... | 58 |
| Anexo 6. Características principales del Departamento de Córdoba .....   | 60 |

**TABLA DE GRÁFICAS, FIGURAS Y CUADROS**

|  |    |
|--|----|
| Gráfica 1. Mapa de la pobreza urbana y rural en América Latina .....   | 9  |
| Gráfica 2. Mapas de la pobreza monetaria a nivel departamental en Colombia entre 2012-2019 y 2020-2019 ..... | 10 |
| Gráfica 3. Mapas de la pobreza monetaria a nivel departamental en Colombia entre 2012-2019 y 2020-2019 ..... | 11 |
| Gráfica 4. Pobreza monetaria a nivel nacional, urbano y rural (2012-2020) .....                              | 11 |
| Gráfica 5. Diagramas de dispersión entre la Pobreza y sus variables explicativas (2008-2020) .....           | 21 |
| Gráfica 6. Diagramas de dispersión entre la Pobreza Extrema y sus variables explicativas (2008-2020) .....   | 22 |
| Gráfica 7. Crecimiento de los ocupados trimestrales por sectores económicos (2021-2020) .....                | 24 |
| Gráfica 8. Relación entre la pobreza y sus variables clave a nivel departamental (2008-2020) .....           | 52 |
| Gráfica 9. Relación entre la pobreza extrema y sus variables clave a nivel departamental (2008-2020) .....   | 53 |
| Gráfica 10. Visualización gráfica de los determinantes de la pobreza (2008-2020) .....                       | 54 |

|   |    |
|---|----|
| Gráfica 11. Visualización gráfica de los determinantes de la pobreza extrema (2008-2020).....   | 54 |
| Gráfica 12. Comportamiento de la pobreza y la pobreza extrema en Córdoba (2012-2020).....   | 60 |
| Gráfica 13. Comportamiento del Mercado Laboral Rural en Córdoba (2007-2019).....  | 61 |
| Gráfica 14. Comportamiento del Mercado Laboral Urbano en Córdoba (2007-2020).....   | 61 |
| Figura 1. Mapa administrativo de Córdoba y sus municipios.....  | 27 |
| Figura 2. ¿Qué respondieron los entrevistados sobre las razones detrás de los resultados de Córdoba? Mapa jerárquico ramificado ..... | 30 |
| Figura 3. Nube de palabras relacionadas con la administración pública.....  | 31 |
| Figura 4. Nube de palabras relacionadas con el sector privado.....  | 36 |
| Figura 5. Mapa de la concentración geográfica de la pobreza en la cabecera municipal de Montería, 2020 .....                          | 42 |
| Cuadro 1. Análisis de la Meta del ODS 1 de la Agenda 2030 .....   | 12 |
| Cuadro 2. Descripción de las variables usadas en la estimación del Panel (2008-2020).....   | 18 |
| Cuadro 3. Estadísticas descriptivas de las variables del Panel (2008-2020) .....  | 19 |
| Cuadro 4. Resultados del Panel por Efectos Fijos Robustos para la Pobreza Monetaria (2008-2020) .....                                 | 25 |
| Cuadro 5. Resultados del Panel por Efectos Fijos Robustos para la Pobreza Extrema .....   | 26 |
| Cuadro 6. Incidencia de la pobreza monetaria por las características del jefe del hogar.....  | 50 |
| Cuadro 7. Incidencia de la pobreza monetaria extrema por las características del jefe del hogar .....                                 | 50 |
| Cuadro 8. Resultados modelos estimados para la Pobreza.....   | 55 |
| Cuadro 9. Resultados modelos estimados para la Pobreza Extrema .....  | 55 |

## LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

|        |   |
|--------|---|
| DANE   | Departamento Administrativo Nacional de Estadística |
| ODS    | Objetivos de Desarrollo Sostenible                  |
| CEPAL  | Comisión Económica para América Latina y el Caribe  |
| TGP    | Tasa Global de Participación                        |
| TO     | Tasa de Ocupación                                   |
| TD     | Tasa de Desempleo                                   |
| TI     | Tasa de Informalidad                                |
| PNUD   | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  |
| GEIH   | Gran Encuesta Integrada de Hogares                  |
| DNP    | Departamento Nacional de Planeación                 |
| CNPV   | Censo Nacional de Población y Vivienda              |
| CEDE   | Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico       |
| PIB    | Producto Interno Bruto                              |
| IPC    | Índice de Precios al Consumidor                     |
| EF     | Efectos Fijos                                       |
| POT    | Plan de Ordenamiento Territorial                    |
| PDD    | Plan de Desarrollo Departamental                    |
| RNEC   | Registraduría Nacional del Estado Civil             |
| SENA   | Servicio Nacional de Aprendizaje                    |
| ICA    | Impuesto de Industria y Comercio                    |
| P.P.   | Puntos porcentuales                                 |
| CONPES | Consejo Nacional de Política Económica y Social     |
| ENPH   | Encuesta Nacional del Presupuesto de los Hogares    |
| PDET   | Programas de Desarrollo Territorial                 |
| IPM    | Índice de Pobreza Multidimensional                  |
| SGP    | Sistema General de Participaciones                  |
| ICC    | Índice de Competitividad de Ciudades                |

# LA POBREZA DEPARTAMENTAL EN COLOMBIA: DETERMINANTES Y ACCIONES PARA COMBATIRLA<sup>1</sup>

Jairo Núñez Méndez<sup>2</sup>  
Fernando Herrera Araújo<sup>3</sup>  
Camilo Quesada Jiménez<sup>4</sup>  
Pabel Ortiz Beleño<sup>5</sup>  
Luis Martínez Pachón<sup>6</sup>

## *Resumen*

El fin de la pobreza es uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible más importantes en la Agenda 2030, mucho más después la pandemia. En Colombia, las diferencias son notorias en la lucha contra la pobreza a nivel subnacional, con departamentos con muy buenos resultados, otros que se han estancado e incluso algunos que han retrocedido. El objetivo de este documento es comprender las razones detrás de esa dinámica a partir de una metodología de Panel de Datos y de un estudio de caso del Departamento de Córdoba, que entre 2012 y 2019 redujo en 12,2 p.p. sus niveles de pobreza. Los resultados indican que, en el agregado, tanto el crecimiento económico como el mercado laboral son determinantes clave de la dinámica de la pobreza a nivel departamental en Colombia, así como la importancia de la participación electoral y los recursos provenientes del Gobierno Nacional. El caso de Córdoba muestra también que la mejora en la administración pública junto con proyectos y políticas de largo plazo son el comienzo de un círculo virtuoso para lograr una reducción sostenida de la pobreza. Dado lo anterior, las políticas públicas deben comprender las heterogeneidades territoriales y adaptarse a ellas.

**Palabras clave:** Pobreza subnacional, Agenda 2030, Mercado Laboral, Crecimiento Económico, Políticas Públicas

**Códigos JEL:** C13, C23, D31, D33, H11, H41, H72, I32, I38

---

<sup>1</sup> Los autores agradecen especialmente el apoyo y los comentarios de Jairo Burgos, Lilibian Arrieta y Carolina Maroso integrantes de la Fundación Atarraya. Además de las sugerencias de Jorge García y Javier Pérez Burgos. También agradecen el apoyo de María Fernanda Fernández en el análisis cualitativo.

<sup>2</sup> Investigador Cesore: jairo.jnunez@gmail.com

<sup>3</sup> Director Cesore: contacto@cesore.com

<sup>4</sup> Investigador Cesore: mc.quesada1012@gmail.com

<sup>5</sup> Asistente de investigación Cesore

<sup>6</sup> Asistente de investigación Cesore



# DEPARTMENTAL POVERTY IN COLOMBIA: KEY DETERMINANTS AND ACTIONS FOR REDUCE IT <sup>7</sup>

Jairo Núñez Méndez<sup>8</sup>  
Fernando Herrera Araújo<sup>9</sup>  
Camilo Quesada Jiménez<sup>10</sup>  
Pabel Ortiz Beleño<sup>11</sup>  
Luis Martínez Pachón<sup>12</sup>

## *Abstract*

Ending poverty is one of the most important Sustainable Development Goals in the 2030 Agenda, even more so after the pandemic. In Colombia, differences are notorious in the fight against poverty at the subnational level, with Departments with very good results, others that have stagnated and even some that have regressed. The objective of this paper is to understand the reasons behind these dynamics based on a Panel Data methodology and a case study of the Department of Córdoba, which between 2012 and 2019 reduced by 12.2 p.p. its poverty levels. The results indicate that, in the aggregate, both economic growth and the labour market are key determinants of poverty dynamics at the departmental level in Colombia, as well as the importance of electoral participation and resources coming from the National Government. The case of Córdoba also shows that improvements in public administration together with long-term projects and policies are the beginning of a virtuous circle to achieve sustained poverty reduction. Given the above, public policies must understand and adapt to territorial heterogeneities.

**Keywords:** Subnational Poverty, 2030 Agenda, Labor Market, Economic Growth, Public Policy

**JEL Classification:** C13, C23, D31, D33, H11, H41, H72, I32, I38

---

<sup>7</sup> We are especially grateful for the support and comments of Jairo Burgos, Liliana Arrieta and Carolina Maroso, members of Fundación Atrarraya. In addition to the suggestions of Jorge García and Javier Pérez Burgos. They are also grateful for the support of María Fernanda Fernández in the qualitative analysis.

<sup>8</sup> Researcher at Cesore: jairo.jnunez@gmail.com

<sup>9</sup> Director of Cesore: contacto@cesore.com

<sup>10</sup> Researcher at Cesore: mc.quesada1012@gmail.com

<sup>11</sup> Research Assistant at Cesore

<sup>12</sup> Research Assistant at Cesore

# 1. INTRODUCCIÓN

La pobreza y la escasa movilidad social y económica intergeneracional constituyen dos de los obstáculos más relevantes para el desarrollo de las personas, principalmente en los países pobres. Adicional a ello, la desigualdad en el acceso a oportunidades no permite la materialización real de los derechos a los cuales todos los ciudadanos deben acceder, como el derecho a la educación, a la salud y a una vida digna, entre otros.

Por esta razón, enfrentar la pobreza sigue siendo un tema fundamental en la agenda de desarrollo de todo el mundo, lo que lo convierte en un objetivo central de los gobiernos. De hecho, la Agenda 2030, a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, reconoce la importancia de la erradicación de la pobreza en todas sus formas en el Objetivo 1, partiendo de que los bajos ingresos de los hogares están relacionados con otros indicadores como el empleo, la seguridad alimentaria, la salud, la educación y el acceso a agua potable.

De igual manera, la pandemia del COVID-19 ha puesto en una situación crítica a los hogares más vulnerables. El problema de la pobreza se ha acentuado, lo que se hace evidente cuando se verifica que hay un proceso de reactivación económica, con crecimiento, pero sin el proporcional aumento del empleo. También es clave tener en cuenta que la recuperación económica no está siendo uniforme para todos los grupos sociales. Es decir, hay crecimiento, sin embargo, no se ha llegado al mismo número que trabajadores que antes de la pandemia y los trabajos de las mujeres se están recuperando más lento que los de los hombres. Esto pone en evidencia que aún falta tiempo para que se recuperen los logros sociales prepandemia. Por lo tanto, la urgencia de implementar políticas, estrategias y acciones encaminadas a erradicar la pobreza y la pobreza extrema es aún mayor. Es clave evitar que los próximos años se conviertan en una década pérdida en la lucha contra la pobreza.

Colombia no es ajeno a este contexto. Núñez (2021) muestra que “la magnitud de la desigualdad y la pobreza han sido secularmente grandes; sin embargo, se subraya que el Estado no ha hecho gran cosa por reducir las correspondientes brechas” (Pág. 253). Lo anterior es más notorio teniendo en cuenta que la pandemia, durante el 2020, llevó a que más de 3,5 millones de colombianos entraran en condición de pobreza (DANE, 2021). Además, históricamente en Colombia, desde antes de la pandemia y de manera estructural, se han presentado toda una serie de desigualdades que se reflejan en diferentes niveles de pobreza regional. Mientras unos territorios presentan avances, otros se encuentran estancados y algunos más han retrocedido en la lucha contra el flagelo de la pobreza. Entender esas dinámicas tan diferentes es entender a Colombia, es comprender su diversidad y las particularidades que se necesitan para diseñar soluciones adecuadas y políticas diferenciadas.

Por lo tanto, el objetivo de este análisis es comprender las particularidades territoriales de la pobreza en Colombia como un aporte al entendimiento de sus causas y al porqué de su permanencia entre generaciones. Esto no solo es relevante dentro de las ciencias sociales y la economía, sino que debe ser un objetivo central del Estado y sus políticas públicas. En este documento se presentan tanto las cifras actuales de pobreza nacional y pobreza a nivel departamental, como una revisión conceptual y metodológica de sus determinantes. Partiendo de lo anterior, se desarrolla una proyección para la pobreza nacional en 2021 y un Panel que estudia las variables más relevantes en la dinámica de la pobreza departamental entre 2008 y 2020. Se hace una aproximación cualitativa al departamento de Córdoba, uno de los territorios más exitosos en la lucha contra la pobreza en los últimos años, con el fin de identificar las razones de sus avances desde la percepción de sus actores. En ese sentido hemos seleccionado el Departamento de Córdoba por sus resultados positivos y la alianza con la Fundación ATARRAYA para el trabajo cualitativo desarrollado. El documento finaliza

con una serie de conclusiones y recomendaciones de política comprendidas como buenas prácticas territoriales en la lucha contra la pobreza en Colombia, que podrían escalarse y volverse políticas públicas nacionales.

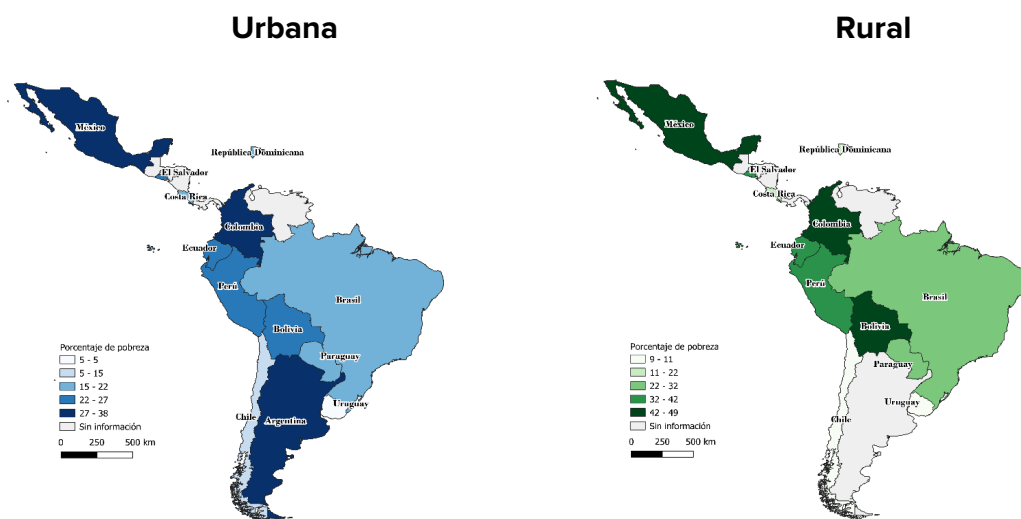
## 2. ANTECEDENTES Y REVISIÓN DE LITERATURA: ¿DE DÓNDE PARTIMOS?

### 2.1. Efectos de la pandemia y estado actual de la pobreza

La pandemia del Covid-19 ha sido una de las crisis económicas de mayor impacto que ha enfrentado la humanidad. Lakner et. al (2021) estiman que la pandemia provocó un incremento entre 88 y 93 millones en el número de personas en situación de pobreza extrema en el 2020. Sin embargo, esta situación siguió aumentando durante el 2021, en el cual se espera que el número de pobres surgidos como consecuencia del COVID-19 aumente entre 143 millones y 163 millones. Es decir, el número de pobres a nivel mundial en 2021 se ubicaría entre 731 y 752 millones de personas. Lo anterior representa el mayor reto, junto con la eliminación de todas las formas de hambre y rezago en el acceso a los alimentos, que la humanidad enfrentará en los próximos años.

América Latina no es ajena a la tendencia mundial. Según CEPAL (2022), la pobreza en el continente durante el 2020 se ubicó en 33%, con un crecimiento de 2,5 puntos porcentuales. Colombia en el 2019 se ubicaba como el segundo país con mayor pobreza<sup>13</sup>, solamente detrás de Honduras, mientras que para el 2020 pasó a ser el primero (teniendo en cuenta que Honduras no reporta información). De igual forma, el continente mantiene la tendencia en la cual la población rural concentra mayores niveles de pobreza (Gráfica 1), lo cual no es ajeno para Colombia, México y Bolivia, quienes para el 2020 contaban con mayores niveles de pobreza rural<sup>14</sup>.

Gráfica 1. Mapa de la pobreza urbana y rural en América Latina



Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (2022)

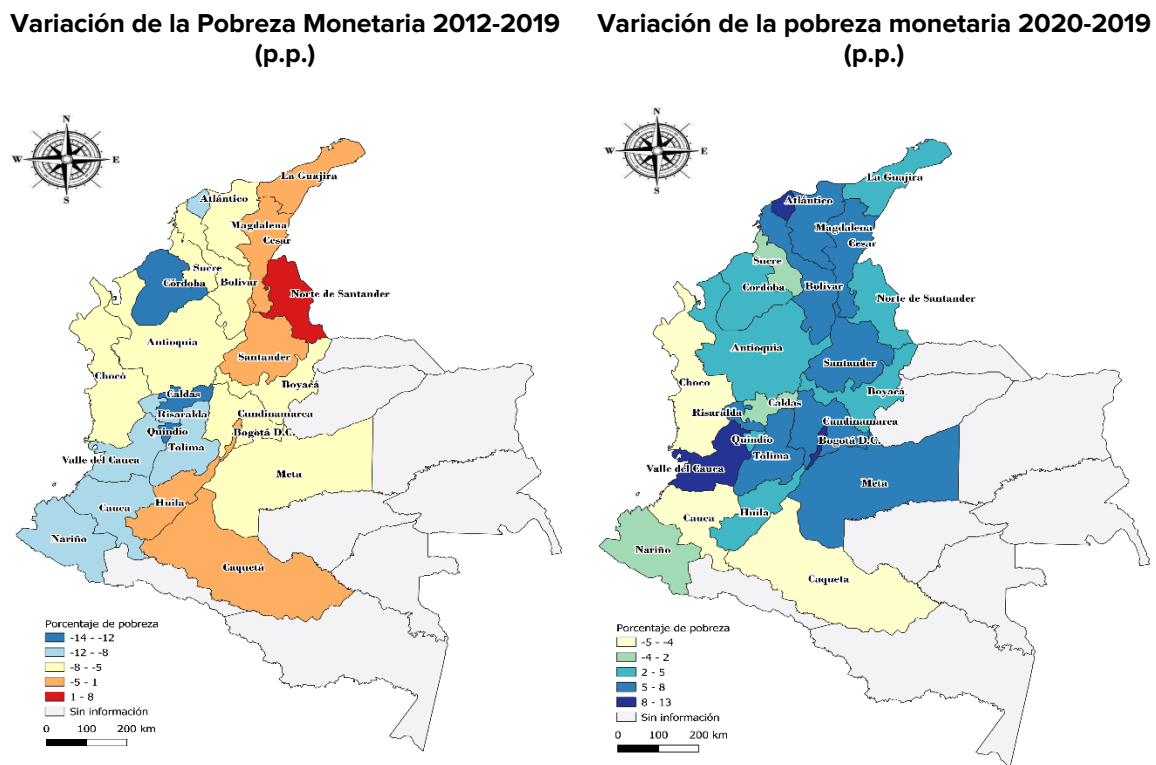
<sup>13</sup> Entre los 12 países para los que se cuentan con información disponible y se pueden comparar

<sup>14</sup> Como se verá más adelante, los datos reportados por la CEPAL y el DANE difieren de forma significativa respecto a los cambios en la pobreza rural durante el 2020 debido a que son resultado de la aplicación de metodologías diferentes, lo que lleva a la discrepancia en la definición de las líneas de pobreza.

Según las cifras del DANE (2021), en Colombia para el 2020, la pandemia dejó como resultado una pobreza monetaria de 42,5% y la pobreza extrema en 15,1%, lo anterior presiona aún más la necesidad de contar con medidas urgentes que se deben tomar para evitar que los rezagos y las desigualdades se acentúen en los próximos años. Una de ellas son las diferencias regionales, la Gráfica 2 muestra cómo ha sido la evolución de los niveles de pobreza entre los Departamentos desde el 2012, junto con las variaciones a 2019 y 2020. En primer lugar, la mayoría de los departamentos, a excepción de Norte de Santander, La Guajira, Cesar, Santander y Bogotá, lograron reducir la pobreza entre 2012 y 2019. Por otro lado, resalta también que Chocó, Cauca, Nariño y Caquetá redujeron la pobreza incluso durante el primer año de la pandemia, 2020. Sin embargo, la tendencia para los otros departamentos es un crecimiento inusitado del número de personas pobres para el mismo año.

Es importante resaltar las diferencias regionales en la pobreza en Colombia. Mientras que se encuentran departamentos con muy buenos resultados como Córdoba, Quindío y Caldas, hay otros que no avanzan o incluso retrocedieron más durante la pandemia, como el caso de La Guajira o Cesar. Sin embargo, aún no son claras las razones y mecanismos detrás de estas dinámicas, ni de cuál ha sido el rol del Estado, del sector privado y la sociedad civil en términos de lograr reducir los niveles de pobreza.

Gráfica 2. Mapas de la pobreza monetaria a nivel departamental en Colombia entre 2012-2019 y 2020-2019



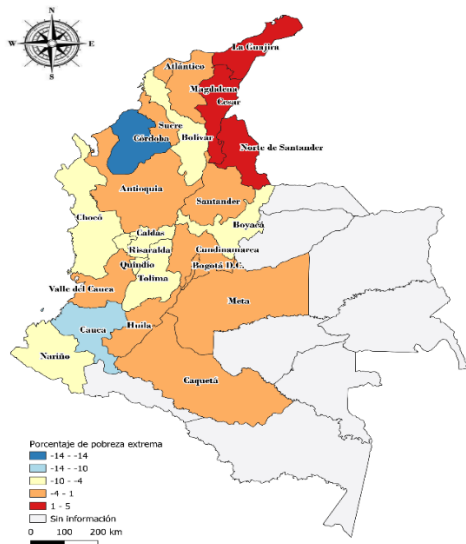
Fuente: elaboración propia con base en DANE. Pobreza Monetaria (2021)

Por otro lado, en términos de la pobreza extrema se encuentra un patrón menos regular respecto a sus resultados (Gráfica 3). Sin embargo, se mantiene el aumento de ésta en los departamentos de La Guajira y Norte de Santander para antes de la pandemia. Ahora bien, es clave notar que solamente Cauca y Chocó lograron reducir la pobreza extrema durante el

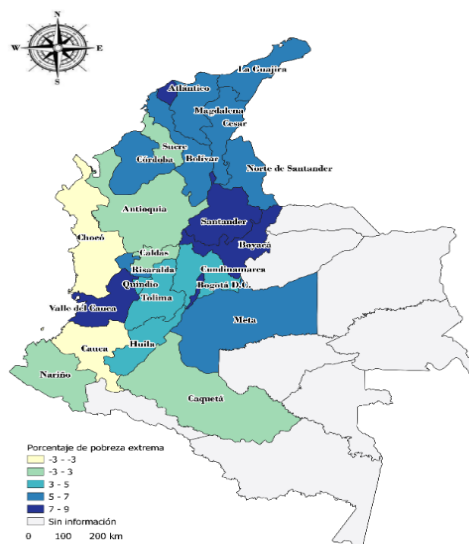
2020, mientras que todos los otros departamentos tuvieron importantes incrementos, lo cual pone de manifiesto la necesidad de emprender políticas y medidas al respecto.

