

EVALUACIÓN POLÍTICA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE POBREZA A PARTIR DEL EXAMEN DE UNA EXPERIENCIA LOCAL EN COLOMBIA

Resultado de Investigación Finalizada

GT08: Desigualdad, vulnerabilidad y exclusión social.

Ponencistas:

María Consuelo Suárez Ángel: Profesora de Planta Tiempo Completo, Departamento de Economía y Administración, Universidad de Caldas.

Mario Hernán López Becerra: Profesor de Planta Tiempo Completo, Departamento de Economía y Administración, Universidad de Caldas.

Nancy Cardona Gómez: Profesora de Planta Tiempo Completo, Departamento de Economía y Administración, Universidad de Caldas.

RESUMEN:

La presente investigación se propuso efectuar una evaluación política de las políticas públicas en pobreza para el período 1997-2014 en el Municipio de Manizales –Colombia-; el objetivo general consistió en determinar el nivel de realidad de dichas políticas durante el periodo analizado; para el efecto se identificaron y analizaron los enfoques que subyacen en los planes de desarrollo tanto de Colombia como de la ciudad de Manizales. En un segundo momento, se examinaron las interpretaciones sobre las causas de la pobreza consignadas en los planes, así como las expresadas en entrevistas realizadas tanto a ejecutores locales de las políticas como a la población receptora de los programas. En un tercer momento, la investigación se ocupó de examinar las dinámicas de participación social en la formulación e implementación de las políticas en términos de actores, espacios y procesos. La metodología utilizada requirió la aplicación de encuestas semi-estructuradas, la realización de entrevistas a profundidad, la conformación de un grupo focal y la revisión documental correspondiente.

Palabras claves: Pobreza, Políticas Públicas, Evaluación Política.

1. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS FRENTE A LOS ENFOQUES

La problemática de la pobreza es sin duda una de las cuestiones más relevantes para la gestión social del desarrollo, no sólo porque se está priorizando en las agendas públicas en razón a los procesos de movilización y contestación que se han desatado en los últimos años, sino también -como afirman Beccaría y otros- en razón a que los esfuerzos por combatirla tienen alta prioridad entre los objetivos de la política económica y social. A través del tiempo, en relación al fenómeno y como expresión de diferentes visiones del mismo, se han desarrollado diversos enfoques, por ende, no hay un acuerdo general respecto a los indicadores y los métodos para determinar si una persona es pobre o no pobre y las políticas para enfrentarla.

La pobreza puede ser definida de distintas maneras, en general se acepta que se trata de un fenómeno que se refiere a la existencia de privación(es) que enfrentan los individuos y que se pueden expresar en ámbitos más o menos amplios, según el enfoque utilizado para abordarlo y analizarlo (Sánchez, 2010). El examen de la literatura acerca de la pobreza permite encontrar una gran variedad de posiciones o de enfoques en los cuales es posible reconocer diversas clasificaciones derivadas de distintos tipos de

aproximaciones: los análisis teóricos, los métodos de medición, los debates contemporáneos respecto a las dinámicas del sistema capitalista, así como las críticas a los procesos de globalización que han profundizado las desigualdades tradicionales y provocado la emergencia de otras.

En el presente documento se hace referencia a la pobreza (en singular) en tanto concepto inscrito en los instrumentos de política públicas revisados; no obstante, las pobrezas (en plural) aparecen cuando las voces de los entrevistados reconocen su carácter multicausal y multidimensional.

Enfoques de pobreza consignados en los Planes de Desarrollo y expresados por funcionarios ejecutores y beneficiarios de política pública (PP).

En los Planes de Desarrollo Local

La revisión de los planes de desarrollo local permite afirmar que en la formulación de políticas para enfrentar la pobreza se han adoptado dos de los enfoques tradicionales: el enfoque monetario y el enfoque de necesidades básicas insatisfechas, y que en años más recientes se ha incorporado uno de los enfoques emergentes conocido como enfoque de pobreza multidimensional. Este último enfoque y el monetario son los dos oficialmente reconocidos actualmente para calcular la pobreza en Colombia, tomando ambas medidas como complementarias. En todos los casos, se han hecho adaptaciones teniendo en cuenta las características del contexto colombiano: a) En la aplicación del enfoque monetario, las necesidades nutricionales presentes en las dos líneas de pobreza se determinan teniendo como base los requerimientos calóricos definidos por la FAO y, para el perfil del consumo en los actuales momentos la referencia es la población que está cercana a la mediana de la distribución. (DNP, Julio 1998, pág. 139), y a partir de la MESEP¹ se incorporaron los hábitos de consumo recientes de los colombianos. b) En aplicación del enfoque NBI, se consideran pobres los hogares que tienen insatisfechas alguna de cinco necesidades consideradas básicas: vivienda inadecuada, vivienda sin servicios, hacinamiento crítico, inasistencia escolar y alta dependencia, cada una de ellas con sus respectivos indicadores². c) En la aplicación del enfoque de pobreza multidimensional, el DNP desarrolló un índice para medir la pobreza desde una perspectiva más amplia con base en la metodología de Alkire y Foster del Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI) (DNP-CONPES, 2012, pág. 5). Se tomó como unidad de análisis el hogar y se seleccionaron cinco dimensiones donde puede haber privación y quince indicadores (Angulo, Diaz, & Pardo, 2011, pág. 14), como puede observarse en el gráfico 1 del Anexo.