Gráfica 3. Mapas de la pobreza monetaria a nivel departamental en Colombia entre 2012-2019 y 2020-2019

Variación de la Pobreza Monetaria Extrema 2012-2019 (p.p.)



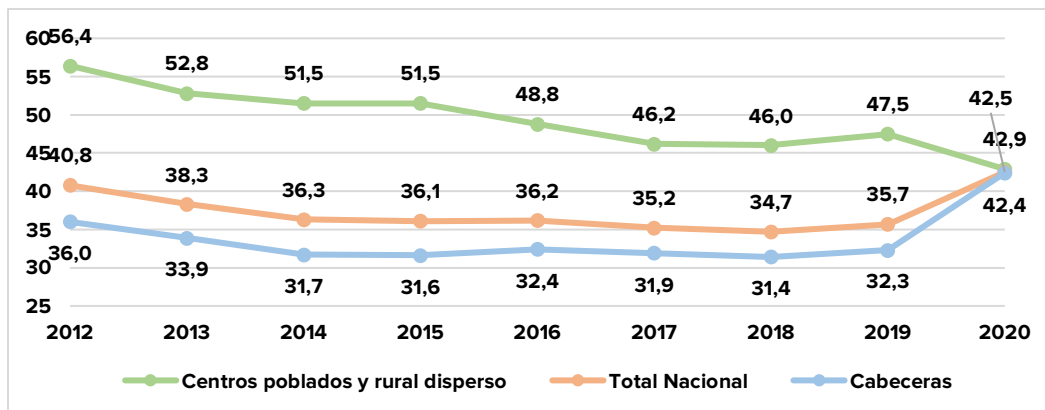
Variación de la pobreza monetaria Extrema 2020-2019 (p.p.)



Fuente: elaboración propia con base en DANE. Pobreza Monetaria (2021)

Por estas razones, es importante analizar las principales características de la pobreza departamental en Colombia, sus particularidades y sus tendencias regionales. Una de las más relevantes es la brecha urbano rural, que había tendido a mantenerse en cerca de 15 puntos porcentuales (Gráfica 4). No obstante, los resultados presentados por el DANE sobre la pobreza en 2020 muestran que se cerró la brecha, puesto que las cabeceras aumentaron cerca de 10 puntos porcentuales mientras que las áreas rurales lo redujeron en casi 5 puntos porcentuales.

Gráfica 4. Pobreza monetaria a nivel nacional, urbano y rural (2012-2020)



Fuente: elaboración propia con base en DANE. Pobreza Monetaria (2021)

Por otro lado, el género, la educación y las condiciones del mercado laboral son elementos clave de los niveles de pobreza y pobreza extrema en Colombia, lo cual se puede analizar a partir de las características de los jefes de los hogares (Ver Anexo 1). En primer lugar, las mujeres son más pobres que los hombres en todos los dominios, así como se encuentra que los jefes de hogar más jóvenes tienden a encontrarse con mayor intensidad en condiciones de pobreza. En la misma dirección, el nivel de educación es un factor determinante, puesto que a medida que aumenta, la pobreza disminuye. Por otro lado, el mercado laboral tiene una relación directa con la pobreza explicado principalmente porque el desempleo la aumenta, así como, un trabajador por cuenta propia -muchas veces informal- tiene el doble de probabilidad que un asalariado de clasificarse como pobre.

## 2.2. La pobreza en la Agenda 2030 y los ODS: la necesidad de repensar la meta

Bajo este panorama, es importante tener en cuenta la relevancia de la Agenda 2030 en términos de reducción de la pobreza y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En Colombia, la Meta asociada con el ODS 1 de reducción de la pobreza se adoptó mediante el CONPES 3918 de 2018, con lo cual se esperaba lograr un nivel de pobreza de 18,7% para 2030, lo que suponía una reducción de 9,1 puntos porcentuales sobre el nivel de la Línea Base del 2015. Para la pobreza extrema, la meta en 2030 se encontraba en 4%, con una reducción esperada de 3,9 puntos porcentuales. Sin embargo, tanto el cambio de la metodología de medición de la pobreza monetaria como los efectos de la pandemia hacen necesario un análisis más profundo sobre la proyección de la meta que permita tener una idea concreta de los esfuerzos requeridos para alcanzarla, lo mismo que repensar las respectivas metas de pobreza y pobreza extrema ante los eventos de los últimos meses.

El Cuadro 1 presenta un análisis de la Meta del ODS 1 a partir de proyectar la reducción esperada en el CONPES 3918 sobre los nuevos resultados de pobreza y pobreza extrema publicados durante el 2020. En ese sentido, manteniendo la proyección de reducción del CONPES en puntos porcentuales, la meta de pobreza en 2030 estaría cerca del 27% y la de pobreza extrema en 5,2%. Teniendo en cuenta los niveles de pobreza durante el 2020, para lograr cumplir la meta hacia el 2030, la pobreza debería reducirse en 15,5 puntos porcentuales, es decir, un tercio respecto a la Línea Base del 2015, lo que en términos de número de personas en condición de pobreza representa una reducción anual entre 2021 y 2030, de 1,34 millones de pobres. En cuanto a la pobreza extrema, la reducción aproximada para cumplir con la proyección de la Meta a 2030 sería de 9.9 puntos porcentuales, lo que supondría que entre 2021 y 2030, 257 mil personas tendrían que salir de la pobreza por año.

Cuadro 1. Análisis de la Meta del ODS 1 de la Agenda 2030

|                                  | Línea Base 2015 | Dato intermedio a 2020 | Meta proyectada a 2030 | Reducción total entre 2021 y 2030 (p.p.) | Promedio anual de reducción para cumplir la meta (Número de pobres) (Millones) |
|----------------------------------|-----------------|------------------------|------------------------|--|--|
| <b>Pobreza Monetaria</b>         | 36,1%           | 42,5%                  | 27%                    | 15.5                                     | 1,335  |
| <b>Pobreza Monetaria Extrema</b> | 9,1%            | 15,1%                  | 5,2%                   | 9.9                                      | 0,257  |

Fuente: elaboración propia con base en el CONPES 3918 y DANE (2021)

Los retos para lograr los compromisos de la Agenda 2030 son muy importantes bajo este nuevo escenario. En específico, entre 2012 y 2019 solamente un millón de personas lograron salir de la pobreza, lo que no alcanzaría a ser ni siquiera el ritmo anual necesario para alcanzar el ODS 1 en la presente década. El panorama en la pobreza extrema es levemente mejor, puesto que, hasta el 2019 habían salido de ella cerca de 620 mil personas, lo que es más de dos veces el número de pobres que deberían salir de la pobreza por año para cumplir con la meta de la Agenda 2030. Es decir, de mantenerse los mismos esfuerzos de la década pasada, que desafortunadamente la pandemia reversó, el país está muy lejos de cumplir con la meta de poner fin a la pobreza.

### **2.3. ¿Cómo se ha entendido la pobreza en Colombia y cuáles han sido las acciones para enfrentarla?**

Algunas características de la pobreza tales como las trampas de pobreza, la dependencia de los afectados y la exclusión social son obstáculos clave a la movilidad social (Núñez, 2012). Sin embargo, la discusión es amplia respecto a dos puntos fundamentales: la medición y su significado, y las causas.

#### **La medición de la pobreza y su significado**

En general, la pobreza como concepto se ha entendido desde una perspectiva descriptiva, por lo que se ha definido como pobre aquel que carece de bienes y servicios considerados como elementales por la sociedad (Ravallion, 2003). Por lo tanto, el enfoque tradicional de la pobreza se ha concentrado en definir un umbral mínimo de ingresos desde el cual se clasifican a las personas como pobres o no. No obstante, en la discusión actual y a partir de la perspectiva de capacidades de Sen sobre la pobreza como la ausencia de un ejercicio efectivo de la libertad y los derechos, se ha profundizado sobre la necesidad de un enfoque multidimensional que responda a la complejidad misma del fenómeno (Sophia & Citi, 2022).

Durante gran parte del siglo XX la pobreza fue abordada como un problema monocausal. Sin embargo, los últimos años de investigación han mostrado que esta tiene múltiples causas y determinantes (Banerjee & Duflo, 2012). Estos cambios indican que la pobreza no es un fenómeno estático, ni unidimensional, sino que se requiere avanzar cada vez más en su comprensión desde una perspectiva interdisciplinaria, interseccional y dinámica. Aún más, en el contexto de la pandemia que ha frenado los avances alcanzados en los últimos años.

#### **Aproximaciones a las causas de la pobreza**

Los estudios sobre la pobreza, desde la economía, han tendido a concentrarse en comprender la relación de determinadas variables sobre su dinámica a nivel microeconómico o individual (Banerjee & Duflo, 2007), mostrando además que las trampas de pobreza son un elemento fundamental para comprender la permanencia en el tiempo en esta condición (Kraay & McKenzie, 2014). Estas trampas se definen como el conjunto de mecanismos que se refuerzan a sí mismos y mediante los cuales las personas permanentemente tienen bajos ingresos, de modo que, la pobreza actual es en sí misma una causa directa de la pobreza en el futuro.

Por otro lado, desde una perspectiva sociológica, Brady (2019) resalta que existe un rezago en la teorización de las causas de pobreza, puesto que, los estudios han tendido a concentrarse más en establecer relaciones puntuales, pero menos en concebir una estructura teórica detrás, sin embargo, es posible determinar tres áreas generales que explican sus causas. En primer lugar, se encuentra la perspectiva comportamental que se concentran en las actitudes individuales, los incentivos y la cultura, lo cual se manifiesta, por ejemplo, en la actitud hacia el riesgo que asumen las personas en situación de pobreza. En segundo lugar, las teorías estructurales enfatizan la importancia del contexto demográfico y

el mercado laboral, como causas tanto de los comportamientos como de la pobreza. Y, en tercer lugar, las teorías sobre la política se basan en entender la pobreza como un resultado político determinado por relaciones de poder sobre las elecciones colectivas y la distribución de los recursos.

A partir de lo anterior, este estudio se concentra en la perspectiva estructural, puesto que, según Núñez (2012), los tránsitos entre estados de la pobreza en Colombia están determinados por una enorme inestabilidad que se presenta en los segmentos formales del mercado laboral. De igual forma, con lo muestran Ávila et. al (2021), la investigación en pobreza en el país ha estado dada alrededor de los temas de protección social, crecimiento económico, mercado laboral y políticas públicas, con una alta concentración de las investigaciones a nivel regional en las zonas con mayor desarrollo económico. Sin embargo, es importante notar que los dos enfoques son relevantes para el caso colombiano, pero no es posible abordarlos de forma detallada en este estudio.

### **Estudios de la pobreza en Colombia**

Desde los primeros estudios sobre pobreza en Colombia, Núñez y Ramírez (2002), se han enfocado en encontrar factores que relacionan el nivel de ingresos con variables como mercado laboral y crecimiento económico. De hecho, las investigaciones sobre pobreza en Colombia han estado enfocadas en comprender cómo el aumento en la actividad económica, de los ingresos o de la movilidad intergeneracional permite mejorar las condiciones de vida de las personas. A nivel regional, Galvis-Aponte & Meisel (2010), a través de un análisis espacial, muestran la persistencia de la pobreza a nivel territorial en Colombia en los últimos años, pues a través de los censos se mantienen las mismas condiciones de vida entre municipios, así mismo, Galvis-Aponte & Meisel (2014) muestran que hay una importante correlación entre el grado de movilidad social de una región, lo que indica que la desigualdad a nivel territorial se asocia con una baja capacidad de las personas de mejorar sus ingresos a través de las generaciones.

De la misma manera, por la disponibilidad de los datos y el alcance de los estudios, se tienden a analizar el nivel nacional como un agregado, lo cual no permite entender diferencias regionales y territoriales claves en términos de los determinantes de la pobreza. En esa línea, Ariza & Retajac (2020) hacen un ejercicio de descomposición del crecimiento, la redistribución y los precios para las principales ciudades del país.

Por otro lado, Núñez (2021) muestra que la demografía, la ocupación y la educación fueron las variables que más incidieron en los cambios en el nivel de ingresos en los hogares colombianos a nivel micro en los últimos años, mientras que a nivel macro, el crecimiento económico explica una parte importante del cambio observado. De igual forma, Monroy et. al (2022), a partir del análisis de los microdatos de las Encuestas de Hogares de los últimos 20 años confirman los resultados anteriores y muestran que, al descomponer los cambios en los ingresos de los hogares, las contribuciones a los cambios en pobreza son similares a los ya mencionados, con factores adicionales relevantes en los últimos años, como el cambio en el tamaño del hogar y la migración hacia las zonas urbanas, así como, los cambios en los retornos laborales de los trabajadores independientes. También, un ejercicio de descomposición hecho por Galvis-Aponte et. al (2021) del Banco de la República aporta evidencia en la misma línea sobre la importancia de estos factores para reducir la desigualdad por ingresos en el país.

Entender la pobreza y sus determinantes reviste mayor importancia cuando se tienen en cuenta las diferencias subnacionales, pues es bien sabido que hay territorios que avanzan, otros que se estancan y otros que retroceden. Esas diferencias solo pueden ser capturadas si se analizan con el nivel de detalle adecuado. Por lo anterior, uno de los elementos que no



se ha tenido en cuenta con suficiente atención en los estudios de la pobreza son las diferencias y heterogeneidades locales, con lo cual, este trabajo propone coadyuvar a suplir esa brecha en las investigaciones sobre el tema.

Además de lo anterior, conocer a profundidad la pobreza aumenta las probabilidades de éxito en la ejecución de políticas públicas diseñadas para erradicarla, máxime cuando Colombia se ha propuesto alcanzar para 2030 una pobreza monetaria nacional del 18,7% (CONPES 3918 del 2018). Esclarecer los determinantes también permitirá focalizar de manera más eficiente los recursos públicos y mejorar la capacidad institucional del Estado en el planteamiento de planes y programas en la lucha contra la pobreza.

### **Medidas e intervenciones para enfrentar la pobreza**

En esa dirección, otro hilo de discusión alrededor de la pobreza y la desigualdad es precisamente sobre cuáles son las medidas apropiadas para enfrentarlas. A nivel macro, en un artículo reciente de Page & Pande (2018), se argumenta que la reducción de la pobreza se ha basado principalmente en dos palancas como el crecimiento económico y la redistribución intencional de recursos a las personas que menos tienen, ya sea por parte del Estado o de la ayuda exterior, sin embargo, tanto el crecimiento como la ayuda y el papel de los Gobiernos han sido insuficientes hasta ahora, por lo tanto, será poco probable cumplir con la meta de reducir la pobreza extrema propuesta por la Agenda 2030. Dado lo anterior, se debe avanzar en que los Estados reconozcan cuales son las necesidades de las personas en pobreza extrema y fortalecer a las entidades responsables de acabar con ella.

A nivel de la atención a los hogares, la discusión es amplia respecto a las mejores medidas posibles. Por un lado, Hanna & Olken (2018) retoman el debate entre Ingreso Básico Universal vs Transferencias con Población Objetivo y muestran que hay un *trade-off* entre ambas medidas pero que su aplicación y posibilidad dependen de la capacidad administrativa de cada Gobierno para implementarlo, junto con sistemas tributarios que logren redistribuir efectivamente los recursos. Lo anterior se une a la evidencia ya conocida de los programas de transferencias condicionadas y no condicionadas en el mundo, según los cuales tienen efectos positivos en ingresos y en la lucha contra la pobreza (Bastagli et. al, 2016) con algunos efectos no intencionados para tener en cuenta, por ejemplo, los desincentivos a la inclusión y a la formalización laboral (Núñez, 2010).

Por otro lado, los programas de graduación, enfocados en las poblaciones más pobres, con un enfoque tanto de ingresos como la capacidad de llevar a cabo un proyecto productivo acompañados de entrenamiento, han tenido efectos positivos demostrados de largo plazo sobre el consumo, la seguridad alimentaria, el ingreso y la salud de los hogares intervenidos (Banerjee et. al, 2021). El principal canal identificado de la persistencia de los resultados es que los hogares tienen mejores oportunidades de diversificar sus ingresos a través de empleos más lucrativos e incluso la migración para buscar mejores oportunidades.

En este sentido, Maldonado et. al (2016) y desde el proyecto Sinergias Rurales (2021) se ha avanzado en investigar intervenciones para superar la pobreza extrema y mejorar el desarrollo de las áreas rurales a través de la articulación entre programas de protección social y desarrollo productivo, con el propósito de lograr intervenciones articuladas que no sólo ofrezcan mayores ingresos a los hogares sino la consolidación de actividades productivas con el fin de lograr un aumento sostenido en la calidad de vida. Para ello, Sinergias Rurales (2021) propone que se debe llevar a cabo un diagnóstico de las condiciones de los hogares y su nivel de activos para definir cuáles son las intervenciones más apropiadas.

En la misma línea, se ha demostrado la importancia y el potencial que tienen las actividades agropecuarias, para las zonas rurales, en tener hasta dos o cuatro veces más efectividad

para reducir la pobreza que el crecimiento de otros sectores (Banco Mundial, 2015). De hecho, en esa misma relación, la propuesta del Fuglie et. al (2019) es identificar las etapas del desarrollo agropecuario de la población que va a ser atendida para tener claras sus necesidades e intervenciones requeridas.

No obstante, otro de los vacíos relevantes de la literatura actual es el de analizar las políticas públicas que mejoran los resultados en pobreza a nivel territorial, es decir, a través de la percepción e implementación que los actores locales hacen de los lineamientos desde el nivel nacional, así como mejorar el detalle de la comprensión en la relación entre crecimiento económico territorial y las medidas que toman los gobiernos locales para que esto se traduzca en mayor redistribución de los recursos, con los consecuentes resultados sobre la reducción de la pobreza.

Resulta importante sistematizar y tener claridad de las buenas prácticas o experiencias exitosas de procesos regionales que hayan ayudado efectivamente a combatir la pobreza. Conocer sus particularidades, sus razones de éxitos, sus posibilidades de réplicas y opciones de hacer el *scaling up*, en caso de que fuese posible, con el fin de determinar buenas prácticas en programas de lucha contra la pobreza.

### **3. ENFOQUE METODOLÓGICO**

De acuerdo con Núñez (2012), la dinámica de la pobreza y el comportamiento del mercado laboral, además de sus efectos sobre la política social, presentan múltiples dimensiones. Un examen de esta interacción y dinámica implica un análisis de los diferentes factores que posibilitan su aparición, reproducción, e, incluso, multiplicación. Por lo tanto, es necesario abordar el objeto de estudio desde una perspectiva multidisciplinaria a través del uso de métodos mixtos. Para ello, se hará uso de modelos econométricos, desde una perspectiva cuantitativa, así como de proyecciones de la pobreza para el año 2021. Y, además, se recopilarán entrevistas y herramientas cualitativas que se utilizarán como complemento y permitirán la profundización en la explicación de los resultados.

#### **3.1. Enfoque cuantitativo**

Este componente de la metodología parte de las proyecciones de los resultados sobre pobreza monetaria para el 2021 y después se concentra en comprender las variables que han sido más relevantes para explicar la dinámica de la pobreza desde el 2008 hasta el 2020.

En primer lugar, las micro-simulaciones son modelos que parten de una Línea de Base para hacer proyecciones a partir de la información disponible en las encuestas de hogares como la GEIH (Gran Encuesta Integrada de Hogares) y la ENPH (Encuesta Nacional del Presupuesto de los Hogares). Así, bajo ciertos supuestos lógicos y racionales, se proyectan escenarios de choques y respuestas de política, que, en este caso, están asociados a la crisis económica y social causada por el COVID-19. De igual forma, se tienen en cuenta la variación para el año 2021 de los salarios y el número de ocupados para 14 actividades definidas por el DANE en la GEIH, con el fin de lograr capturar mayor variación entre los sectores y mejor precisión en los resultados. Para esto, también se tiene en cuenta el aumento de los precios debido a que estos afectan la línea de pobreza y son clave para determinar la clasificación de la pobreza monetaria.

En términos de los determinantes de la pobreza, en los últimos años, la investigación sobre temas de pobreza ha logrado importantes avances en términos de entender las “trampas” u obstáculos que hay detrás de su superación (Banerjee & Duflo, 2011) (Balboni et. al, 2021). Sin embargo, no se puede perder de vista la importancia de avanzar en entender los factores

estructurales que la aumentan o la reducen. En ese sentido, Núñez y Ramírez (2002) llevaron a cabo uno de los primeros ejercicios en esta dirección para el caso de Colombia, mostrando que el aumento de la pobreza para ese momento se explicaba principalmente por el crecimiento del desempleo. El estudio más reciente de Ariza & Retajac (2020) hace un cálculo similar en términos de crecimiento, redistribución y precio, con resultados similares.

Así pues, se usa Metodología panel para los 23 departamentos del país para los cuáles hay información y los años disponibles para los cálculos de pobreza desde el 2008 hasta el 2020. Por lo tanto, el modelo econométrico es un panel con la siguiente especificación:

$$y_{it} = x'_{it}\beta + \alpha_i + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Donde  $y_{it}$  es la incidencia de pobreza,  $x'_{it}\beta$  las variables independientes,  $\alpha_i$  son las características individuales que no varían en el tiempo y  $\varepsilon_{it}$  es el término de error con clúster a nivel departamental. Las variables independientes estarían relacionadas con las mediciones del desempeño institucional publicadas por el DNP, medidas sobre crecimiento, mercado laboral, condiciones socioeconómicas, entre otras. Para esta estimación se pueden usar efectos fijos o efectos aleatorios de acuerdo con la prueba de Hausmann. Con ello, se llegan a unos resultados que muestran las variables más significativas para explicar la relación con la incidencia de pobreza.

Debido a los problemas de endogeneidad y autocorrelación serial que puede presentar la variable de pobreza, pues es muy probable que el periodo anterior condiciona el comportamiento del siguiente, una aproximación más precisa es usar un **panel dinámico**, en el que los rezagos de la variable dependiente son usados como regresores, como se muestra en la ecuación (2):

$$y_{it} = x'_{it}\beta + \delta y_{i,t-1} + c_i + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

Donde las variables son similares a la ecuación (1), excepto porque  $\delta y_{i,t-1}$  es el rezago de la variable dependiente. Sin embargo, el modelo de la ecuación (2) no puede estimarse mediante un MCO o un panel de efectos fijos o aleatorios porque, por construcción, el efecto inobservable ( $c_i$ ) está correlacionado con  $y_{i,t-1}$ . Una primera solución es estimar el modelo (2) mediante el método de Anderson & Hsiao, pero los estimadores son ineficientes. Por lo tanto, se usa el estimador de Arellano-Bond, que utiliza variables instrumentales y está propuesto para paneles con pocos periodos, muy similar a la estimación aquí propuesta.

### 3.2. Enfoque cualitativo

Por otro lado, se necesita conocer a profundidad los efectos de la reducción de la pobreza desde la perspectiva de las personas y los líderes a cargo de ella. Para ello, se usa una aproximación metodológica cualitativa, de contacto con las personas y grupos sociales y económicos del territorio en el que se incluye un enfoque de métodos mixtos para entender los principales obstáculos al desarrollo humano en el país y cómo impulsar una estrategia de desarrollo para que nadie se quede atrás. Se realiza un estudio de caso en el Departamento de Córdoba, dado los buenos resultados en su lucha contra la pobreza y la posibilidad de trabajo con la academia, centros de pensamiento y sociedad civil local, con el fin de entender los canales de los resultados y aportar de forma más detallada a las conclusiones. El propósito principal de este ejercicio será el de reconocer y resaltar buenas prácticas llevadas a cabo por los gobiernos locales que hayan sido efectivas en términos de reducción de la pobreza monetaria de sus territorios.

Así pues, se partirá de la aplicación de entrevistas semiestructuradas para comprender los principales cambios que ha traído la reducción de la pobreza en el Departamento. Se necesita escuchar a la gente, lo que sienten y cómo piensan y ejecutan sus estrategias y

medios de vida que les permite mejorar y saltar la línea de la pobreza y la pobreza extrema. También, es necesario aproximarse a las acciones emprendidas por el gobierno, la sociedad civil, la cooperación internacional y demás actores involucrados, que explican el comportamiento de la pobreza. La información recopilada se analiza mediante el uso del software *Nvivo* con el fin de encontrar nubes de palabras y relaciones entre conceptos con el fin de analizar los determinantes que los participantes perciben fueron clave en los últimos años.

## 4. RESULTADOS

Los resultados están divididos entre el componente cuantitativo y cualitativo. Para el primero, se presenta las proyecciones de la pobreza para el 2021 y los determinantes a nivel departamental entre 2008-2020. Para el segundo, hay un análisis específico sobre el Departamento de Córdoba acerca de las acciones y políticas emprendidas a nivel local para reducir la pobreza monetaria entre 2012-2019.

### 4.1. Proyecciones de la pobreza y sus determinantes en los últimos 13 años

#### Datos.

Para el análisis cuantitativo se usaron varias fuentes de información. En primer lugar, para la proyección de pobreza se procesaron los microdatos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) con el fin de comprender el comportamiento de los salarios y sectores por trimestres a nivel nacional. Además de ello, se contrastaron los datos con la información proveniente de los microdatos sobre pobreza, en los que se hace una imputación de los ingresos de los hogares que inicialmente no los reportan en las encuestas.

Por otro lado, para la conformación de las variables del Panel, se usó como fuente principal la GEIH para las variables del mercado laboral, además de una amplia búsqueda y recopilación de información de temas como crimen, migración, ingresos fiscales, inversión pública, población y participación política, las cuales se detallan en el Cuadro 2. La elección de las variables obedece a una revisión de los principales factores asociados con la pobreza a nivel departamental, lo cual se discute en la segunda sección del documento.

Cuadro 2. Descripción de las variables usadas en la estimación del Panel (2008-2020)

| Variable                            | Descripción  | Fuente   |
|-------------------------------------|--|--|
| <b>Desempeño municipal</b>          | Mide el ejercicio de las entidades territoriales en cuanto al cumplimiento de las metas establecidas en el Plan de Desarrollo, cobertura de servicios públicos y el cumplimiento de las normas en la ejecución de sus recursos | Departamento Nacional de Planeación (DNP)                |
| <b>Tasa de homicidios</b>           | Número total de homicidios en el departamento por cada 100.000 habitantes  | Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses |
| <b>Inversión pública</b>            | Gasto público de los departamentos destinado a la inversión  | Departamento Nacional de Planeación (DNP)                |
| <b>Tasa de Desempleo</b>            | Es la relación porcentual entre el número de personas que están buscando trabajo y el número de personas que integran la fuerza laboral  | Gran Encuesta Integrada de Hogares-DANE                  |
| <b>Tasa Global de Participación</b> | Es la relación porcentual entre la población económicamente activa y la población en edad de trabajar  | Gran Encuesta Integrada de Hogares-DANE                  |
| <b>Tasa de Ocupación</b>            | Es la relación porcentual entre la población ocupada y el número de personas que integran la población en edad de trabajar   | Gran Encuesta Integrada de Hogares-DANE                  |
| <b>Tasa de Informalidad</b>         | Es la relación porcentual entre el número de personas que no cotizan ni a salud ni a pensión sobre la población ocupado  | Gran Encuesta Integrada de Hogares-DANE                  |
| <b>Jefatura femenina</b>            | Porcentaje de hogares en los que la jefa de hogar es mujer   | Gran Encuesta Integrada de Hogares-DANE                  |

|  |   |   |
|--|---|---|
| <b>Promedio de años de escolaridad</b> | Número de años de escolaridad   | Gran Encuesta Integrada de Hogares-DANE                         |
| <b>Tamaño del hogar</b>                | Número de integrantes del hogar   | Gran Encuesta Integrada de Hogares-DANE                         |
| <b>Empleo público</b>                  | Porcentaje de empleados del sector público sobre el total de empleados  | Gran Encuesta Integrada de Hogares-DANE                         |
| <b>Índice de ruralidad</b>             | Porcentaje de población que reside en centros poblados y rural disperso sobre el total de la población departamental                            | Proyecciones Censo Nacional de Población y Vivienda (2018)-DANE |
| <b>Transferencias</b>                  | Ejecución de los recursos provenientes de la nación (SGP y otros)   | Departamento Nacional de Planeación (DNP)                       |
| <b>Recursos propios</b>                | El total de los ingresos tributarios y no tributarios sobre los ingresos totales muestra la capacidad de recaudo más allá de las transferencias | Departamento Nacional de Planeación (DNP)                       |
| <b>Regalías</b>                        | Ejecución de los recursos provenientes del Sistema General de Regalías  | Departamento Nacional de Planeación (DNP)                       |
| <b>Senadores</b>                       | Número total de senadores en el departamento por cada 100.000 habitantes  | Misión de Observación Electoral                                 |
| <b>Participación</b>                   | Número de personas que ejercen su derecho al voto sobre el censo electoral  | Panel del CEDE-Registraduría Nacional del Estado Civil          |
| <b>PIB per cápita</b>                  | Producto Interno Bruto por habitante  | Cuentas Nacionales-DANE   |
| <b>Exportaciones</b>                   | Bienes y servicios exportados a nivel departamental   | Cuentas Nacionales-DANE   |
| <b>Importaciones</b>                   | Bienes y servicios importados a nivel departamental   | Cuentas Nacionales-DANE   |
| <b>Migración</b>                       | Estimaciones departamentales de la migración  | Migración-DANE  |

Fuente: elaboración propia con base en DANE, DNP, Medicina Legal y CEDE

En este orden de ideas, para elegir las variables más relevantes se usa una metodología *stepwise*, que es una herramienta de regresión que permite seleccionar las variables explicativas que tengan significancia estadística en un modelo de regresión múltiple (Smith, 2018). De igual forma, se tuvo en cuenta la relevancia del mercado laboral, el crecimiento económico y la participación electoral dada la revisión de literatura que muestra la importancia de estas variables. Así pues, para la metodología del Panel se seleccionaron los factores más relevantes para explicar la pobreza y la pobreza extrema a nivel departamental en Colombia. El Cuadro 3 muestra las estadísticas descriptivas de las variables usadas en las estimaciones. Se encuentra que, en general, hay mayor variación entre Departamentos que entre años, lo cual se mantiene para la pobreza y la pobreza extrema.

Cuadro 3. Estadísticas descriptivas de las variables del Panel (2008-2020)

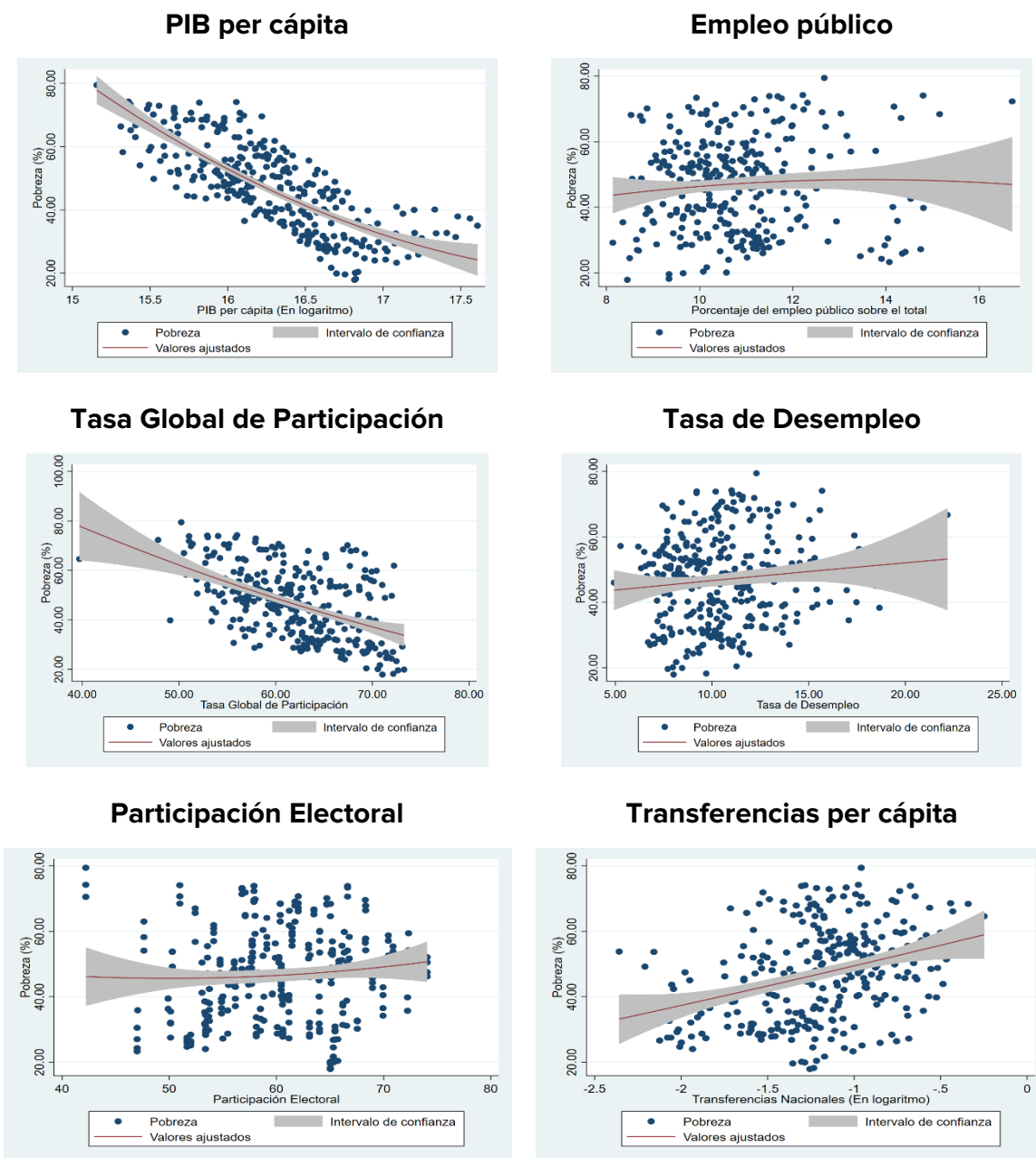
| Variable                            |                     | Media    | Desviación Estándar | Mín      | Máx      | Observaciones |
|-------------------------------------|---------------------|----------|---------------------|----------|----------|---------------|
| <b>Pobreza total</b>                | Global              | 46.83522 | 13.80466            | 17.9     | 79.4425  | N = 312       |
|                                     | Entre Departamentos |          | 12.32404            | 23.91363 | 70.35019 | n = 24        |
|                                     | Entre años          |          | 6.674357            | 35.35894 | 70.72636 | T = 13        |
| <b>Pobreza extrema</b>              | Global              | 15.31664 | 9.917992            | 2.7      | 48.94496 | N = 312       |
|                                     | Entre Departamentos |          | 8.813599            | 4.938846 | 39.60227 | n = 24        |
|                                     | Entre años          |          | 4.866655            | 5.01534  | 34.78335 | T = 13        |
| <b>Tasa Global de Participación</b> | Global              | 61.79688 | 5.729556            | 39.69374 | 73.26624 | N = 312       |
|                                     | Entre Departamentos |          | 4.921724            | 51.92621 | 70.4988  | n = 24        |

|   |                     |          |           |          |          |         |
|---|---------------------|----------|-----------|----------|----------|---------|
|   | Entre años          |          | 3.088544  | 48.34743 | 69.48518 | T = 13  |
| <b>Tasa de Desempleo</b>                    | Global              | 10.41781 | 2.697754  | 4.933552 | 22.17032 | N = 312 |
|   | Entre Departamentos |          | 1.708605  | 7.436124 | 14.3328  | n = 24  |
|   | Entre años          |          | 2.114518  | 5.609638 | 21.44756 | T = 13  |
| <b>Desempeño municipal</b>                  | Global              | 62.26627 | 11.90204  | 34.68358 | 93.31991 | N = 312 |
|   | Entre Departamentos |          | 8.343324  | 46.47839 | 79.3265  | n = 24  |
|   | Entre años          |          | 8.644848  | 39.99621 | 82.39141 | T = 13  |
| <b>Empleo público</b>                       | Global              | 10.75227 | 1.391094  | 8.136946 | 16.70943 | N = 312 |
|   | Entre Departamentos |          | 1.169394  | 9.121595 | 14.11033 | n = 24  |
|   | Entre años          |          | 0.78767   | 8.613426 | 14.45527 | T = 13  |
| <b>Participación electoral</b>              | Global              | 47.00161 | 26.00721  | 0.422098 | 74.06032 | N = 312 |
|   | Entre Departamentos |          | 4.419444  | 39.03166 | 55.88638 | n = 24  |
|   | Entre años          |          | 25.64366  | -8.21837 | 65.42846 | T = 13  |
| <b>PIB per cápita</b>                       | Global              | 16.29886 | 0.4855759 | 15.1565  | 17.60734 | N = 312 |
|   | Entre Departamentos |          | 0.4328698 | 15.71088 | 17.2427  | n = 24  |
|   | Entre años          |          | 0.2358764 | 15.74448 | 16.66654 | T = 13  |
| <b>Exportaciones</b>                        | Global              | 13.82668 | 2.199941  | 4.302375 | 16.8688  | N = 312 |
|   | Entre Departamentos |          | 2.1017    | 6.152251 | 16.28038 | n = 24  |
|   | Entre años          |          | 0.7700865 | 8.692534 | 16.52292 | T = 13  |
| <b>Transferencias nacionales per cápita</b> | Global              | -1.21507 | 0.4082669 | -2.35851 | -0.24892 | N = 312 |
|   | Entre Departamentos |          | 0.3702422 | -2.0651  | -0.66799 | n = 24  |
|   | Entre años          |          | 0.1867934 | -1.7284  | -0.79599 | T = 13  |
| <b>Recursos propios per cápita</b>          | Global              | -1.78588 | 0.5791736 | -3.12445 | 0.383321 | N = 312 |
|   | Entre Departamentos |          | 0.5374155 | -2.48547 | -0.00016 | n = 24  |
|   | Entre años          |          | 0.2403553 | -2.54561 | -1.31858 | T = 13  |
| <b>Tasa de homicidios</b>                   | Global              | 28.28937 | 18.40678  | 2.33     | 220      | N = 312 |
|   | Entre Departamentos |          | 12.85173  | 8.042648 | 63.27964 | n = 24  |
|   | Entre años          |          | 13.417    | 7.932458 | 210.4795 | T = 13  |
| <b>Porcentaje de jefatura femenina</b>      | Global              | 33.22533 | 4.207267  | 23.39305 | 50.10328 | N = 312 |
|   | Entre Departamentos |          | 3.096464  | 29.07417 | 42.18966 | n = 24  |
|   | Entre años          |          | 2.912553  | 24.16906 | 41.13894 | T = 13  |
| <b>Índice de ruralidad</b>                  | Global              | 0.312366 | 0.1565862 | 0.002562 | 0.633613 | N = 312 |
|   | Entre Departamentos |          | 0.1594425 | 0.003043 | 0.627998 | n = 24  |
|   | Entre años          |          | 0.0088442 | 0.262054 | 0.357008 | T = 13  |

Fuente: elaboración propia a partir de con base en DANE, DNP, Medicina Legal y CEDE

Una primera aproximación a la relación entre las variables con la pobreza y la pobreza extrema es a través de ver la correlación en un diagrama de dispersión. La Gráfica 5 muestra este ejercicio para el caso de la pobreza. Es posible notar que hay una relación negativa entre el PIB por habitante y los niveles de pobreza, es decir, entre más produce un Departamento tiene menos niveles de pobreza. Lo mismo sucede con las variables del mercado laboral, en específico, si la población económicamente activa sobre la que está en edad de trabajar es mayor, los niveles de pobreza caen, contrario a lo que sucede con la tasa de desempleo, que presenta una relación positiva. En contraste, el empleo público y la participación electoral presentan una dinámica menos clara al no controlar por ningún otro factor. Por otro lado, los Departamentos que más tienen pobreza reciben mayores ingresos desde el Gobierno Nacional.

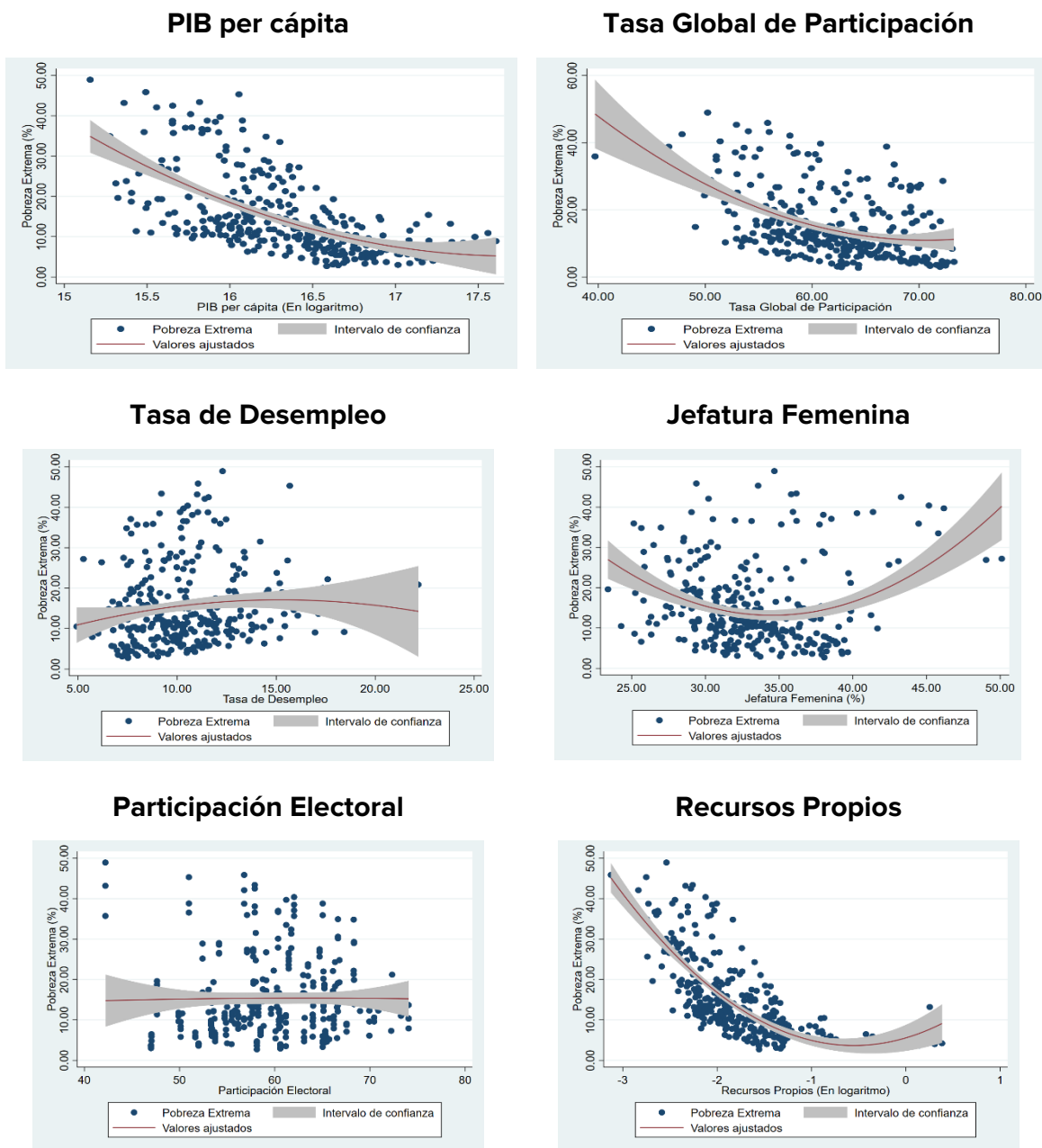
Gráfica 5. Diagramas de dispersión entre la Pobreza y sus variables explicativas (2008-2020)



Fuente: elaboración propia con base en DANE, DNP, Medicina Legal y CEDE

Por otro lado, en el caso de la pobreza extrema, se mantienen algunas relaciones negativas como la del PIB per cápita y la Tasa Global de Participación (Gráfica 6). Sin embargo, la variación de la tasa de desempleo hace menos clara la correlación con la pobreza, lo que es similar para el caso de la participación electoral. El porcentaje de hogares con jefatura femenina muestra una relación cuadrática, pero que se mantiene negativa para la mayoría de los datos, lo que también se mantiene para el caso de los Recursos Propios.

Gráfica 6. Diagramas de dispersión entre la Pobreza Extrema y sus variables explicativas (2008-2020)



Fuente: elaboración propia con base en DANE, DNP, Medicina Legal y CEDE

Al hacer la comparación de la dinámica de la pobreza y la pobreza extrema a nivel departamental se encuentra que hay una importante variación en los resultados y en la dirección de las relaciones (Ver Anexo 2). Todo lo anterior presenta las variaciones en el tiempo y entre departamentos tanto de la pobreza como de los determinantes a estudiar en el Panel de Datos.



## Resultados: Proyección de la pobreza monetaria, 2021

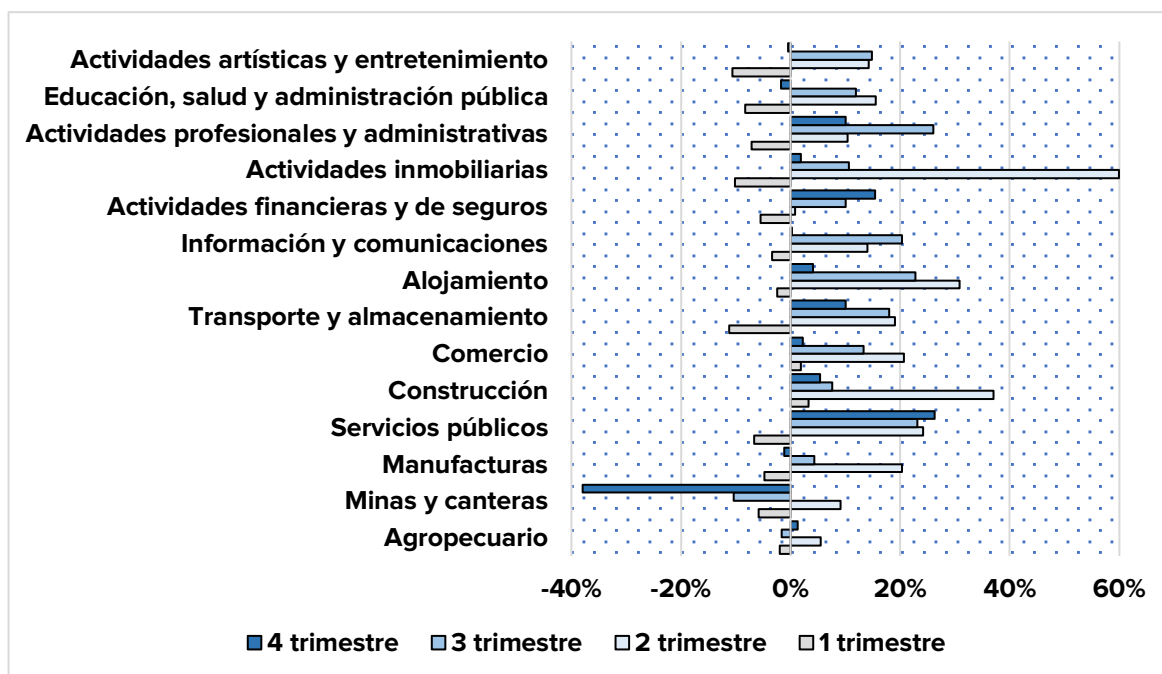
En esta sección se presentan los resultados de un ejercicio de proyección de la pobreza monetaria para el año 2021, a partir de un modelo de microsimulaciones, que parte del supuesto de que existe una relación de las variables de empleos y salarios con la pobreza, dado que el 80% de los ingresos de los hogares en Colombia provienen del mercado laboral (ENPH, 2017).

Para las proyecciones de pobreza monetaria, las variables de salarios y empleos muestra que la recuperación se concentró principalmente en el segundo y tercer trimestre del año. De hecho, durante el primer trimestre, la mayoría de los sectores presentaron un menor desempeño en términos de población ocupada comparado con el 2020 (Gráfica 7). De igual forma, el crecimiento de los ocupados ha estado apalancando por sectores como las actividades inmobiliarias y los servicios públicos y de educación y salud, que no necesariamente coinciden con tener una alta participación de empleados en condición de pobreza, mientras que otros sectores como el comercio y el transporte, en los que sí hay esta participación, han crecido a un menor ritmo.

Para la construcción de las estimaciones se tuvo en cuenta el cambio esperado en la línea de pobreza y pobreza extrema, sin embargo, para determinar el nivel de cada uno se hace necesario suponer el crecimiento esperado a partir del cambio en los precios del 2021. Así, las líneas de pobreza pueden crecer exactamente igual que los precios o lo puede hacer de acuerdo con la correlación de los últimos años. Por esta razón, los resultados se presentan en un intervalo con el fin de tener en cuenta ambos supuestos sobre la línea de pobreza.

A partir de las microsimulaciones, las proyecciones de pobreza monetaria estarían entre 39-40% (según supuestos sobre la indexación de la línea a la inflación), lo cual implica una reducción de la pobreza de 3 puntos porcentuales. Es decir, a pesar de la recuperación de la economía durante el 2021, que ubica el crecimiento del PIB en 10,8% para el último trimestre, los resultados en pobreza no se estarían reflejando en la misma proporción debido principalmente al rezago que ha tenido el mercado laboral frente al crecimiento de la producción y a los aumentos en los precios, concentrados en mayor medida en la canasta básica de alimentos. En términos concretos, el crecimiento económico del 2021 no ha beneficiado suficientemente a la población más pobre y se necesitarían tomar mayores medidas para acelerar la reducción de la pobreza en los siguientes años y garantizar el regreso a los niveles pre-pandemia en el menor tiempo posible. Programas de empleo y formación para el trabajo son la clave para recuperar la mitad del efecto de la pandemia que aún permanecería.

Gráfica 7. Crecimiento de los ocupados trimestrales por sectores económicos (2021-2020)



Fuente: elaboración propia con base en la GEIH (2021-2020)

Así pues, el comportamiento de los precios será una variable clave para la lucha contra la pobreza en los últimos años, aun teniendo en cuenta el incremento concentrado en la canasta básica de alimentos. Para el 2021, la inflación total fue del 5,62%, mientras que la de alimentos se ubicó en 17,23%, es decir, que el precio de la canasta básica está creciendo a un ritmo tres veces mayor que todos los productos de la economía. Lo anterior afecta mucho más a los hogares más pobres, puesto que la inflación que enfrentaron fue de 6,85% mientras que en la clase media es de 5,78% y en la clase alta de 4,39%. De hecho, a marzo del 2022, la inflación total ya se encontraba en 4,36% y los alimentos en 10,22%. Además, se observa que el crecimiento de los alimentos sigue afectando más a los hogares pobres. Por lo tanto, el aumento de precios puede convertirse en un obstáculo relevante para sostener la lucha contra la pobreza en los próximos años.

### Determinantes de la pobreza a nivel departamental en Colombia

Para los resultados del Panel, en primer lugar, se elige el modelo de Efectos Fijos, de acuerdo con los resultados de la Prueba de Hausmann. Al hacer la estimación para un Panel Dinámico con la metodología de Arellano-Bond, los resultados indican que no es el adecuado porque no se rechaza la hipótesis de que no hay autocorrelación en la primera diferencia de los errores del modelo, con lo cual los resultados de esta estimación no son válidos y se mantiene la elección del modelo de Efectos Fijos<sup>15</sup>. Las estimaciones también utilizaron errores robustos y agrupados con el fin de hallar los errores estándar sin sobreestimación por heterocedasticidad. De igual forma, en el Anexo 3 se presentan los resultados de las estimaciones de las metodologías usadas para el Panel, así como una visualización gráfica de los efectos de las variables.

<sup>15</sup> La prueba arroja un p-valor de 0,1310

Por lo tanto, en el Cuadro 4 se presentan los determinantes para la pobreza a nivel departamental de acuerdo con los resultados del modelo de Efectos Fijos, que se pueden dividir en cuatro factores. El primero de ellos es la producción, representada en que los Departamentos con mayor PIB por habitante tienen menos niveles de pobreza. En la segunda, es clave tener en cuenta que las transferencias desde el nivel central, que permiten el funcionamiento del Estado principalmente en territorios con baja capacidad fiscal, también tienen un papel preponderante en reducir la pobreza. Como tercer factor se encuentra el mercado laboral, como se mencionó anteriormente, sigue teniendo una alta relevancia en explicar la pobreza, por ejemplo, el número de personas que participan dentro de él puede mejorar los resultados, mientras que el desempleo mantiene una relación negativa. Por último, la participación electoral tiene un coeficiente de baja magnitud, pero significativo, lo mismo se mantiene para el empleo público, como se verá en el siguiente capítulo, pareciera existir una relación interesante entre ambas variables. Si hay mayor participación electoral es más probable que mejore y aumente la inversión pública, que está relacionada con la creación de empleos, y así incrementen las posibilidades de acceso a ingresos

**Cuadro 4. Resultados del Panel por Efectos Fijos Robustos para la Pobreza Monetaria (2008-2020)**

| <b>Variables</b>                      | <b>Pobreza Monetaria</b>       |
|---------------------------------------|--------------------------------|
| <b>Tasa Global de Participación</b>   | -0.531***<br>(0.133)           |
| <b>Tasa de Desempleo</b>              | 0.634***<br>(0.138)            |
| <b>Desempeño Municipal</b>            | 0.0104<br>(0.0319)             |
| <b>Empleo público</b>                 | -0.832**<br>(0.361)            |
| <b>Participación Electoral</b>        | -0.0742***<br>(0.0132)         |
| <b>PIB per cápita</b>                 | -8.278**<br>(3.444)            |
| <b>Exportaciones</b>                  | -0.140<br>(0.316)              |
| <b>Transferencias per cápita</b>      | -4.476**<br>(1.812)            |
| <b>Recursos propios per cápita</b>    | -1.104<br>(2.127)              |
| <b>Estadístico t entre paréntesis</b> |                                |
|                                       | *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1 |

Fuente: elaboración propia con base en DANE, DNP, Medicina Legal y CEDE

Por su parte, en el caso de la pobreza extrema, se mantiene la elección del modelo por Efectos Fijos y los resultados del Panel Dinámico por el modelo de Arellano-Bond<sup>16</sup>. Así, el Cuadro 5 presenta los resultados del Panel por Efectos Fijos para el caso de la pobreza extrema. Es importante notar que el empleo público y las transferencias del nivel central dejan de ser relevantes para explicar la pobreza, lo cual se puede explicar en general porque son recursos que, dado el bajo nivel de acumulación de capital humano de las personas en pobreza extrema, no logran tener efectos en los más pobres. De igual forma, tanto el mercado laboral como la producción sigue siendo muy importantes para explicar la pobreza extrema, así como la participación electoral. No obstante, la jefatura femenina tiene efectos

<sup>16</sup> El p-valor de la Prueba de Hausmann es (0.0061) y la de autocorrelación en la primera diferencia de los errores arroja un p-valor de 0.1394

negativos sobre la pobreza extrema a nivel departamental, lo cual se puede explicar en parte porque las mujeres tienden a destinar mayores recursos para el gasto en alimentación de los miembros del hogar y además los programas de transferencias monetarias tienden a tener mayor participación de este tipo de hogares (Soares et. al, 2010).

Cuadro 5. Resultados del Panel por Efectos Fijos Robustos para la Pobreza Extrema

| Variables                             | Pobreza extrema        |
|---------------------------------------|------------------------|
| <b>Tasa Global de Participación</b>   | -0.424***<br>(0.113)   |
| <b>Tasa de Desempleo</b>              | 0.517**<br>(0.197)     |
| <b>Tasa de homicidios</b>             | -0.0190<br>(0.0180)    |
| <b>Jefatura femenina</b>              | -0.273**<br>(0.128)    |
| <b>Índice de ruralidad</b>            | -27.14<br>(38.75)      |
| <b>Empleo público</b>                 | -0.147<br>(0.282)      |
| <b>Participación electoral</b>        | -0.0459***<br>(0.0150) |
| <b>PIB per cápita</b>                 | -4.690*<br>(2.665)     |
| <b>Exportaciones</b>                  | 0.108<br>(0.332)       |
| <b>Recursos propios</b>               | -0.611<br>(1.666)      |
| <b>Estadístico t entre paréntesis</b> |                        |
| *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1        |                        |

Fuente: elaboración propia con base en DANE, DNP, Medicina Legal y CEDE

#### 4.2. Estudio de caso: Córdoba y las medidas para enfrentar la pobreza antes de la pandemia

Para complementar el análisis cuantitativo se usaron herramientas cualitativas, con el objetivo de ahondar en el estudio de la pobreza regional en Colombia. De esta forma se tomó como caso de estudio el Departamento de Córdoba para entender cuáles fueron las dinámicas que en los últimos años le permitieron reducir la pobreza monetaria en 12 puntos porcentuales entre el 2012 y el 2019.

La información utilizada para el análisis proviene de fuente primaria a través de la realización de entrevistas semiestructuradas en las que participaron actores involucrados en el Departamento. Los entrevistados son conocedores de las condiciones y los problemas sociales de Córdoba, pertenecen al sector público, al sector privado, la sociedad civil y la academia, hombres y mujeres, sus respuestas permitieron tener una visión profunda sobre el comportamiento de la pobreza a nivel local.

El instrumento tuvo 11 preguntas con las cuales se esperaba recolectar información acerca de: i) la percepción de la pobreza, ii) el mercado laboral, iii) los sectores económicos relevantes, iv) el papel de la administración pública, v) el apoyo de privados y organizaciones

no gubernamentales, vi) las acciones para los próximos años y vii) factores que, en general, hayan incidido sobre el desempeño de la pobreza<sup>17</sup> (Ver Anexo 4).

Es importante mencionar que el enfoque del levantamiento cualitativo está relacionado con entender a Córdoba como un caso de estudio, lo cual no indica que se trate de un estudio a profundidad sobre las condiciones socioeconómicas del Departamento, puesto que esto se escapa del alcance de este documento. En específico, se trata de identificar aquellas políticas y prácticas que allí fueron con el fin de atacar la pobreza.

Posterior a la realización de las entrevistas, estas se transcribieron y se codificaron utilizando el software de análisis de datos *Nvivo*. Para ello se diseñó un libro de códigos para clasificar la información donde se identificaron 7 categorías y 49 nodos temáticos (Ver Anexo 5) que llevan a un análisis sobre las acciones emprendidas en el Departamento y que puedan ser replicadas en otras zonas para el país.

#### 4.2.1. Contexto de Córdoba y Montería

El Departamento de Córdoba tiene, en el 2022, una población de 1.856.496 de habitantes según las proyecciones del Censo Nacional de Población y Vivienda (2018), de allí el 52% vive en áreas urbanas y el 48% en áreas rurales. Córdoba cuenta con una ciudad (Montería), 18 territorios intermedios, entre los que se cuenta municipios con más de 100.000 habitantes como Loricá (117.118), Sahagún (111.882) y Cereté (110.032), los cuales se configuran como nodos subregionales con funcionalidades y mercados para sus habitantes. Además, tiene 10 municipios clasificados como rurales y 1 como rural disperso (San José de Uré). También hay cinco municipios PDET (Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Uré, Tierralta y Valencia). A pesar de su relevancia dentro del Departamento, Montería representa solamente el 27,6% de los habitantes, como lo muestra la Figura 1 con el mapa del Departamento.

Figura 1. Mapa administrativo de Córdoba y sus municipios



Fuente: Tomado de Wikimedia Commons

La población étnica conforma cerca del 20% de la población de Córdoba, así el 13% de los habitantes son indígenas y el 7% población afro. Además, hay una alta concentración geográfica de la población indígena en tres municipios, que son Tuchín, San Andrés de Sotavento y Chimá, en los que representan más del 90% de la población total. Hay otros municipios en los que la población indígena tiene una participación relevante como San José

<sup>17</sup> La Fundación Atarraya fue un socio clave para el levantamiento de la información y el acercamiento a los actores, así como en la discusión de los resultados.

de Uré (47,6%) y Momil (40,4%). De igual forma, la población afro se concentra en los municipios de Moñitos, Puerto Escondido, San Antero y San Bernardo del Viento en los que son el 87,3, 69,2, 59,7 y 51,9%, respectivamente, de la población. Así mismo, hay una alta correlación (55,6%) entre la presencia de población étnica a nivel municipal con la pobreza multidimensional, de hecho, los dos municipios con mayor rezago en las condiciones de vida son justamente Tuchín y San Andrés de Sotavento (DANE, 2018).

En términos de producción, para el 2019, el Producto Interno Bruto por habitante era el 47% del país, es decir, cada cordobés produce menos de la mitad de lo que hace un habitante para el nivel nacional, lo que es un indicador de baja productividad. De igual forma, la producción está compuesta principalmente por la Administración pública, Educación y Salud (27%), Comercio (15%), Actividades agropecuarias (11%), Industrias Manufactureras (11%), Actividades profesionales y administrativas (7%) y Construcción (7%), que concentran el 77% del PIB. Es importante notar tanto la importancia de las actividades del Gobierno como que hay una diversificación importante, por ejemplo, si se compara con un Departamento como el Cesar, donde la Minería tiene un peso cercano al 38%. En contraste, en cuanto al empleo en Córdoba, la composición se concentra en el Sector agropecuario (28%), Comercio (17%), Actividades artísticas y de entretenimiento (10%), Industrias Manufactureras (10%), Administración pública (9%), Alojamiento y servicios de comida (7%), Transporte (6%) y Construcción (6%), que agrupan el 94% de los ocupados cordobeses.

En cuanto al mercado laboral, para el 2019, la Tasa Global de Participación era del 67,5% para el total Departamental, con 66,9% para las áreas rurales y 68,1% para las urbanas, es decir, que hay mayor población económicamente activa en la ruralidad. La Tasa de Ocupación es del 60,3% para todo el Departamento, con 59,2% urbana y 61,5% rural mientras que la Tasa de Desempleo departamental es del 10,8%, con una cifra de 9,1% en lo rural y del 13% en lo urbano, por lo que el desempleo se concentra más en las aglomeraciones. De igual forma, la formalidad laboral es muy baja, cercana al 16,8% por salud y pensiones, la cual es menos de la mitad del porcentaje total en Colombia, que se ubica en 36,8%. Así, el Departamento presenta rezagos estructurales en términos de generación de empleo para sus habitantes y los que se encuentran ocupados en su mayoría están en actividades informales (En el Anexo 6 se encuentra información sobre el comportamiento del mercado laboral de Córdoba y sus variables de pobreza).

Por otro lado, entre 2012 y 2019, Córdoba fue el tercer Departamento del país en términos de reducción de la pobreza, superado solamente por Caldas y Quindío, mientras que en pobreza extrema fue el que mejor desempeño tuvo, logrando que pasara del 29,3% al 15,2%, es decir, una reducción cercana a la mitad. De igual forma, entre 2012 y 2019, en promedio, Montería representó solamente 16% de los pobres y el 9% de los pobres extremos del Departamento, además, la ciudad logró una reducción histórica de pobreza hacia 2014, año en el que la pobreza se ubicó en 25,9% y la pobreza extrema en 1,9%. Así, es importante tener en cuenta dos factores para el análisis de la pobreza departamental, el primero es la importancia que ha tenido Montería en empujar los avances en la reducción de personas en situación de pobreza en todo el Departamento y el segundo es que la mayoría de pobres se encuentran ubicados por fuera de la ciudad principal, lo que explica en gran medida la persistencia del problema en los últimos años a nivel departamental y las brechas urbano-rurales.

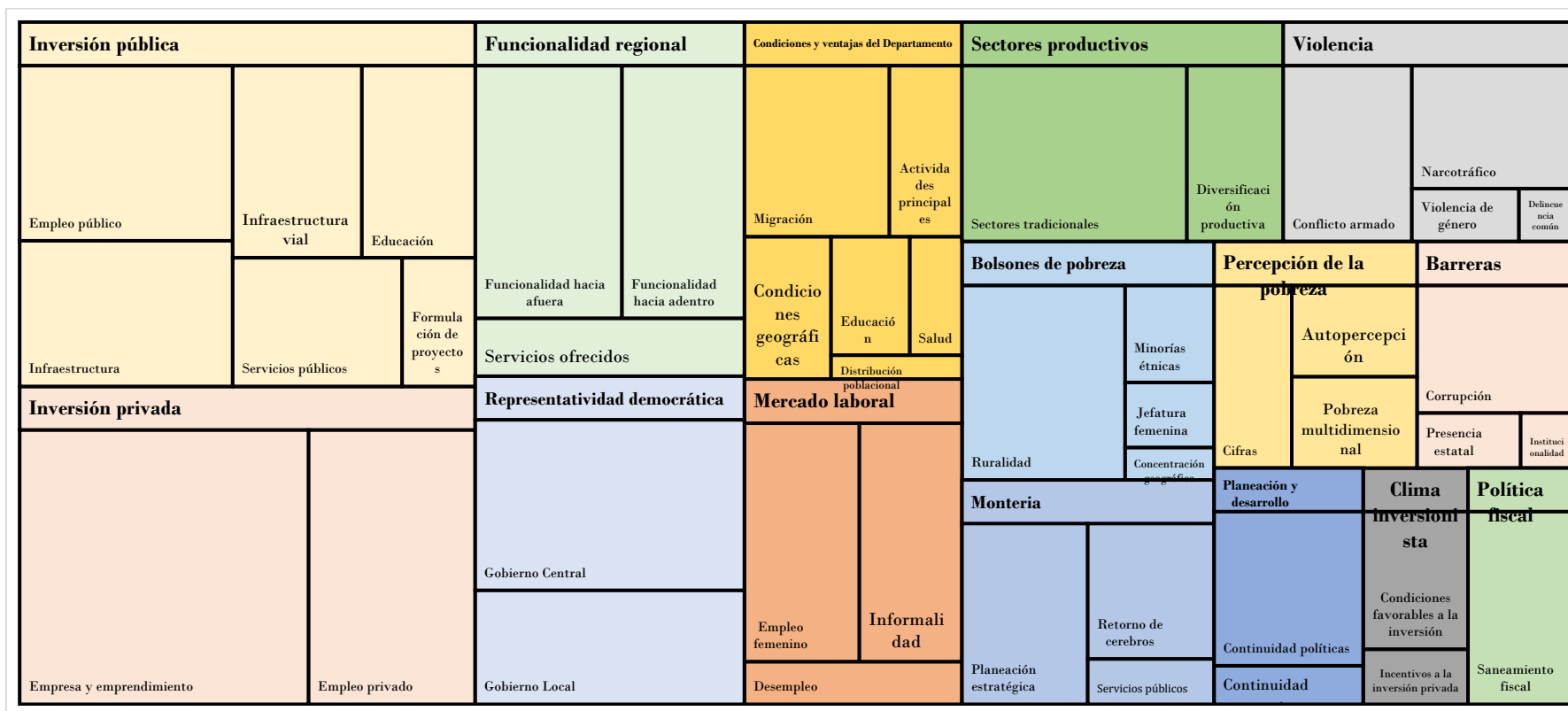
#### **4.2.2 Percepción de los entrevistados**

Los participantes entrevistados perciben un avance importante en el estado de la erradicación de la pobreza del Departamento, con énfasis en Montería, a pesar de los retrocesos y dificultades que ha generado la pandemia del COVID-19. El análisis de las entrevistas muestra que los entrevistados perciben como los elementos más relevantes la

administración pública, la inversión privada, las condiciones económicas, Montería y la regionalización con los municipios cercanos y las diferencias entre Córdoba y Montería (Figura 2). Este primer acercamiento a las respuestas de los participantes de las entrevistas demuestra varios elementos importantes. El primero de ellos es la percepción y valoración de la inversión pública, en términos del reconocimiento que tiene dentro de la producción departamental, además de otros bienes públicos que se han construido como infraestructura vial, deportiva y de servicios públicos. Lo anterior se relaciona con la representación política con la que cuenta Córdoba, que ha llegado a tener entre 5 y 7 Senadores, adicional a los 5 Representantes a la Cámara que le corresponden por circunscripción electoral.

Segundo, la inversión privada se concentra principalmente en creación de empresas y de empleos privados, también se tiene en cuenta la conformación de los sectores productivos de la economía haciendo énfasis en la relevancia de los servicios. En contraste, algunas respuestas apuntan a mostrar la marcada diferencia entre Montería y Córdoba en términos de crecimiento y desarrollo, lo cual influye que algunos problemas permanezcan en el Departamento a pesar de la mejora en los indicadores de pobreza monetaria. También es relevante tener en cuenta que la ruralidad tiene una alta prevalencia, además de las poblaciones étnicas, lo que influye en la formación de bolsones de pobreza, comprendidos como la concentración geográfica de las personas en condiciones con mayor rezago.

Figura 2. ¿Qué respondieron los entrevistados sobre las razones detrás de los resultados de Córdoba? Mapa jerárquico ramificado<sup>18</sup>



Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas a actores

<sup>18</sup> El mapa muestra los datos de forma jerarquizada a través de un conjunto de rectángulos que varía de tamaño para representar la cantidad de datos encontrados en cada código. De esta forma, un conjunto de rectángulos con un color específico representa una agrupación de categorías de análisis, dentro de ellos se encuentran a su vez los cuadros que corresponden a códigos específicos. Este es un mapa relacional, por lo que no muestra el número de datos encontrados en cada código, sino que busca evidenciar un panorama general de las respuestas de los entrevistados, mostrando donde se encuentran los resultados de las entrevistas realizadas.



## 1. Comenzar por organizar la casa: el papel de la administración pública

La administración pública es el punto de partida de los cambios positivos del Departamento: el mejoramiento de las instituciones es clave para el desarrollo de largo plazo tanto a nivel nacional como a nivel local (Acemoğlu & Robinson (2012) y Prieto-Bustos & Tejedor-Estupiñán (2019)). En ese sentido, la planeación estratégica de largo y mediano plazo permitió mejorar la gestión pública y las finanzas locales a través de buenas prácticas en el recaudo de impuestos, lo que aumenta el monto de los recursos a invertir y permite mayor posibilidad de concretar proyectos que están financiados con dineros de la Nación. Además, la formulación de proyectos pensados en el largo plazo y la continuidad de estos incrementa sus resultados y garantiza que se sostengan en el tiempo. Los entrevistados confirman esta relación positiva entre la inversión pública y mejores resultados en pobreza, aunque estos se han concentrado principalmente en Montería (Figura 3).

Figura 3. Nube de palabras relacionadas con la administración pública<sup>19</sup>



Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas a actores

### 1.1 La continuidad de políticas y proyectos

La continuidad de políticas y proyectos permitió una visión de mediano y largo plazo, concentrado principalmente en la ciudad capital, esto es reconocido por los entrevistados, en especial, durante los periodos que se dieron entre el 2008 y el 2019 en la Alcaldía de Montería.

*es el caso por lo menos de los 2 gobiernos, (...), sí, instituyeron primero continuidad de los programas, eso fue sumamente importante<sup>20</sup>.*

Para los participantes esto generó un cambio en la forma en la que se construía la ciudad, y lo que algunos de ellos llamaron como “Desarrollo de Ciudad”, en tanto permitió que los programas y políticas tuvieran una vocación más allá del periodo de cada Alcaldía. Es decir, la planeación estratégica de la ciudad buscaba que se implementaran proyectos que se mantuvieran en el tiempo con los que se pudiera apostar a un mayor alcance, para así obtener un mejor logro de resultados.

<sup>19</sup> Las nubes de palabras están asociadas con las respuestas de los entrevistados relacionadas con cada uno de los temas

<sup>20</sup> Participante 2 entrevista semi-estructurada, abril 8 2022

*...a mi modo de ver fue un acierto del alcalde de turno (...) y que creo que fue muy responsable, porque al margen de las disputas políticas había un deber digamos de... de continuar una senda de progreso, verdad, de buenas políticas públicas<sup>21</sup>.*

De esta forma es posible identificar que los participantes reconocen un cambio en la concepción de la administración pública, la cual empieza a proyectarse más allá de los períodos de gobiernos de sus mandatarios. El cambio está en, por una parte, construir proyectos y políticas que perduren en el tiempo, que vayan más allá de sus propios períodos de Gobierno, y por la otra, en darle continuidad a las políticas de los períodos anteriores para así aprovechar los avances y oportunidades que han dejado las administraciones pasadas, siempre buscando sostener las buenas prácticas y los resultados favorables a futuro.

*(...) ¿por qué vas a planear una ciudad tan lejos? Y en ese momento la explicación era, si queremos triunfar tenemos que mirar lejos y tenemos que pensar en grande, si queremos triunfar tenemos que pensar en las nuevas generaciones de monterianos y si queremos desarrollarnos tenemos que mirar políticas públicas que vayan mucho más allá de los períodos constitucionales<sup>22</sup>.*

Este tipo de formulación de políticas y de perspectiva sobre la administración pública permiten potenciar y mejorar la eficiencia del gasto y la sostenibilidad de sus resultados. Además, en el caso de Montería, fue muy importante para la gestión de recursos del orden nacional. Para ello, uno de los entrevistados comentó que se implementó una buena práctica llamada “Fábrica de Proyectos”, en la cual se constituyó un equipo multidisciplinar encargado de plantear proyectos coherentes con las necesidades del territorio que pudieran ser radicados ante instancias nacionales como el Departamento Nacional de Planeación e inclusive ante organismos internacionales. En ese sentido, la continuidad de políticas públicas requiere un diagnóstico claro de las condiciones del territorio, y una visión de largo plazo, pues a partir de ahí se pueden estructurar proyectos de largo plazo enfocados en una planeación estratégica, por ejemplo, de la ciudad como en el caso de Montería.

De igual forma, como lo propone Siwar (2006), la buena gobernanza permite un marco de política adecuado para la lucha contra la pobreza incluyendo una efectiva planeación e implementación de programas e incorporando la capacidad de arriba-abajo y abajo hacia arriba en el proceso estratégico de planeación, participación, coordinación, monitoreo y evaluación. Así mismo, la gestión pública deja de centrarse en el control de recursos presupuestales para enfocarse en un modelo de administración por resultados que prioriza los efectos que generan las intervenciones del Gobierno, principalmente, en acciones encaminadas a mejorar el bienestar y calidad de vida de la población (Navarro, 2005).

## 1.2. Saneamiento fiscal

El inicio de las mejoras en la administración pública es el mejoramiento de las finanzas públicas locales, como lo identificaron los entrevistados. Para ellos incrementar el recaudo y lograr que, por ejemplo, la Alcaldía de Montería tuviera el control completo de la gestión de sus recursos mejoró la confianza de los contribuyentes, aumentó las posibilidades del gasto y de las inversiones territoriales. Sin embargo, es clave tener en cuenta que también se hizo la reestructuración del Plan de Ordenamiento Territorial, el seguimiento a los cobros del impuesto predial y a los cambios introducidos en los sistemas de gestión de impuestos. Por ejemplo, para el caso de Montería, uno de los participantes lo reconoce así:

<sup>21</sup> Participante 3 entrevista semi-estructurada, abril 9 2022

<sup>22</sup> Participante 10 entrevista semi-estructurada, abril 13, 2021

*la Alcaldía mejoró fue el tema de los recaudos públicos, anteriormente los recaudos primero no se hacía recaudo, después se le dio concesión a unas personas las cuales en forma onerosa se quedaban con el 80% recaudado y como una comisión para la Alcaldía, (...) la Alcaldía acaba esas concesiones y hace que los recursos entren directamente y eso generó confianza en la medida en que hay mayores inversiones, mayor pago, mayores inversiones en Montería pues la gente generaba una mayor cultura de pago de los impuestos prediales y de los impuestos que corresponden al municipio<sup>23</sup>.*

Este comportamiento positivo en el manejo de las finanzas públicas parece que no solo se dio en la ciudad de Montería, sino también en el Departamento:

*(...) (La Gobernación) metió a Córdoba en la Ley 550 creo que se llamaba y también inició el proceso de saneamiento de finanzas del departamento de Córdoba<sup>24</sup>.*

El mejoramiento de la política fiscal es un pilar fundamental en la gestión y la calidad del gasto, pues como lo afirman Cepal-Oxfam (2019), la política fiscal tiene dentro de sus objetivos fundamentales proveer bienes y servicios públicos, así como realizar ajustes en la distribución del ingreso. Por ello, recaudar más impuestos, pero además gastar más eficientemente, puede convertirse en el inicio de un círculo virtuoso de mejoras en las condiciones de vida de una región.

### **1.3. Inversión pública**

Como resultado de organizar la gestión pública, se consolidan las inversiones y la implementación de proyectos y programas. Los participantes percibieron que hubo una inyección de recursos, por una parte, desde el Gobierno central, y por otra, a partir de una política de recaudo y saneamiento fiscal y de creación de proyectos. Lo anterior, permitió la ejecución de obras y programas que tuvieron un impacto positivo en el Departamento. Así, el mejoramiento de la gestión fiscal aumenta la posibilidad de que lleguen más recursos principalmente desde el nivel central puesto que, garantiza la viabilidad de los recursos a ejecutar y así lograr mejores resultados.

*[durante]esos 16 años de gobierno llegaron a Montería más recursos por gestión, no le estoy hablando del Sistema General de Participaciones, sino por gestión de convenios, de obras, sí, de inversión<sup>25</sup>.*

En ese sentido, el Departamento cuenta con una importante representación política principalmente en el Congreso, lo que permite la movilización de recursos nacionales y contribuyen a la inversión en Córdoba. Por ejemplo, según Congreso Visible (2017), Córdoba contaba con 6 senadores en las elecciones del 2014, lo que se ha mantenido para 2018 con 5 (Negrete, 2018) y 2022 con 5 (La Razón, 2022). Lo cual se suma a las 5 curules en la Cámara de Representantes que le corresponde al Departamento por su número de habitantes.

La participación electoral, así como lo arroja el análisis cuantitativo, parece tener una relación directa y significativa con la reducción de la pobreza, a través del aumento de la inversión, como es el caso de Córdoba, reconocido por ser un Departamento con una alta proporción de votos. Por ejemplo, en las elecciones para el Congreso del 2022 votaron 809.374 personas, que representa un nivel de participación del 61% (Registraduría, 2022). En cambio, a nivel nacional para las mismas elecciones hubo una participación del 45,87% por ciento de

<sup>23</sup> Participante 1 entrevista semi-estructurada, abril 6 2021

<sup>24</sup> Participante 4 entrevista semi-estructurada, abril 11 2022

<sup>25</sup> Participante 10 entrevista semi-estructurada, abril 13, 2021

la población con potencial electoral (Registraduría, 2022). Es decir, Córdoba se encuentra más de 15 puntos porcentuales por encima del promedio nacional en participación electoral.

Así pues, la participación electoral lleva a una mayor representación a nivel nacional, lo que aumenta la probabilidad de conseguir recursos por medio de la gestión de proyectos. Pareciera ser que, en el caso de Córdoba, este elemento fue relevante para aumentar el monto de recursos públicos invertidos en el territorio, sin embargo, algunos participantes fueron claros en afirmar la persistencia de la corrupción a nivel departamental.

Así pues, la inversión pública tiene impacto en la pobreza desde diferentes espacios. Primero, puede tener un impacto en la pobreza multidimensional departamental. Los índices de pobreza multidimensional buscan reflejar las barreras a las que se enfrentan las personas para poder acceder a educación, salud, servicios públicos, seguridad, alimento, vivienda y en general condiciones que les permita llevar una vida digna. De esta forma, la construcción e inversión en infraestructuras permite ampliar la oferta de servicios. Los participantes mencionan, por ejemplo, que se construyeron hospitales y centros de salud, al igual que mejoraron los servicios de acueducto y alcantarillado.

*le puedo seguir poniendo ejemplos en temas de acueducto, alcantarillado, Montería pasó en temas de saneamiento básico, por ejemplo, de tener el 36% de cobertura en el 2008 a tener el 100% de cobertura en el 2019. Hoy Montería está 100% cubierta de saneamiento básico y eso es un indicador muy fuerte dentro de la pobreza multidimensional,<sup>26</sup>*

Si bien es cierto que no es posible establecer una relación de causalidad entre la inversión pública y el Índice de Pobreza Multidimensional, los datos reflejan una caída muy importante en el mismo que pasó de 85% a 53% entre 2005 y 2018 en el promedio de los municipios del Departamento. Además de ello, la mayoría de los municipios presentan notorias mejorías en este indicador.

Por otro lado, tanto desde el Gobierno Nacional como desde el local, se trabajó en el mejoramiento de la infraestructura vial, la cual es una condición necesaria para el desarrollo de los municipios a través del acceso a mercados y servicios. Como lo muestran Durango (2016) para el caso de Antioquia, hay una relación positiva entre la infraestructura vial y el desarrollo económico de los municipios, en donde es más relevante la calidad de las vías secundarias y las conexiones viales entre municipios. Así lo confirma la percepción de los entrevistados:

*Porque ha habido inversión en vías tanto del orden nacional, a través de concesiones, como las inversiones propias que hacen los entes gubernamentales, tanto las alcaldías como la Gobernación y eso es fundamental, porque ahí eso es un generador de comercio, una generación de movilidad de la economía, el desplazamiento, el transporte público y la extracción de los productos<sup>27</sup>.*

Finalmente, la inversión pública genera empleo. Los participantes reconocen que el Estado es un empleador importante del departamento y que la creación de infraestructura ha generado empleo en el mediano y largo plazo. No solo se necesita empleo para llevar a cabo las obras, sino luego para operarlas de manera adecuada, lo que puede requerir además capital humano calificado como profesionales o técnicos en educación, administración, salud o ingeniería. Como lo propone Schwartz (2019), las inversiones públicas generan empleos al poner a las personas en movimiento y generarles ingresos, además, al requerir equipos y materiales que, si se producen localmente, crean otro círculo virtuoso de generación de

---

<sup>26</sup> Participante 10 entrevista semi-estructurada, abril 13, 2021

<sup>27</sup> Participante 1 entrevista semi-estructurada, abril 6 2021

empleos indirectos. Además, la operación de las obras requiere de personas que, en promedio, estén altamente calificadas como en el caso de los hospitales, colegios, universidades y centros de formación técnica, lo que garantiza el empleo en el mediano y largo plazo.

*Las inversiones traen consigo el aumento de personas a cargo de la gestión de estas inversiones, es decir, pueden aumentar el tamaño de la nómina pública<sup>28</sup>.*

Es importante tener en cuenta también que, consistente con los resultados cuantitativos, el estudio de caso de Córdoba y Montería sugiere la relevancia de incentivar el empleo a nivel local como un motor de lucha contra la pobreza, porque permite el acceso a oportunidades y permite mejorar los ingresos de los hogares. Así mismo, el Estado puede proveer empleos a partir de incrementar la oferta de bienes y servicios públicos, como lo muestra el crecimiento de la inversión pública en el Departamento.

## **2. El papel del sector privado**

Al analizar los resultados de las entrevistas fue posible observar que, para los participantes, el sector privado se ha convertido en un motor de crecimiento y fortalecimiento económico en el Departamento. Lo anterior ha llevado a que Córdoba, según datos de la CEPAL (2021), se encuentre, en el 2019, en el escalafón medio alto en bienestar y capital humano con un puntaje de 58,7, al igual que en institucionalidad y gestión pública (65,7). De igual forma, el Departamento sobrepasa el promedio nacional en temas como seguridad, comercio exterior, estructura productiva y socioeconómica; sin embargo, tiene menos ventajas en sociedades y emprendimiento, servicios financieros, producción científica y educación superiores.

Por su parte, al analizar Montería, comparado con las otras 25 ciudades del país, a través del Índice de Competitividad de Ciudades (Consejo Privado de Competitividad & Universidad del Rosario (2019)), el resultado mejora pues ocupa el puesto 5 en el pilar de entorno para los negocios en el 2019, solamente superada por Manizales, Pereira, Bogotá y Medellín. Por su parte, en tamaño del mercado la ciudad se encuentra en el puesto 18, lo que indica que hay un amplio potencial de crecimiento de las actividades económicas, incluso más si se tiene en cuenta que innovación y dinámica ocupa un puesto similar. Es decir, bajo el entorno actual y si se mantiene el clima apropiado para los negocios incentivando la innovación y la tecnología, habría un amplio potencial de crecimiento del sector privado en la ciudad.

La inversión pública y el mejoramiento en la administración pública hecha en Córdoba, en especial Montería, hace que el Departamento se vuelva atractivo para la inversión del sector privado, lo que incrementa la generación de empleo y mejora la oferta de bienes y servicios, aunque el efecto se ha concentrado en mayor medida en la ciudad capital (Figura 4).

---

<sup>28</sup> Participante 3 entrevista semi-estructurada, abril 9 2022

Figura 4. Nube de palabras relacionadas con el sector privado



Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas a actores

## 2.1 Posición estratégica del Departamento y el clima favorable para los negocios

Córdoba cuenta con una ubicación geográfica estratégica, dado que se encuentra al lado de Antioquia, sobre la Costa Caribe y tiene cercanía con Panamá y los puertos para la exportación. Cuenta con una amplia riqueza natural, como la calidad de suelos del valle del Sinú y de amplio potencial en recursos minero-energéticos (Viloria de la Hoz, 2004). Además de ello, la inversión pública en infraestructura vial y servicios básicos como salud, educación, la provisión de alcantarillado y agua potable, han convertido al Departamento, y sobre todo a Montería, en un territorio atractivo para la creación de empresas y el entorno de negocios. Ahora bien, es muy importante reconocer que la calidad institucional es, tal vez, el pilar más relevante para generar y ampliar la confianza inversionista

*los recursos públicos que ingresan son un pilar fundamental para el desarrollo (...) y atraen más inversión del sector privado, que son la fuente fundamental de generación de riqueza y disminución de la pobreza aquí<sup>29</sup>*

## 2.2 Migración y acumulación de capital humano

Por otro lado, la creación de empresas en el Departamento ha estado directamente relacionada con un aumento de capital humano, que mejora los procesos de gestión empresarial y aumenta la probabilidad de éxito de los negocios. Así, por ejemplo, en Montería desde la última década del siglo pasado, comenzaron a llegar empresarios de otros Departamentos cercanos a invertir, lo que se puede comprender como muestra del potencial de crecimiento empresarial del Departamento y principalmente de Montería. Ahora bien, la atracción de empresarios es una señal de que las condiciones de la ciudad y del Departamento han mejorado, a través de, por ejemplo, garantizar los servicios públicos básicos para la operación de los negocios.

*lo que sí veo es la inversión privada, como te digo desde el año 91 aquí empezó a llegar caleños, antioqueños, muchas personas que empezaron a invertir en el departamento, en la ciudad, en Montería, entonces viene un... un arraigo de inversión interesante, unos capitales que han llegado que han sido importantes<sup>30</sup>.*

<sup>29</sup> Participante 1 entrevista semi-estructurada, abril 6 2021

<sup>30</sup> Participante 1 entrevista semi-estructurada, abril 6 2022

Sumado a lo anterior, no solo históricamente han llegado muchas personas de otros lugares a Córdoba, sino que las mismas personas que se van del departamento a estudiar o ganar experiencia profesional están regresando. Actualmente una problemática a la que se enfrentan las regiones en Colombia es la *fuga de cerebros*, pues los habitantes salen de sus ciudades a buscar mejores oportunidades, por ejemplo, de estudios, que están concentradas en las grandes capitales. Esto hace que la riqueza, el crecimiento e innovación se siga desarrollando en éstas últimas. Cuando las personas vuelven de la *diáspora* para construir, para invertir y apoyar los procesos del Departamento se rompe con este ciclo.

*Montería tiene esa gran ventaja de que muchos nos regresamos, nos fuimos a estudiar fuera y regresamos y en ese regreso traíamos una visión de un mundo diferente y eso realmente ayuda y hoy en día te digo muchos amigos que se fueron y se quedaron haciendo su desarrollo profesional por fuera, hoy día se están regresando, pero porque ya se vuelve atractivo (...)*<sup>31</sup>

De igual forma, los jóvenes también están interesados en el emprendimiento, con una buena dosis de innovación y de búsqueda de nuevos negocios, que generan valor agregado y construye una oferta de servicios distinta. Para ello, la Gobernación, a través del SENA, creó un programa en el 2021 para apoyar con capital semilla a jóvenes emprendedores, buscando generar cerca de 100 empleos formales (En Nuestro Campo, 2021). Uno de los entrevistados reconoce la importancia y el crecimiento de los emprendimientos juveniles:

*Cuando uno ve los emprendimientos, vemos que la mayoría están enfocados en este tipo de negocios gastronómicos y la mayoría está liderado por jóvenes*<sup>32</sup>.

### 2.3 Programas de atracción de la inversión

De esta forma, en Córdoba se ha entendido la importancia que tiene la inversión privada y en este sentido se han creado programas de extensión tributario para incentivar la creación de empresas. Por ejemplo, la Cámara de Comercio, en diciembre del 2021, presentó una propuesta de mejorar la progresividad en el pago del impuesto de Industria y Comercio para las empresas nuevas, comenzando desde 0% desde el primer año de operatividad y aumentando 25% hasta el 100% en el cuarto año<sup>33</sup>. Lo anterior crea un mejor ambiente de negocios y contribuye a la generación de empleo. Así, la recuperación empresarial después de la pandemia ha mantenido un buen ritmo, de acuerdo con la información de la Cámara de Comercio:

*(...) ha aumentado el número de registros de empresas (...), solamente si te decimos una cifra, (...), de diciembre de 2020 a diciembre del 2021 se registraron 24.8% más empresas que en promedio nacional, (...) pues este número de matrículas también ayudó a que se crearan más de 10.000 nuevos empleos*<sup>34</sup>

## 3. Condiciones económicas: crecimiento, diversificación productiva y el papel de la mujer

### 3.1 Crecimiento y diversificación

Córdoba es reconocido por los participantes como un departamento con mucha riqueza y capacidad. Así mismo, hay sectores económicos que tradicionalmente se han mantenido en el Departamento como el agro; sin embargo, en los últimos años ha habido una

<sup>31</sup> Participante 5 entrevista semi-estructurada, abril 11 2022

<sup>32</sup> Participante 8 entrevista semi-estructurada, abril 12 2022

<sup>33</sup> Participante 8 entrevista semi-estructurada, abril 12 2022

<sup>34</sup> Participante 8 entrevista semi-estructurada, abril 12 2022

diversificación de la economía del departamento y han crecido los sectores de servicios y el comercio:

*Del sector de servicios, no del sector agropecuario, del sector servicio educación, salud, comercio, ahí es donde se están llegando nuevas oportunidades de empleo, Montería pasó de tener 3 clínicas a tener 18, Montería pasó de tener 2 universidades, teníamos 2 universidades la Universidad de Córdoba y la Universidad del Sinú, les estoy hablando de hace 30 años, hoy tenemos más de 20 entidades de educación superior en Montería que ofrecen educación superior y eso genera empleo también, el tema del comercio es importantísimo la cadena de valor que ha tenido Montería alrededor del comercio de pequeñas hasta grandes plataformas, almacenes de cadena y demás que han llegado a Montería, el sector hotelero de Montería ha crecido<sup>35</sup>.*

Las cifras del PIB del Departamento confirman esta intuición de los participantes en términos de que la actividad más importante es del sector de administración pública, educación y salud con el 27% de la producción. De igual forma, la siguiente actividad en orden de importancia es el comercio, que representa el 15%, con lo cual no hay una concentración alta de la producción en una sola actividad, como el caso del Cesar, donde la minería representa el 38% del PIB. Esta diversificación de actividades ofrece más y mejores de opciones y además permite el regreso de las personas que salen del Departamento a estudiar, pues pueden regresar a ejercer su profesión.

De igual forma, los entrevistados reconocen el potencial de la cultura y el turismo para la generación de valor agregado, a partir de símbolos nacionales como el “sombbrero vueltiao”. También se reconocen avances en Loricica a través del turismo agroecológico y las artesanías en Tuchín.

Finalmente, hay un potencial de actividades minero-energéticas, que pueden incrementar el recaudo de regalías y generar opciones de empleo. Por ejemplo, en Córdoba se encuentra la central hidroeléctrica de Urrá y las minas de ferroníquel de Cerromatoso. También, hay algunos cultivos promisorios como el marañón, que es nuevo y puede incorporar valor agregado en el procesamiento de la nuez.

### **3.2 Mercado Laboral**

Ahora bien, el mercado laboral presenta rezagos importantes con una Tasa de Desempleo cercana al 10,8% durante el 2019, lo cual tiene una relación directa con la pobreza y la pobreza extrema, como lo muestran los resultados cuantitativos. Además, el desempleo se concentra más en las áreas urbanas en donde se ubica en 13% mientras que en las rurales es del 8,1%.

Por otro lado, la composición del empleo en el cual priman las actividades agropecuarias (28%), el comercio (17%), las actividades artísticas (10%), las industrias manufactureras (10%) y la administración pública (9%) muestran una alta concentración de actividades con bajo nivel de productividad. En contraste, para la ciudad de Montería, el comercio representó cerca del 24,6% del empleo, la administración pública el 18,3%, las actividades artísticas el 12,9% y el transporte y almacenamiento el 11,8%, así pues, el sector de comercio ha presentado una dinámica favorable en los últimos años, en concordancia con el crecimiento de la ciudad.

---

<sup>35</sup> Participante 10 entrevista semi-estructurada, abril 13 2022



*el sector que más ha crecido y de una manera impresionante también es el sector del comercio al por mayor y al por menor, el sector de reparación de vehículos, automotor, o sea entra calificado dentro del mismo sector<sup>36</sup>*

En Córdoba persisten los problemas de la informalidad, para el 2019, el porcentaje de empleados que tenían un empleo con cotización a seguridad y pensión era del 16,8% mientras que el porcentaje nacional es del 36,8%. Es decir, en el Departamento la mayoría de los ocupados no goza de adecuada protección social ni acceso a salud y pensión. Ahora bien, la literatura ha identificado la relación entre la informalidad y la pobreza como negativa (Núñez, 2012). Sin embargo, algunos entrevistados relacionan el auge del mototaxismo en la primera década del siglo con la posibilidad de que los hogares accedieran a oportunidades de generación de ingresos a través de la acumulación de activos, lo cual es relevante sobre todo para la pobreza extrema. No obstante, es posible que la informalidad no garantice la sostenibilidad de los resultados en pobreza debido a la alta inestabilidad y vulnerabilidad a los choques que presentan los hogares. En lo que sí concuerdan los entrevistados es en los obstáculos presentes a la formalidad tanto por la flexibilidad que otorgan las actividades informales, como por los costos no laborales que enfrentan las empresas para poder contratar a un empleado, que tienden a ser generales para todo el país.

### **3.3 Género: el papel de la mujer en la economía cordobesa**

En Córdoba, hay amplias diferencias en el acceso a oportunidades de empleo entre hombres y mujeres. En el caso de la Tasa de Desempleo para ellos es del 8,1% durante el 2019 y para ellas del 14,6%. Lo cual se mantiene, e incluso se acentúa para el caso de Montería, donde el desempleo para los hombres es del 9,3% mientras para las mujeres del 16,7%. Ahora bien, los entrevistados refieren que las mujeres han logrado una creciente relevancia, sobre todo en el sector servicios, es decir, de profesionales como enfermeras, administradoras de salud, docentes y de atención al público. No obstante, dada la baja relevancia de estas actividades en el empleo total, hacen que sean pocas mujeres las que accedan a estas oportunidades

*el crecimiento del sector servicios en el departamento lógicamente necesita mano de obra calificada, o sea profesionales como tal y las universidades como hacen parte de los servicios, han podido suministrar esa mano de obra que se requiere en el tema de educación y en el tema de salud, administración en salud, etcétera, entonces ahí ha habido una compensación basada principalmente en mujeres (...)<sup>37</sup>*

Sin embargo, la participación de la mujer se ha incrementado también en las actividades rurales, ámbito en el cual ellas tienden a estar a cargo de las actividades del hogar, que generalmente no son remuneradas, o si trabajan en actividades productivas no reciben ninguna compensación. En específico, a través de los proyectos implementados en los municipios PDET, las mujeres rurales se han empoderado de sus emprendimientos, bien sea a través de asociaciones o de forma individual, liderando sus negocios. En específico, en la subregión PDET de Córdoba (Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Uré, Tierralta y Valencia) se han presentado 68 iniciativas subregionales y 139 iniciativas de género (ARN, 2022). Además, una participante confirma la relación positiva entre la jefatura femenina y los resultados de pobreza a través de un mayor gasto (o preocupación) en las necesidades de los niños y niñas que conforman el hogar

*la contribución de nosotras las mujeres rurales en el ámbito del emprendimiento, porque nosotras somos las que lideramos esos pequeños negocios que ayudan a que siga o baje esa pobreza, que la pobreza monetaria vaya bajando y que sigan*

<sup>36</sup> Participante 8 entrevista semi-estructurada, abril 12 2022

<sup>37</sup> Participante 1 entrevista semi-estructurada, 6 de abril de 2022

*los recursos moviéndose, los recursos para nuestras familias, para nuestros niños, nos preocupamos mucho por esa parte*<sup>38</sup>.

A pesar de los avances en términos del reconocimiento del papel de la mujer dentro de la sociedad, aún persiste el rezago en el acceso a oportunidades de ellas y la concentración de las actividades de cuidado, lo cual no permite una mayor participación dentro de las actividades remuneradas que permitan mejorar los ingresos de las mujeres del departamento.

#### **4. Montería: Capital Región, regionalización y ciudades intermedias**

El crecimiento de Montería como ciudad capital y ciudad región que ofrece servicios a un amplio número de personas es una percepción general entre los entrevistados, lo cual se evidencia a través de los grandes proyectos emprendidos en la ciudad y que han contribuido a mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Así mismo, la ciudad tiene un mercado amplio de personas más allá de los límites del Departamento, que garantiza la demanda de bienes y servicios que no necesariamente se ofrecen en territorios cercanos, como el acceso a salud y educación. Es decir, la ciudad ofrece funcionalidades y oportunidades a personas distintas que los monterianos, lo cual es reconocido como una señal de éxito en el desarrollo de Montería.

##### **4.1 Desarrollo de ciudad y servicios ofrecidos**

Entre 2011 y 2019, el valor agregado de la ciudad de Montería pasó de 2,58 a 5,3 billones de pesos, lo que representa un crecimiento del 105%, es decir, en 8 años, la producción de la ciudad creció más del doble. De igual forma, Montería pasó de representar el 28,1% de la producción del Departamento en 2011 al 31,1% en 2019, lo más interesante de todo es que el 86% de las actividades de la ciudad pertenecen al sector terciario o de servicios, como la provisión de servicios públicos, educación, salud, comercio y administración pública.

##### **4.2 Montería hacia fuera**

Montería cuenta con una amplia área de influencia, algunos entrevistados piensan que se trata de cerca de 73 a 100 municipios, con un mercado que sería cercano a los 3.000.000 de habitantes<sup>39</sup>, lo que se ha convertido en un centro de servicios desarrollando los clústeres de salud, comercio y educación superior.

El crecimiento y desarrollo de Montería, así como su situación geográfica la ha hecho centro de influencia de un conjunto de municipios, que va más allá de su entorno inmediato, incorporando zonas del norte de Antioquia, del Urabá y del sur de Sucre. Esto ha llevado que ofertas comerciales abunden en Montería, lo mismo que servicios especializados de salud y de educación superior.

La presencia de dichos “clústeres” implica la generación de empleo de alta calidad, en el sector salud, por ejemplo, con profesionales que se aglutinan alrededor de dichos servicios y no sólo son los médicos, enfermeras, bacteriólogos, sino también los técnicos en aparatos médicos, administrativos, seguridad, proveedores, entre otros. Igual los participantes reconocen el crecimiento del sector educativo, con la presencia de una gran cantidad de programas sobre todo de post-gradados. También se menciona la relación comercial con Antioquia, que es un gran mercado, que se siente que se complementa con Córdoba, tanto

---

<sup>38</sup> Participante 11 entrevista semi-estructurada, abril 16 2022

<sup>39</sup> Para tener una cifra exacta, se necesita hacer un estudio más profundo sobre la ciudad, que escapa al objetivo de este documento

como consumidor de bienes cordobeses como proveedor de mercancía para consumo cordobés. Uno de los entrevistados resume claramente la dinámica de la ciudad de Montería:

*Porque Montería es una ciudad donde deben de confluir todos los municipios de Córdoba, Sucre, Urabá antioqueño y bajo Cauca, 73 municipios confluyen a Montería, estamos hablando de casi 3 millones de habitantes, sí, que tenían que venir a Montería a buscar alguna oferta de servicios y ese es el segundo pilar fundamental en los cuales se planea Montería, convertirla en capital región donde comience a proyectarse como una ciudad de servicios, como una ciudad que ofrezca bienes y servicios no solamente en el sector agropecuario, sino en temas de educación y le estoy hablando de educación superior, le estoy hablando de salud de alta complejidad y desde luego de comercio especializado (...) el éxito de una ciudad es cuando ofrece bienes y servicios a una población fuera de los habitantes (...) Montería hoy está ofreciendo bienes y servicios no sólo a los que duermen en Montería sino a los que confluyen en Montería <sup>40</sup>*

### 4.3 Montería hacia dentro

Por otro lado, se encuentra la división interna del Departamento, que tiene su capital Montería con un peso poblacional de 27,6%, además cuenta con 18 municipios clasificados como intermedios según la Misión para la Transformación del Campo (2014), lo cual indican que son territorios con aglomeraciones importantes que pueden ser mercados potenciales a nivel local, dentro de ellos, hay cuatro ciudades intermedias (Lorica, Sahagún, Cereté y Tierralta) que, para el 2022, están habitadas por cerca de 100.000 personas. También es importante mencionar que hay solamente 10 municipios rurales y 1 solo un rural disperso, es decir, la ruralidad cordobesa no se encuentra tan alejada de centros y puntos de comercialización. Así pues, la estructura de ciudades intermedias puede aprovecharse para suplir la demanda potencial de servicios como salud y educación más allá de lo que puede ofrecer Montería.

## 5. Diferencias entre Montería y Córdoba: los problemas que se mantienen

Ahora bien, a pesar de los avances, en 2019, más de la mitad de los cordobeses estaban en condición de pobreza monetaria, de hecho, la pandemia exacerbó mucho más la situación y ahora el porcentaje de personas en esta situación es del 59,4%. Lo más preocupante es la amplia brecha urbano-rural en la pobreza, que se refleja en que Montería concentra solamente el 17% de los pobres cordobeses y el 9% de los pobres extremos, mientras cuenta con el 28% de la población total, es decir, los pobres están concentrados fuera de la ciudad capital. Lo anterior es una percepción general entre los entrevistados sobre la dinámica de pobreza departamental.

*Córdoba hace parte de los 10 departamentos con mayor incidencia de pobreza multidimensional, con un 34%, un nivel superior al promedio nacional el cual se encuentran en un 19%, en el departamento de Córdoba las zonas urbanas disminuyen su incidencia de pobreza en un 23%, mientras que la población que se ubica en las zonas rurales está alcanzando un 52% de pobreza, la pobreza... esto se refleja en la zona<sup>41</sup>.*

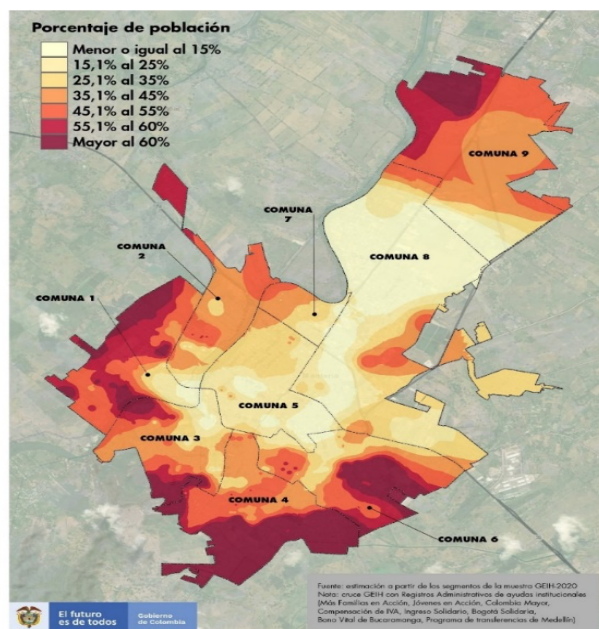
De igual forma, en el Departamento se han formado lo que se puede llamar como “Bolsones de pobreza”, comprendidos como la concentración geográfica de los pobres, por ejemplo, a través del corredor étnico entre los municipios de Tuchín, San Andrés de Sotavento y Chimá. Incluso, en Montería se puede observar una concentración geográfica importante de la

<sup>40</sup> Participante 10 entrevista semi-estructurada, abril 13, 2021

<sup>41</sup> Participante 8 entrevista semi-estructurada, abril 12 2022

pobreza, principalmente, en la periferia urbana, lo que se confirma al ver el mapa de la distribución espacial reportado por el DANE.

Figura 5. Mapa de la concentración geográfica de la pobreza en la cabecera municipal de Montería, 2020



Fuente: tomado de los mapas de pobreza monetaria. DANE (2020)

Es decir, el reconocimiento del avance en la pobreza del Departamento no implica de ninguna manera que este flagelo se encuentre superado, de hecho, la concentración de los resultados en Montería puede haber ampliado la brecha urbano rural, haciendo más evidente el rezago de algunas poblaciones. Los niveles actuales de pobreza de Córdoba, a pesar de los avances, son inaceptables y no permiten las condiciones de vida adecuadas para más de la mitad de sus habitantes.

Lo anterior se vuelve aún más relevante teniendo en cuenta que en el Departamento aún persisten problemas estructurales como el conflicto armado y la corrupción, además de otros coyunturales como la migración. El primero de ellos ha influenciado la creación de grupos armados que han producido desplazamiento de personas y además hacen parte de economías ilegales que obstaculizan el desarrollo departamental. Por otro lado, la corrupción es reconocida como un flagelo que permanece dentro del Departamento, lo que, por ejemplo, no permite mejores resultados de la gestión pública, algunos políticos han sido destituidos o condenados por escándalo de corrupción, sin embargo, y a pesar de ello, los cordobeses reconocen avances en sus condiciones de vida. Así mismo, permanece el gran interrogante, no sólo de Córdoba, sino de todo el país, sobre la dinámica económica que generan los dineros de las economías ilegales (narcotráfico), sin embargo, no hubo una respuesta clara por parte de los entrevistados y tampoco se cuenta con información suficiente para tener una idea al respecto.

Finalmente, lograr una senda de desarrollo sostenible y seguir mejorando en la lucha contra la pobreza sólo será posible si Córdoba logra círculos virtuosos más allá de Montería y comienza por *organizar la casa* a través de mejorar la administración pública.

## 6. Córdoba: Una mirada desde los ODS y la Agenda 2030

Se presenta este análisis con el fin de mostrar básicamente dos hechos. De un lado, la relación entre las diferentes inversiones y procesos socioeconómicos sucedidos en Córdoba y en particular en Montería con los ODS y en segundo lugar evidenciar la interrelación entre los diferentes ODS. Como al incidir sobre uno de ellos se afectan otros, de tal manera que es clave identificar unos ODS estratégicos para mover la Agenda 2030 en las regiones.

Existen unos ODS detonantes o iniciadores de procesos de más largo plazo que influyen en otros ODS, demostrando así una vez más la clara interrelación entre ellos. Al afectar a uno de ellos, este se vuelve el “disparador” que genera avances en otros. Como lo afirma la ONU, los ODS son indivisibles y están directamente interrelacionados.

El primer ODS detonante es el ODS 16, en particular cuando identifica la búsqueda de instituciones sólidas y eficaces como una de sus metas. Así es que se han interpretado los avances municipales en la Administración Pública de Montería. El saneamiento de las finanzas públicas, la planeación de la ciudad a largo plazo, la construcción de proyectos estructurales que cambiaron la vida de sus habitantes (cobertura 100% de agua potable, por ejemplo), y la movilización y gran inversión de recursos públicos para una serie de inversiones de gran calado son ejemplos de lo que se puede denominar instituciones eficaces, una de las metas del ODS 16. Este logro en dicho ODS, afectó de manera directa los temas de pobreza en este caso la multidimensional, al conseguir que con los recursos invertidos se construyeran nuevos establecimientos educativos que aumentaron cobertura (ODS 4 Educación de calidad), se mejoraron los servicios de salud (ODS 3 Salud y Bienestar) y finalmente se mejoró el acceso a agua potable para todos los monterianos (ODS 6 Agua limpia y saneamiento), solamente para mencionar algunos efectos directos, en un número limitado de ODS.

El segundo y tercer ODS detonante van aparejados de la mano y son los ODS 8 y 9, en su componente de crecimiento económico el ODS 8 y el ODS 9 en industria, innovación e infraestructura. Ellos dos están inmersos en el tema de inversión privada e inversión pública que se presentó en los últimos años en la ciudad. Se muestra cómo se construyó un círculo virtuoso, en donde al ser mejorado los servicios públicos y los que podemos denominar el “funcionamiento de la ciudad”, eso atrajo la inversión privada, el regreso de monterianos dispuestos a invertir y así se constituyeron nuevas empresas, las que generaron empleo, adicional a todo el empleo público de las inversiones realizadas con recursos desde el gobierno nacional y local. Todo esto repercutió a su vez en el ODS 1 de pobreza y ODS 8 porque mejoró el empleo y por todos es conocido que ello mejora los ingresos y disminuye la pobreza, pero también se afectó el ODS 11 de ciudades y comunidades sostenibles, al mejorar notablemente las condiciones de vida de la ciudad. Inversiones tan importantes como la construcción de la ronda del río Sinú y arreglos de vías internas fue fundamental para la calidad de vida de los habitantes.

Finalmente, un siguiente elemento por considerar tiene que ver con el ODS 10, Reducción de las Desigualdades. Se ha mostrado en el documento, como a raíz de las inversiones en la ciudad capital la brecha rural-urbana se acrecentó. Las cuantiosas inversiones de recursos públicos en la ciudad capital han mejorado notablemente el nivel de vida de los monterianos, pero no ha sucedido con los otros habitantes de Córdoba, en particular con la zona rural y más aún con ciertos bolsones de pobreza en particular habitados por comunidades indígenas. La calidad de vida de los monterianos muestra progreso: mejores servicios públicos, una ciudad más sostenible, han protegido zonas ambientales, sin embargo, la concentración de recursos en la ciudad capital ha acrecentado las brechas urbano-rurales.

Esto son ejemplos de cómo abordar el caso de Córdoba y Montería en particular desde una perspectiva de ODS y muestra una vez más y como ya ha sido promulgado por la ONU, la interrelación e indivisibilidad de los Objetivos y la necesidad de identificar aquellos estratégicos que sean detonantes para iniciar procesos de impacto social y económicos duraderos y de largo plazo.

## 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La pobreza es un fenómeno complejo que necesita una aproximación diferenciada que comprenda las heterogeneidades territoriales. Solamente un análisis con esas características permitirá efectividad regional en las políticas públicas y soluciones prácticas y específicas.

La recuperación económica tendrá que pasar de medidas de corto plazo a pensar en cambios estructurales que aumenten la resiliencia de los hogares a choques como el de la pandemia. Además de ello, Colombia se encuentra muy rezagada en términos del primer Objetivo de Desarrollo Sostenible de Fin de la pobreza. Si se quiere lograr el ritmo comprometido para cumplir con las metas establecidas en la Agenda 2030, el país tendrá que hacer esfuerzos enormes para compensar, cuanto antes, los efectos devastadores de la pandemia en las condiciones de vida de sus habitantes.

Por otro lado, la desigualdad es una sombra que cubre a Colombia que contrarresta la lucha contra de la pobreza. Así lo muestran los datos y también las expectativas y manifestaciones desde las diferentes regiones. Mientras hay logros importantes en algunos departamentos, pre y postpandemia, en otros ni siquiera antes de la crisis sanitaria hubo avances. En este documento se analizaron los determinantes de la pobreza departamentales, lo que se complementó con un estudio de caso en uno de los departamentos que más han reducido la pobreza (Córdoba).

En esa dirección, el primer elemento para tener en cuenta es reconocer que, a pesar del crecimiento económico durante el 2021, la pobreza no ha caído al mismo ritmo en una buena medida por el incremento de los precios de los alimentos, que se concentró y afecta en mayor medida a los hogares más pobres. De igual forma, este trabajo muestra la relevancia de aumentar el crecimiento económico a nivel local para proveer mejores y mayor cantidad de empleos a su población como una estrategia clave para la lucha contra la pobreza. Sin empleo la lucha contra la pobreza enfocada principalmente en transferencias no es sostenible, por esa razón es importante avanzar en programas de empleabilidad y formación para el trabajo, complementarios a las transferencias monetarias, que provean oportunidades de ingresos a los hogares.

De igual forma, la participación electoral y los recursos del orden nacional son factores relevantes que contribuyen a mejorar la pobreza. También, es importante destacar que el empleo público reduce la pobreza, pero no la pobreza extrema, lo que muestra los retos de mejorar la acumulación de capital humano para garantizar el acceso a oportunidades de los más pobres. Finalmente, los Departamentos en los que hay más mujeres jefas de hogar presentan mejores resultados en pobreza extrema, lo que reafirma la importancia de mantener una focalización diferenciada en programas de apoyo a estos hogares.

En ese sentido, el estudio de las condiciones de Córdoba permite vislumbrar elementos que pueden ser clave para la lucha contra la pobreza de otros Departamentos. El primero es que, para luchar contra la pobreza, los Departamentos, o municipios, deben comenzar por “arreglar la casa”. Para lo anterior, se deben tener en cuenta tres condiciones. La primera es fortalecer las finanzas públicas, como lo hizo Montería y otros ejemplos exitosos como Barranquilla. En segundo lugar, es clave mejorar la capacidad administrativa y gerencial para presentar, ejecutar y monitorear proyectos y finalmente se debe tener visión de mediano y largo plazo para identificar proyectos transformadores del territorio que sean mantenidos y ejecutados en su esencia por varias administraciones.

El siguiente elemento tiene que ver con la importancia de tener una dirección clara, a través de establecer metas para el mediano y largo plazo, por parte de las autoridades locales que permitan coordinar y aunar esfuerzos de los actores en el territorio. La inversión pública y el gasto social deben sumar desde el presupuesto nacional, las transferencias de ley, las

regalías, y hasta los recursos locales, todos en una misma dirección, para financiar proyectos transformadores y de impacto regional.

En tercer lugar, hay que entender los territorios más allá de su entorno inmediato e identificar las potencialidades y complementariedades que hay con los municipios, ciudades o departamentos vecinos, con el fin de lograr simbiosis de mercados que busquen complementarse y agrandar la oferta de empleo e ingresos a partir de tener una demanda de carácter regional. El generar “desarrollo de ciudad”, que se traduce en servicios públicos confiables, continuidad de buenas políticas públicas, fortalecimiento de la administración local, entre otros, permite un ambiente que promueve la inversión privada y por lo tanto a la generación de empleo e ingresos. El que lo público cuente con credibilidad por parte del sector privado, lleva a que aumente la inversión privada, la creación de empresas e incrementa el empleo local.

La experiencia concreta de Montería de tener una “Fábrica de Proyectos”, entendida como un grupo técnico multidisciplinario con capacidad de diseñar, presentar y sustentar proyectos ante organismos financiadores nacionales o internacionales, muestra las bondades para la atracción de inversión pública para la ciudad.

Existe, de todas maneras, un desarrollo muy desigual en los avances contra la pobreza en Córdoba, lo que amplía las brechas entre lo urbano y lo rural. Montería ha logrado un buen ritmo de crecimiento con buenas políticas que la han hecho atractiva para la inversión mientras que la población rural permanece rezagada y en condiciones de pobreza, pues no se ha beneficiado de los logros urbanos y dentro de ello se encuentra un corredor indígena, con el mayor atraso socioeconómico. Todo ello, invita a requerir una mejor y mayor focalización territorial de la inversión que priorice las poblaciones y territorios más rezagados.

Por último, si bien es cierto que Córdoba presenta avances, sigue siendo un Departamento con más de la mitad de su población en condición de pobreza. Aunque es claro que Córdoba no ha ganado la batalla contra la pobreza, así como tampoco lo ha hecho el país, las acciones son hoy más urgentes y la gestión pública es fundamental.



## 6. BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, A. & Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity and poverty* (pp. 45-47). London: Profile.
- Ariza, J. F., & Retajac, A. (2020). Descomposición y determinantes de la pobreza monetaria urbana en Colombia. Un estudio a nivel de ciudades. *Estudios Gerenciales*, 36(155), 167-176.
- Ávila, J.S., Coavas, S.M., Cotes, J.S., Garzón, D., Rodríguez, A.D. & Vargas, I.V. (2021). *Estado de las investigaciones sobre Pobreza, Desigualdad y Desarrollo Humano: Fronteras del conocimiento y desafíos pendientes*. Documentos de Desarrollo (5). Bogotá: PNUD Colombia
- Balboni, C. A., Bandiera, O., Burgess, R., Ghatak, M., & Heil, A. (2021). *Why do people stay poor?* (No. w29340). National Bureau of Economic Research.
- Banerjee, A. & Duflo, E. (2012). *Poor Economics: a radical rethinking of the way to fight global poverty*. PublicAffairs
- Banerjee, A. V., & Duflo, E. (2007). The economic lives of the poor. *Journal of economic perspectives*, 21(1), 141-168.
- Banerjee, A., Duflo, E., & Sharma, G. (2021). Long-term effects of the targeting the ultra-poor program. *American Economic Review: Insights*, 3(4), 471-86.
- Bastagli, F., Hagen-Zanker, J., Harman, L., Barca, V., Sturge, G., Schmidt, T., & Pellerano, L. (2016). Cash transfers: what does the evidence say. *A rigorous review of programme impact and the role of design and implementation features*. London: ODI, 1(7).
- Brady, D. (2019). Theories of the Causes of Poverty. *Annual Review of Sociology*, 45, 155-175.
- CEPAL (2019). Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia. Bogotá.
- CEPAL. (2020). Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe. Síntesis.
- CEPAL. (2022). Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. Disponible en: [Link Congreso Visible](#) (2017). Estrategia Electoral 2017: Alianza PNUD-Congreso Visible. *Informe Territorial*. Departamento de Córdoba. Bogotá: Universidad de los Andes-Departamento de Ciencia Política
- CONPES 3918 (2018). Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia. Bogotá D.C.
- Consejo Privado de Competitividad & Universidad del Rosario (2019). Índice de Competitividad de Ciudades 2019. Bogotá: Panamericana Formas e Impresos
- DANE (2021). Pobreza Monetaria y Desigualdad.
- DANE (2018). Censo Nacional de Población y Vivienda
- DANE (2021). Producto Interno Bruto por Departamentos.
- DANE (2022). Mercado Laboral por Departamentos
- Durango Agudelo, E. A. (2016). Relación entre infraestructura vial y desarrollo económico en los municipios de Antioquia: aplicación espacial (Doctoral dissertation, Universidad EAFIT).
- En Nuestro Campo (2021). Sena y Gobernación de Córdoba apoyarán con capital semilla a jóvenes emprendedores. Disponible en [Link](#)

- Fuglie, K., Gautam, M., Goyal, A., & Maloney, W. F. (2019). *Harvesting prosperity: Technology and productivity growth in agriculture*. World Bank Publications.
- Galvis–Aponte, L. A. & Meisel, A. (2010). Persistencia de las desigualdades regionales en Colombia: Un análisis espacial. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana; No. 120*.
- Galvis–Aponte, L. A. & Meisel, A. (2014). Aspectos regionales de la movilidad social y la igualdad de oportunidades en Colombia. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana; No. 196*.
- Galvis-Aponte, L. A., Bonet-Morón, J., Bonilla-Mejía, L., Otero-Cortés, A. S., Pérez-Valbuena, G. J., Posso-Suárez, C. M., & Ricciulli-Marín, D. C. (2021). Desigualdades del ingreso en Colombia: ¿cuáles son sus determinantes y cómo se han afectado por la pandemia del Covid-19? *Revista Ensayos Sobre Política Económica; No. 101, diciembre 2021. Pág.: 1-53*.
- Hanna, R., & Olken, B. A. (2018). Universal basic incomes versus targeted transfers: Anti-poverty programs in developing countries. *Journal of Economic Perspectives, 32(4)*, 201-26.
- Kraay, A., & McKenzie, D. (2014). Do poverty traps exist? Assessing the evidence. *Journal of Economic Perspectives, 28(3)*, 127-48.
- Lakner, C., Yonzan, N., Mahler, D. G., Aguilar, R. C., Wu, H., & Fleury, M. (2021). Últimas estimaciones del impacto de la COVID-19 en la pobreza mundial: El efecto de los nuevos datos.
- La Razón (2022). Córdoba tendrá cinco senadores en el Congreso de la República. Disponible en: [Link](#)
- Maldonado, J. H., Gómez, J. A., & Jurado, V. L. (2016). Sinergias entre políticas de protección social y proyectos de desarrollo rural: aproximación desde la literatura existente y la teoría. *Protección, producción, promoción: explorando sinergias entre protección social y fomento productivo rural en América Latina. Bogotá: Universidad de los Andes/Facultad de Economía/Cede/Fida, 17-67*.
- Monroy J., Núñez J. y Ramírez J. (Forthcoming), “Dinámica de la pobreza en Colombia en el siglo XXI”, *serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Bogotá*. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- Navarro, H. (2005). Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza. Cepal.
- Negrete, V. (2018). Los cordobeses ante los resultados de las elecciones para Congreso 2018. *Revista Sur*.
- Núñez Méndez, J. (2012). Pobreza, empleo y movilidad social. Evidencia e interpretación de los problemas sociales en Colombia. Tesis doctoral en Ciencias Sociales y Humanas. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana
- Núñez Méndez, J. (2021). La pobreza y la desigualdad en Colombia: el papel del estado y los desafíos de la política social y tributaria. En Fedesarrollo. (2021). *Descifrar el futuro. La economía colombiana en los próximos diez años* (pp. 177-260). Bogotá: Penguin Colombia.

- Núñez Méndez, J., & Ramírez Jaramillo, J. C. (2002). *Determinantes de la pobreza en Colombia: años recientes*. CEPAL.
- Núñez, J. (2010). Mercado laboral y sistema de protección social en Colombia: desincentivos al trabajo y al progreso. *Perf. de Coyunt. Econ*, 65-90.
- Page, L., & Pande, R. (2018). Ending global poverty: Why money isn't enough. *Journal of Economic Perspectives*, 32(4), 173-200.
- Prieto-Bustos, W. O., & Tejedor Estupiñan, J. M. (2019). Technical efficiency of local public institutions in Colombia= Eficiencia Técnica de las Instituciones Públicas Locales en Colombia. *Revista de Estudios Regionales*, 2019(115), 15-41.
- Ravallion, M. 2003. "The Debate on Globalization, Poverty and Inequality: Why Measurement Matters", *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 3038, 1-26
- Sinergias Rurales (2021). Evaluación de programas para la estabilización socioeconómica de las víctimas del conflicto armado en Colombia: Familias en su Tierra (FEST) y Estrategia UNIDOS. En *Tendiendo puentes entre políticas sociales y de inclusión productiva*. Bogotá D.C., Universidad de los Andes, FIDA y FAO.
- Schwartz (2019). Empleo e inversiones, la dupla necesaria para crecer. Opiniones. Banco Mundial. Disponible en: [Link](#)
- Siwar, C. (2006). Good governance for poverty alleviation: The case of Malaysia. *Chinese Public Administration Review*, 3(3-4), 1-12.
- Sophia & Citi (2022). Eliminating Poverty. The importance of Multidimensional Approach in Tackling SDG 1. Citi GPS : Global Perspectives & Solutions
- De La Hoz, J. V. (2004). *La economía del departamento de Córdoba: ganadería y minería como sectores clave*. Banco de la República. Centro de Estudios Económicos Regionales.
- World Bank, 2015. *Poverty and Hunger by 2030. An agenda for the Global Food System*, Washington: World Bank

## 7. ANEXOS

### Anexo 1. Cuadros información jefes de hogar pobreza y pobreza extrema

Cuadro 6. Incidencia de la pobreza monetaria por las características del jefe del hogar

| Incidencia de la Pobreza Monetaria |                          |             |             |                                   |                    |                 |
|------------------------------------|--------------------------|-------------|-------------|-----------------------------------|--------------------|-----------------|
| Características del Jefe de Hogar  |                          |             |             |                                   |                    |                 |
|                                    |                          | Nacional    | Cabecera    | Centros poblados y rural disperso | 13 ciudades y A.M. | Otras cabeceras |
| Sexo                               | Hombre                   | 40.1        | 39.6        | 41.5                              | 38.0               | 41.8            |
|                                    | Mujer                    | 46.7        | 46.6        | 46.9                              | 42.7               | 52.1            |
| Edad                               | Hasta 25 años            | 50.7        | 53.0        | 44.5                              | 51.0               | 55.3            |
|                                    | Entre 26 y 35 años       | 50.4        | 51.4        | 47.2                              | 50.7               | 52.4            |
|                                    | Entre 36 y 45 años       | 47.4        | 47.3        | 47.7                              | 45.4               | 50.0            |
|                                    | Entre 46 y 55 años       | 40.7        | 40.6        | 41.4                              | 38.7               | 43.2            |
|                                    | Entre 56 y 65 años       | 36.2        | 36.1        | 36.2                              | 32.6               | 41.9            |
|                                    | Mayor a 65 años          | 30.3        | 28.7        | 36.2                              | 24.7               | 35.0            |
| Nivel Educativo                    | Ninguno o primaria       | 49.6        | 51.6        | 46.5                              | 47.9               | 55.2            |
|                                    | Secundaria               | 46.3        | 47.8        | 39.1                              | 46.7               | 49.3            |
|                                    | Técnica o Tecnológica    | 30.2        | 30.6        | 24.8                              | 29.4               | 32.4            |
|                                    | Universidad o posgrado   | 15.7        | 15.7        | 17.4                              | 15.6               | 15.8            |
| Situación laboral                  | Desocupados              | 69.1        | 69.7        | 64.5                              | 69.7               | 69.8            |
|                                    | Ocupados                 | 38.7        | 38.4        | 39.7                              | 36.5               | 41.1            |
|                                    | Inactivos                | 44.5        | 43.1        | 50.8                              | 37.9               | 50.6            |
| Posición Ocupacional               | Asalariados              | 24.7        | 26.3        | 18.4                              | 27.3               | 24.8            |
|                                    | Patronos y Cuenta Propia | 50.9        | 50.0        | 53.2                              | 47.1               | 53.4            |
| Seguridad social (Pensiones)       | Afiliado                 | 18.2        | 19.7        | 6.2                               | 22.2               | 14.7            |
|                                    | No Afiliado              | 52.4        | 55.1        | 47.1                              | 53.8               | 56.3            |
| <b>Total</b>                       |                          | <b>42.5</b> | <b>42.4</b> | <b>42.9</b>                       | <b>39.9</b>        | <b>46.0</b>     |

Fuente: elaboración propia con base en DANE. Pobreza Monetaria (2021)

Cuadro 7. Incidencia de la pobreza monetaria extrema por las características del jefe del hogar

| Incidencia de la Pobreza Monetaria Extrema |        |          |          |                                   |                    |                 |
|--|--------|----------|----------|-----------------------------------|--------------------|-----------------|
| Características del Jefe de Hogar          |        |          |          |                                   |                    |                 |
|  |        | Nacional | Cabecera | Centros poblados y rural disperso | 13 ciudades y A.M. | Otras cabeceras |
| Sexo                                       | Hombre | 13.5     | 12.3     | 17.0                              | 11.1               | 13.9            |

|                                     |                          |             |             |             |             |             |
|-------------------------------------|--------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                                     | Mujer                    | 17.8        | 17.1        | 21.7        | 15.3        | 19.7        |
| <b>Edad</b>                         | Hasta 25 años            | 20.7        | 19.7        | 23.1        | 19.2        | 20.4        |
|                                     | Entre 26 y 35 años       | 18.6        | 17.6        | 21.7        | 16.1        | 19.6        |
|                                     | Entre 36 y 45 años       | 17.8        | 16.7        | 21.4        | 15.0        | 19.0        |
|                                     | Entre 46 y 55 años       | 14.1        | 13.3        | 16.9        | 12.0        | 15.1        |
|                                     | Entre 56 y 65 años       | 12.0        | 11.6        | 13.4        | 10.6        | 13.4        |
|                                     | Mayor a 65 años          | 8.9         | 8.1         | 11.8        | 6.8         | 10.2        |
| <b>Nivel Educativo</b>              | Ninguno o primaria       | 18.0        | 17.3        | 19.0        | 15.3        | 19.3        |
|                                     | Secundaria               | 16.3        | 15.9        | 18.1        | 14.9        | 17.4        |
|                                     | Técnica o Tecnológica    | 9.2         | 9.1         | 10.3        | 7.9         | 11.2        |
|                                     | Universidad o posgrado   | 5.8         | 5.7         | 6.4         | 5.6         | 5.9         |
| <b>Situación laboral</b>            | Desocupados              | 38.3        | 37.6        | 43.3        | 36.7        | 39.1        |
|                                     | Ocupados                 | 11.3        | 10.0        | 15.0        | 9.0         | 11.6        |
|                                     | Inactivos                | 18.3        | 16.8        | 25.3        | 14.1        | 20.6        |
| <b>Posición Ocupacional</b>         | Asalariados              | 3.2         | 3.3         | 3.0         | 3.2         | 3.5         |
|                                     | Patronos y Cuenta Propia | 18.2        | 16.5        | 22.6        | 15.5        | 17.6        |
| <b>Seguridad social (Pensiones)</b> | Afiliado                 | 1.9         | 1.9         | 1.3         | 2.1         | 1.7         |
|                                     | No Afiliado              | 17.4        | 17.1        | 18.0        | 17.0        | 17.2        |
| <b>Total</b>                        |                          | <b>15.1</b> | <b>14.2</b> | <b>18.2</b> | <b>12.8</b> | <b>16.3</b> |

Fuente: elaboración propia con base en DANE. Pobreza Monetaria (2021)

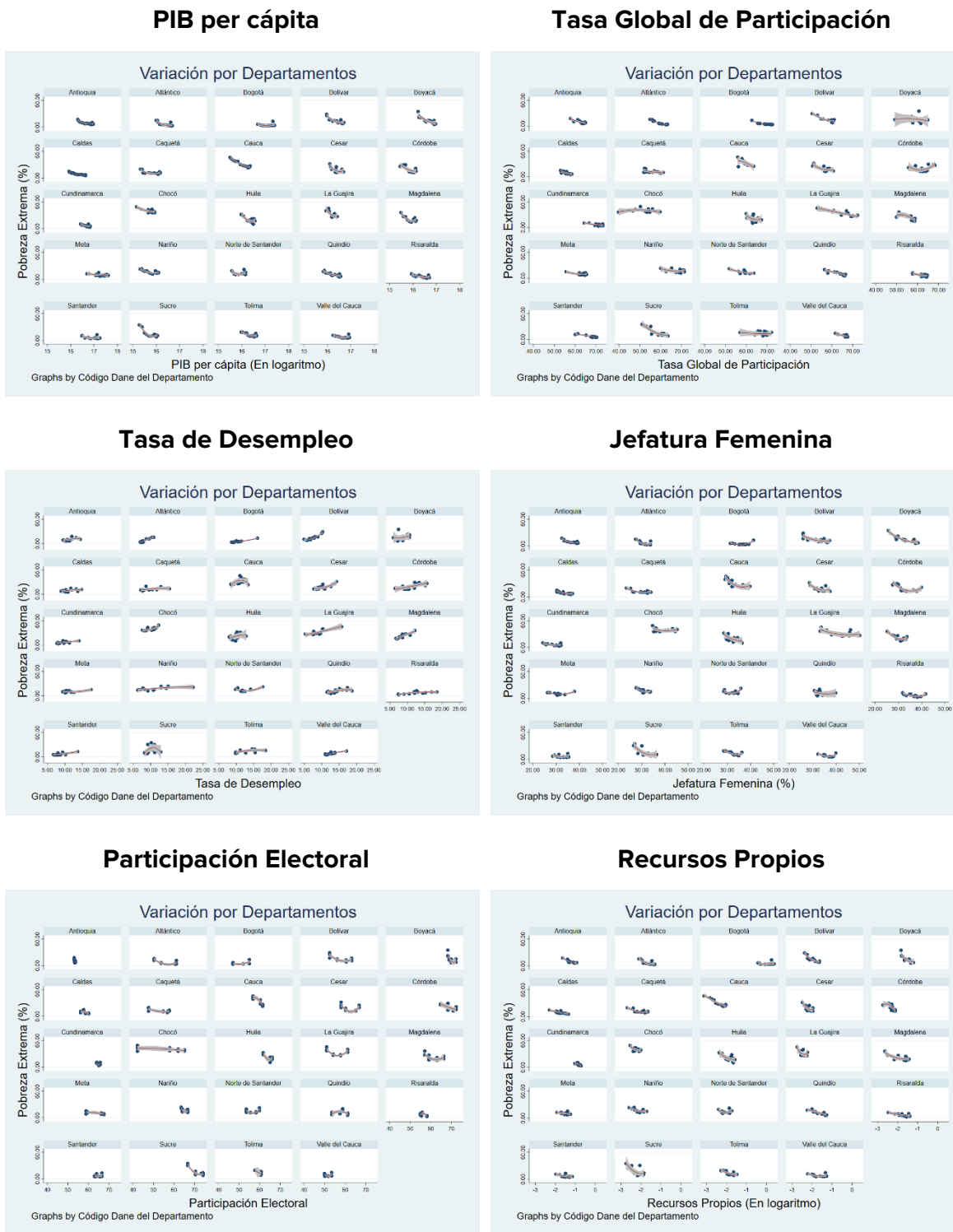
## Anexo 2. Relación entre la pobreza y sus variables clave por Departamento (2008-2020)

Gráfica 8. Relación entre la pobreza y sus variables clave a nivel departamental (2008-2020)



Fuente: elaboración propia

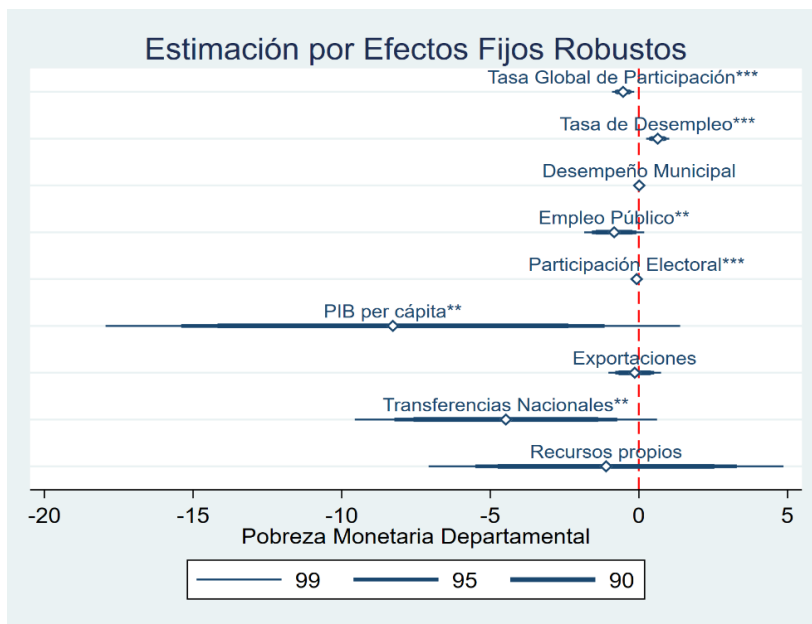
Gráfica 9. Relación entre la pobreza extrema y sus variables clave a nivel departamental (2008-2020)



Fuente: elaboración propia

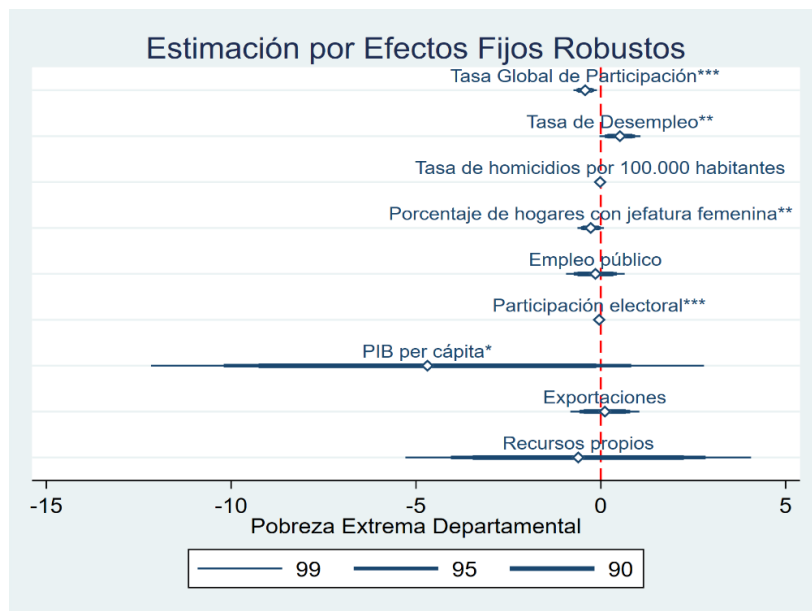
### Anexo 3. Resultados de las estimaciones del Panel de Datos (2008-2020)

Gráfica 10. Visualización gráfica de los determinantes de la pobreza (2008-2020)



Fuente: elaboración propia con base en los resultados del Panel

Gráfica 11. Visualización gráfica de los determinantes de la pobreza extrema (2008-2020)



Fuente: elaboración propia con base en los resultados del Panel



Cuadro 8. Resultados modelos estimados para la Pobreza

| Variables                      | Pobreza   |            |            |            |            |            |
|--------------------------------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|
|                                |           |            |            |            |            |            |
| Tasa Global de Participación   | -0.0597   | -0.399***  | -0.531***  | -0.531***  | -0.388***  | -0.388***  |
|                                | (0.147)   | (0.0944)   | (0.0763)   | (0.133)    | (0.0770)   | (0.132)    |
| Tasa de Desempleo              | 0.0755    | 0.601***   | 0.634***   | 0.634***   | 0.483***   | 0.483***   |
|                                | (0.149)   | (0.0879)   | (0.0982)   | (0.138)    | (0.101)    | (0.124)    |
| Desempeño Municipal            | -0.0699   | -0.00766   | 0.0104     | 0.0104     | -0.0106    | -0.0106    |
|                                | (0.0605)  | (0.0177)   | (0.0234)   | (0.0319)   | (0.0248)   | (0.0335)   |
| Empleo público                 | 1.464***  | -0.358*    | -0.832***  | -0.832**   | -0.310     | -0.310     |
|                                | (0.496)   | (0.186)    | (0.247)    | (0.361)    | (0.252)    | (0.348)    |
| Participación Electoral        | -0.126*** | -0.0451*** | -0.0742*** | -0.0742*** | -0.0762*** | -0.0762*** |
|                                | (0.0218)  | (0.0101)   | (0.0116)   | (0.0132)   | (0.0120)   | (0.0134)   |
| PIB per cápita                 | -9.869*** | -11.36***  | -8.278***  | -8.278**   | -11.71***  | -11.71***  |
|                                | (2.689)   | (2.962)    | (2.021)    | (3.444)    | (1.803)    | (3.032)    |
| Exportaciones                  | 0.772*    | -0.295     | -0.140     | -0.140     | -0.0810    | -0.0810    |
|                                | (0.417)   | (0.331)    | (0.251)    | (0.316)    | (0.244)    | (0.362)    |
| Transferencias per cápita      | 12.43***  | -1.921     | -4.476**   | -4.476**   | 3.623**    | 3.623**    |
|                                | (1.655)   | (1.731)    | (1.947)    | (1.812)    | (1.492)    | (1.642)    |
| Recursos propios per cápita    | -11.28*** | -0.0996    | -1.104     | -1.104     | -4.823***  | -4.823**   |
|                                | (1.808)   | (1.116)    | (1.538)    | (2.127)    | (1.421)    | (2.357)    |
| Metodología                    | OLS_rob   | PA_rob     | FE         | FE_rob     | RE         | RE_rob     |
| Estadístico t entre paréntesis |           |            |            |            |            |            |
| *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1 |           |            |            |            |            |            |

Fuente: elaboración propia con base en los resultados del Panel

Cuadro 9. Resultados modelos estimados para la Pobreza Extrema

| Variables                    | Pobreza extrema |           |            |            |            |            |
|------------------------------|-----------------|-----------|------------|------------|------------|------------|
|                              |                 |           |            |            |            |            |
| Tasa Global de Participación | -0.337**        | -0.360*** | -0.424***  | -0.424***  | -0.400***  | -0.400***  |
|                              | (0.155)         | (0.0670)  | (0.0689)   | (0.113)    | (0.0668)   | (0.111)    |
| Tasa de Desempleo            | 0.275           | 0.587***  | 0.517***   | 0.517**    | 0.529***   | 0.529***   |
|                              | (0.166)         | (0.133)   | (0.0955)   | (0.197)    | (0.0948)   | (0.188)    |
| Tasa de homicidios           | -0.000546       | -0.00322  | -0.0190    | -0.0190    | -0.0194    | -0.0194    |
|                              | (0.0202)        | (0.00523) | (0.0141)   | (0.0180)   | (0.0142)   | (0.0187)   |
| Jefatura femenina            | 0.229           | -0.155    | -0.273***  | -0.273**   | -0.175*    | -0.175     |
|                              | (0.195)         | (0.103)   | (0.0974)   | (0.128)    | (0.0932)   | (0.130)    |
| Índice de ruralidad          | 34.50***        | 32.73***  | -27.14     | -27.14     | 30.03***   | 30.03***   |
|                              | (4.821)         | (6.992)   | (22.04)    | (38.75)    | (6.670)    | (6.873)    |
| Empleo público               | 1.304***        | 0.0974    | -0.147     | -0.147     | 0.0695     | 0.0695     |
|                              | (0.461)         | (0.188)   | (0.237)    | (0.282)    | (0.234)    | (0.266)    |
| Participación electoral      | -0.0919***      | -0.0302** | -0.0459*** | -0.0459*** | -0.0487*** | -0.0487*** |
|                              | (0.0234)        | (0.0142)  | (0.0116)   | (0.0150)   | (0.0113)   | (0.0160)   |
| PIB per cápita               | -3.707          | -6.203*** | -4.690**   | -4.690*    | -4.003**   | -4.003**   |
|                              | (2.344)         | (1.341)   | (1.943)    | (2.665)    | (1.753)    | (1.938)    |
| Exportaciones                | 0.625           | 0.462*    | 0.108      | 0.108      | 0.217      | 0.217      |
|                              | (0.365)         | (0.274)   | (0.251)    | (0.332)    | (0.234)    | (0.342)    |
| Recursos propios             | -2.435          | -0.792    | -0.611     | -0.611     | -1.428     | -1.428     |

|  |         |         |         |         |         |         |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
|  | (1.636) | (1.051) | (1.467) | (1.666) | (1.346) | (1.694) |
| <b>Metodología</b>                             | OLS_rob | PA_rob  | FE      | FE_rob  | RE      | RE_rob  |
| <b>Estadístico t entre paréntesis</b>          |         |         |         |         |         |         |
| <b>*** p&lt;0.01, ** p&lt;0.05, * p&lt;0.1</b> |         |         |         |         |         |         |

Fuente: elaboración propia con base en los resultados del Panel

## Anexo 4. Protocolo de entrevistas a los actores del Departamento de Córdoba

### GUÍA DE ENTREVISTA

**Proyecto Pobreza subnacional – PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO-PNUD- Centro de Estudios Socioeconómicos y Regionales – CESORE en alianza con ATARRAYA**

**Fecha:**

**Hora:**

**Entrevistador(es):**

**Entrevistado (Indicar nombres, cargos, contacto):**

CESORE es un centro de estudios socioeconómicos regional, con sede en Valledupar que, en este momento, desarrolla un estudio para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Colombia con el fin de comprender cuáles son los determinantes de la pobreza monetaria a nivel departamental en Colombia. Para ello, se está aplicando métodos mixtos a través de metodologías cuantitativas y cualitativas con el fin de tener una comprensión amplia sobre el comportamiento de la pobreza y su dinámica en los últimos años. Se quiere hacer un “zoom” en Córdoba, para lo cual nos hemos aliado con el Centro de Pensamiento ATARRAYA.

La principal motivación de este estudio proviene de un documento anterior en el cual se estudiaron los efectos del COVID-19 sobre la pobreza en el Caribe ([Link Pobreza y Desigualdad en el Caribe](#)). Allí pudimos evidenciar que, en general, hay dos tipos de resultados de lucha contra la pobreza a nivel departamental. Por un lado, se encuentran departamentos en el Caribe como La Guajira y el Cesar, que básicamente no tuvieron cambios en términos de pobreza, en ambos casos, el porcentaje de pobres no cambia entre 2012 y 2019, y claramente tuvieron aumentos considerables como resultado de la pandemia. Por otro lado, se encuentra el caso del Atlántico y Córdoba, quienes habían presentado cambios relevantes positivos en el mismo período.

Por los avances que ha tenido el departamento de Córdoba, en términos de lucha contra la pobreza, queremos ahondar en el estudio de caso de este departamento. En el 2012, Córdoba tenía los niveles de pobreza más altos de la Región Caribe, incluso por encima de La Guajira, puesto que, el 66,4% de sus habitantes se encontraban en condición de pobreza. En los siguientes siete años, el Departamento logra reducirla en 12,2 puntos porcentuales, lo cual ubica la incidencia de pobreza en el 54,2%. A pesar de que Córdoba sigue enfrentando grandes retos en términos de reducción de la pobreza, su desempeño puede orientar buenas prácticas que mejoren la aproximación al tema a nivel nacional.

| POBREZA MONETARIA % |      |      |                     |      |                     |
|---------------------|------|------|---------------------|------|---------------------|
| Departamento        | 2012 | 2019 | Variación 2012-2019 | 2020 | Variación 2012-2020 |
| Cesar               | 51,7 | 51,7 | 0,0                 | 58,3 | 6,6                 |
| La Guajira          | 61,9 | 61,8 | -0,1                | 66,3 | 4,4                 |
| Magdalena           | 58,3 | 53,5 | -4,8                | 59,8 | 1,5                 |
| Bolívar             | 50,8 | 46,0 | -4,8                | 52,7 | 1,9                 |
| Nacional            | 40,8 | 35,7 | -5,1                | 42,5 | 1,7                 |
| Sucre               | 57,1 | 50,3 | -6,8                | 51,4 | -5,7                |
| Atlántico           | 38,0 | 27,3 | -10,7               | 40,2 | 2,2                 |
| Córdoba             | 66,4 | 54,2 | -12,2               | 59,4 | -7,0                |

Por esta razón, queremos profundizar en el caso de Córdoba con el fin de comprender cuáles fueron las buenas prácticas, acciones o políticas públicas que encaminaron esta reducción de la pobreza, sin perder de vista que la pobreza no se ha erradicado y que es necesario seguir avanzando en su reducción en los siguientes años. Pero, sobre todo, cómo sus habitantes, funcionarios, empresarios y representantes han experimentado este proceso. Córdoba sigue siendo un departamento con muy altos niveles de pobreza.

Por todo lo anterior, usted ha sido invitado a participar en este estudio que busca comprender las razones detrás del avance en reducción de pobreza en Córdoba, identificando las acciones y características más importantes que permitan profundizar sobre los determinantes de la pobreza a nivel subnacional en Colombia.

Para participar en esta investigación es importante que considere la siguiente información. Siéntase libre de preguntar cualquier asunto que no le quede claro:

La entrevista durará alrededor de 30 minutos y abarca varias preguntas sobre las ideas generales que usted tenga sobre estos tres puntos: percepción de los cambios en pobreza en el Departamento de Córdoba, determinantes de esa dinámica y políticas públicas y acciones a nivel local.

**Participación:** Su participación consistirá en conversar en torno a unas preguntas orientadoras que se brindarán a través de la técnica de entrevista semi estructurada.

**Voluntariedad:** Su participación es absolutamente voluntaria. Usted tendrá la libertad de contestar las preguntas que desee, donde no existen respuestas correctas o incorrectas, su opinión es totalmente libre como también de detener su participación en cualquier momento. Esto no implicará ningún perjuicio para usted.

**Confidencialidad:** Todas sus opiniones serán confidenciales y mantenidas en estricta reserva. En las presentaciones y publicaciones de esta investigación, su nombre no parecerá asociado a ninguna opinión particular. Es importante que sepa que se aplicará la política de Habeas Data -Ley 1581 del año 2012.

Se pide autorización al participante para que otorgue su Consentimiento de grabar la entrevista a través de la plataforma. Usted podrá interrumpir la grabación en cualquier momento y retomarla cuando quiera. El entrevistador/a podrá saltar secciones o preguntas particulares, cuando el/la entrevistado/a haya brindado información relevante que esté directamente vinculada con dicha sección o pregunta.

#### Inicio de la entrevista

#### Preguntas introductorias

- ¿Tiene alguna pregunta y/o inquietud antes de comenzar la entrevista?
- **Presentación:** se solicita al entrevistado presentarse
- **Ocupación:** se solicita al entrevistado contar sobre su ocupación y/o posición en el departamento

#### Percepción de los cambios en la pobreza en Córdoba

1. ¿Cómo ha percibido usted los cambios en la pobreza en el Departamento de Córdoba en los últimos 10 años?
2. ¿Cuáles son las áreas o sectores económicos que, según usted, han tenido mayor efecto en la dinámica de la pobreza?

#### Determinantes o razones detrás de los cambios en pobreza

3. ¿Cómo describiría usted la relación entre el mercado laboral en Córdoba y la dinámica de pobreza y la pobreza extrema en el Departamento?
4. ¿Cómo ha visto usted que el aumento o mejoramiento de la inversión y empleo público haya influido en la pobreza en Córdoba? ¿Cuáles son los grupos de personas que más se han beneficiado?
5. ¿Cómo describiría usted el efecto que tienen los recursos que llegan desde el Gobierno Nacional en la reducción de la pobreza en el Departamento? (Si es necesario hacer una explicación mayor sobre que son las transferencias nacionales)
6. ¿Cómo explicaría usted que los hogares con jefatura de mujeres tiendan a tener mejores resultados solamente en pobreza extrema?
7. ¿Cómo describiría usted el papel que ha tenido el crecimiento de Montería en los resultados en pobreza del Departamento?
8. ¿Cuáles otros factores consideran usted que han sido relevantes para explicar el desempeño de la pobreza en el Departamento? (Participación electoral, cambio en las exportaciones, mayores recursos propios, educación, migración, crimen, entre otros)

**Iniciativas, acciones y políticas públicas a nivel local**

9. ¿Cómo describiría la labor del Gobierno nacional y departamental con relación al avance en la pobreza en los últimos 10 años en el Departamento? ¿Ha influido la continuidad de las políticas públicas?
10. ¿Cómo describiría el aporte del sector privado o de las organizaciones no gubernamentales en el avance de la pobreza del departamento?
11. ¿Qué acciones considera usted que podrían realizarse para mejorar el desempeño de la pobreza en el Departamento? ¿Considera usted que es posible mantener la senda de desarrollo humano que lleva Córdoba en los últimos años?

**Cierre de la entrevista**

Para cerrar, ¿quisiera aclarar, sugerir o proponer algo adicional sobre esta temática y que no haya sido tenido en cuenta en lo mencionado?

### Anexo 5. Libro de categorías y códigos del análisis cualitativo a partir de las entrevistas a los actores en Córdoba

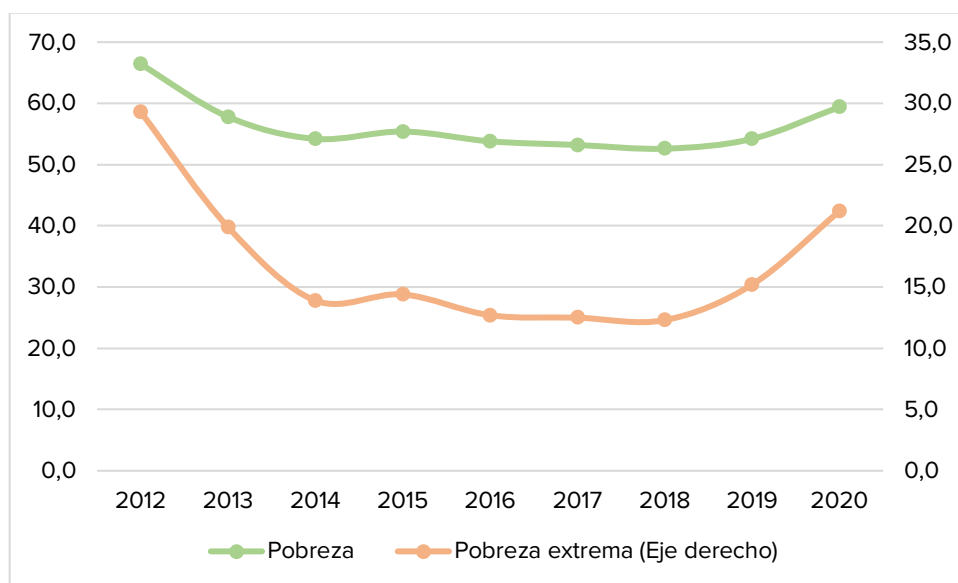
| Categorías                        | Subcategorías                        | Códigos                   | Definiciones  |
|-----------------------------------|--------------------------------------|---------------------------|---|
| Administración pública            | Planeación y desarrollo              | Continuidad políticas     | Lineamientos y planes de largo plazo para el desarrollo del Departamento y/o sus ciudades que son establecidos para más de un período de Gobierno.  |
|                                   |                                      | Continuidad proyectos     | Ejecución e implementación de acciones específicas que responden a lo planeado en el largo plazo  |
|                                   | Representatividad democrática        | Gobierno Central          | Participación de los mandatarios del Gobierno Central (presidencia y congreso) en la transformación positiva del departamento de Córdoba  |
|                                   |                                      | Gobierno Local            | Participación de los mandatarios del Gobierno local (gobernación y alcaldías) en la transformación positiva del departamento de Córdoba   |
|                                   | Política fiscal                      | Saneamiento fiscal        | Acciones puntuales de política pública del departamento y/o sus ciudades relacionadas con el recaudo, inversión y gasto de los impuestos  |
|                                   | Políticas públicas contra la pobreza | Transferencias monetarias | Acciones puntuales de política pública implementadas, bien sea por el gobierno Central o local, en las cuales, a través de una transferencia monetaria como apoyo a los hogares más vulnerables                             |
|                                   | Barreras                             | Institucionalidad         | Problemas de gobernabilidad relacionadas con la falta de instituciones estatales sólidas  |
|                                   |                                      | Corrupción                | Problemas de gobernabilidad relacionados con el manejo inadecuado de los recursos públicos  |
|                                   |                                      | Presencia estatal         | Problemas de gobernabilidad relacionados con la falta de acciones o apoyo por parte del Estado a todos los habitantes de los municipios del Departamento  |
|                                   | Inversión                            | Clima inversionista       | Condiciones favorables a la inversión   |
| Incentivos a la inversión privada |                                      |                           | Acciones puntuales de política pública que están encaminadas a generar inversión privada  |
| Inversión pública                 |                                      | Formulación de proyectos  | Proceso mediante el cual se identifica una necesidad y se construye un proyecto para ser financiado   |
|                                   |                                      | Infraestructura           | Acciones puntuales de política pública del Departamento y sus municipios que están encaminadas a la construcción de proyectos de infraestructura como hospitales, escuelas y universidades, entre otros.                    |
|                                   |                                      | Educación                 | Acciones puntuales de política pública del Departamento y sus municipios que están encaminadas a la construcción de proyectos relacionados con el derecho a la educación.   |
|                                   |                                      | Servicios públicos        | Acciones puntuales de política pública del Departamento y sus municipios que están encaminadas a la construcción de proyectos relacionados con el acceso a servicios públicos como electricidad, alcantarillado e internet. |

|                               |                          |                             |  |
|-------------------------------|--------------------------|-----------------------------|--|
|                               |                          | Seguridad                   | Acciones puntuales de política pública del Departamento y sus municipios que están encaminadas a la construcción de proyectos relacionados con la seguridad de la ciudadanía.  |
|                               |                          | Empleo público              | Empleo generado por el sector público como resultado de los proyectos ejecutados y del cumplimiento de los deberes del Estado  |
|                               |                          | Infraestructura vial        | Acciones puntuales de política pública del Departamento y sus municipios que están encaminadas a la construcción de proyectos relacionados con infraestructura vial que conecte al departamento hacia adentro y hacia afuera |
|                               | Inversión privada        | Empresa y emprendimiento    | Organización o sociedad con ánimo de lucro que busca generar beneficio en algún sector de la economía del departamento   |
|                               |                          | Empleo privado              | Empleo generado por el sector privado por actividades generadas por empresas   |
| Regionalización               | Ciudades intermedias     | Concentración de población  | Fenómeno mediante el cual aumenta la población en ciertas zonas del Departamento y que genera aglomeración de demanda por bienes y servicios   |
|                               | Funcionalidad regional   | Servicios ofrecidos         | Conjunto de actividades y utilidades que se prestan al interior del Departamento   |
|                               |                          | Funcionalidad hacia adentro | Servicios prestados desde Montería para el resto de los municipios del Departamento  |
|                               |                          | Funcionalidad hacia afuera  | Servicios prestados desde Córdoba para Departamentos vecinos   |
| Condiciones sociodemográficas | Mercado laboral          | Informalidad                | Actividad económica que no realiza aportes a seguridad social (salud, pensión y ARL)   |
|                               |                          | Desempleo                   | Situación en la cual la persona se encuentra en búsqueda de un empleo, pero no lo ha logrado   |
|                               |                          | Empleo femenino             | Actividad económica que realizan las mujeres   |
|                               | Bolsones de pobreza      | Jefatura femenina           | Hogares en los que las mujeres ejercen las funciones instrumentales, psicoafectivas y económicas de su grupo familiar  |
|                               |                          | Ruralidad                   | Persistencia del rezago en las condiciones de vida en las zonas rurales del Departamento   |
|                               |                          | Minorías étnicas            | Grupos poblacionales demográficamente menores que el resto de la población en Colombia   |
|                               |                          | Concentración geográfica    | Zonas geográficas en las cuales se concentra la pobreza de una ciudad o del departamento   |
|                               | Violencia                | Delincuencia común          | Delitos cometidos sin estructuras organizativas, sino mediante individuos o grupos de individuos que los realizan  |
|                               |                          | Conflicto armado            | Actividades relacionadas históricamente con los grupos que hacen parte del conflicto armado colombiano   |
|                               |                          | Narcotráfico                | Actividades relacionadas con la producción, transporte y venta de drogas ilícitas  |
|                               |                          | Violencia de género         | Cualquier tipo de violencia (física, psicológica, sexual, económica e institucional) ejercida contra cualquier persona o grupo de personas por su identidad de género u orientación sexual                                   |
|                               | Percepción de la pobreza | Cifras                      | Conocimiento que se tiene sobre la pobreza relacionado con los datos oficiales presentados por el Estado u entidades no gubernamentales  |
|                               |                          | Pobreza multidimensional    | Conocimiento que se tiene sobre la pobreza relacionado con la falta de acceso a necesidades básicas  |
|                               |                          | Autopercepción              | Conocimiento que se tiene sobre la pobreza con relación a sí mismo   |
|                               | Economía y mercados      | Sector productivos          | Diversificación productiva   |
| Sectores tradicionales        |                          |                             | Actividades del sector primario, agropecuario y minería, y que son las que generalmente se mantienen como relevantes a nivel territorial en Colombia   |
| Desarrollo de ciudad          | Montería                 | Servicios públicos          | Conjunto de actividades y utilidades que presta el Estado por sí mismo o a través de un ente privado se prestan para satisfacer necesidades básicas de los ciudadanos  |
|                               |                          | Planeación estratégica      | Lineamientos y planes enfocados en el desarrollo urbanístico de la ciudad y de garantizar su crecimiento en el largo plazo   |

|   |                          |  |
|---|--------------------------|--|
|   | Retorno de cerebros      | Regreso de los profesionales que salieron de la ciudad a adquirir conocimientos con el fin de mejorar el capital humano de la ciudad y la generación de ingresos |
| Condiciones y ventajas del departamento | Actividades principales  | Conjunto de actividades y utilidades que presta el departamento relacionadas con las actividades económicas  |
|   | Educación                | Conjunto de actividades y utilidades que presta el departamento relacionadas con educación   |
|   | Salud                    | Conjunto de actividades y utilidades que presta el departamento relacionadas con salud   |
|   | Migración                | Fenómeno del desplazamiento de una población que llega al departamento   |
|   | Condiciones geográficas  | Características naturales del departamento   |
|   | Distribución poblacional | Número de habitantes residentes en una delimitación espacial del departamento  |

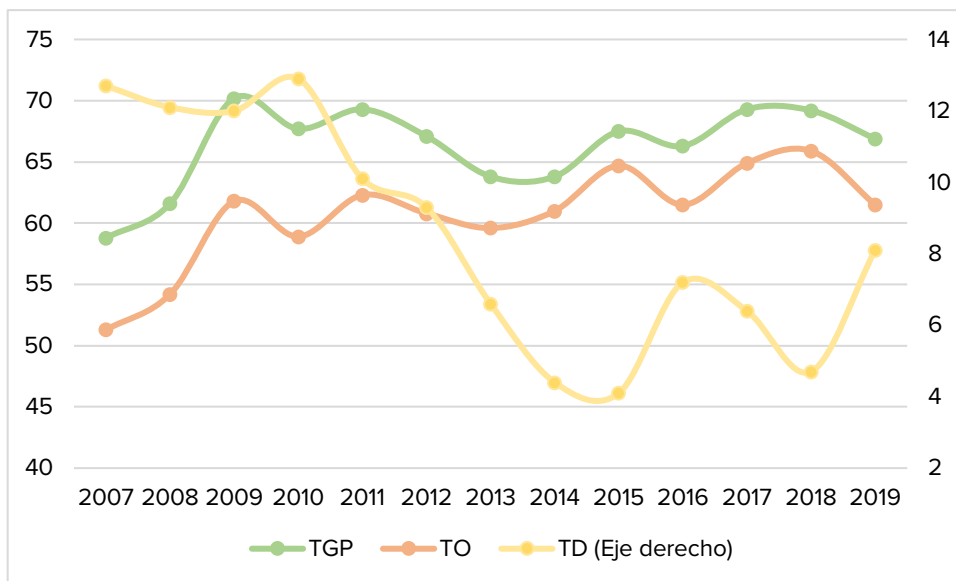
### Anexo 6. Características principales del Departamento de Córdoba

Gráfica 12. Comportamiento de la pobreza y la pobreza extrema en Córdoba (2012-2020)



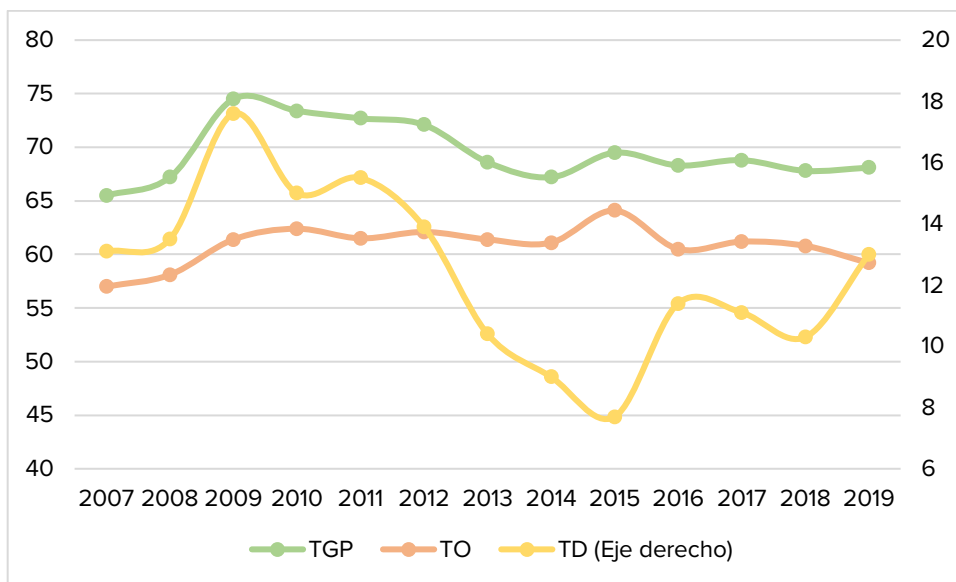
Fuente: elaboración propia con base en DANE (2021)

Gráfica 13. Comportamiento del Mercado Laboral Rural en Córdoba (2007-2019)




Fuente: elaboración propia con base en DANE (2021)

Gráfica 14. Comportamiento del Mercado Laboral Urbano en Córdoba (2007-2020)




Fuente: elaboración propia con base en DANE (2021)



 pnudcol

 @PnudColombia

 @pnudcolombia

 pnudcol

 PNUDenColombia

 comunicaciones.co@undp.org

Calle 84A #10-50, Piso 3  
+57 (1) 4889000  
Bogotá, Colombia