En concordancia con los enfoques utilizados, los conceptos de pobreza manifiestos en los diferentes planes son los de “Pobreza Monetaria”, es decir, que es pobre quien tiene insuficiencia de ingresos (enfoque de ingresos) o quien tiene insatisfecha una de las necesidades consideradas básicas (enfoque NBI) y, desde el último Plan Nacional de Desarrollo-PND- “Prosperidad para Todos” se incorporó además el concepto de pobreza multidimensional: “(...pobres, personas con al menos 6 privaciones de 15” (DNPe, 2010, pág. 416).

¹ En Colombia la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad –MESEP– calculó la canasta nutricional o alimentaria en un promedio de \$78.000 persona/mes, valor que corresponde a la línea de indigencia. Por ende, el valor de la Línea de Pobreza sería de \$190.000 persona/mes. Como afirma Jorge Iván González dado que en Colombia un hogar tiene en promedio 3,8 personas, para colocarse en el umbral de la pobreza el ingreso mensual de una familia debería ser de \$722.000. (Gonzalez, 2011)

² Los indicadores son los siguientes para cada una de las cinco necesidades: vivienda inadecuada (material, pisos y paredes principalmente), vivienda sin servicios (sin acueducto o conexión a alcantarillado o pozo séptico o que carezcan de sanitario), hacinamiento crítico (más de tres personas por cuarto), inasistencia escolar, hogares con niños entre siete y once años que no asisten regularmente a colegio o escuela, alta dependencia económica (hogares cuyo jefe tenga un nivel educativo inferior a cuarto de primaria y que tenga más de tres personas dependientes) (DNP, Julio 1998)

Los planes de desarrollo local, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Nacional, incorporan en sus políticas los conceptos de pobreza definidos en los PND. Esto se puede reconocer en la entrevista realizada a uno de los funcionarios responsables de la ejecución de la PP en pobreza, en ella se revela la adopción sin matices de las definiciones planteadas por las instancias nacionales. En este caso el concepto de pobreza imperante es el enfoque de ingresos con dos tipos de pobreza: extrema y moderada.

Otro de los funcionarios entrevistados la define en términos de calidad de vida: se trata de una aproximación más rigurosa al considerar que el fenómeno incorpora múltiples dimensiones y requiere una comprensión compleja; en sus palabras, el análisis de las causas de la pobreza está ligado “al aseguramiento de condiciones básicas de calidad de vida o para la calidad de vida y, el acceso a los servicios (aspectos netamente económicos). Y en un análisis holístico, o que comprometa muchas más dimensiones, la definición de pobreza, tendría que analizarse desde aspectos tales como la familia, la cultura”.

Por su parte, un funcionario de una de las entidades que actúan como operadora de los programas de política pública en pobreza en Manizales, expresa su concepto en los siguientes términos: “Un conjunto de factores individuales y sociales de carácter cultural, económico, social, político que impiden los procesos de realización humana, entendida como el sujeto en sí mismo, la familia y la sociedad y, que se repiten cíclicamente en generaciones de esos grupos perpetuando barreras mentales y sociales que obstruyen el desarrollo”. En un tono crítico ante las definiciones establecidas señala:

“La pobreza y la pobreza extrema es como nos la dibujan muchas veces en los medios de comunicación, y resulta que no, la pobreza habita todo el tiempo entre nosotros, por ejemplo un paradigma es que, que el que es trabajador no es pobre, y eso es falso,... ..no, nosotros entendimos que hay pobrezas diferentes culturalmente hablando”.

En este caso se subraya el hecho de que el funcionario reconoce la multidimensionalidad y el carácter complejo de la problemática (lo cual supone avanzar hacia una definición en plural: Pobrezas); también advierte que se trata de un fenómeno intergeneracional que tiende a autoperpetuarse.

Por su parte, la población beneficiaria de PP entrevistada, basa sus planteamientos en concepciones no estructurales; en ellos se revelan ideologías del desarrollo desde las cuales se aborda la pobreza como carencias asociadas a limitaciones actitudinales o materiales:

“Pobreza es no tener recursos. Y al no haber oportunidades también generan pobreza”. “Estar mal económicamente”. “No consiste en lo material: se basa en el estado mental de la persona porque muchas veces hay personas que teniéndolo todo y dicen que están pobres”. “Falta de recursos por falta de oportunidades en la vida. Y por falta de estudio”.

2. INTERPRETACIONES SOBRE CAUSAS Y DINÁMICAS

En los Planes Nacionales de Desarrollo:

En el PND del primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), “Hacia un Estado Comunitario”, en los informes Visión Colombia 2019 y de la Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD), así como en el plan de su segundo período de gobierno “Estado Comunitario: un Estado para Todos”, se destacan como causas la desacumulación de activos productivos, la desigualdad en la distribución del ingreso (factor fuertemente asociado a la pobreza), la desigualdad geográfica, las crisis económicas (debido a que a finales de los años noventa se generó en el país la peor crisis de la segunda mitad del siglo XX), los cambios tecnológicos que orientan la

demanda por trabajo hacia mano de obra más calificada, la mayor fecundidad y el mayor número de hijos (DNPf, 2005, pág. 46), escaso capital de trabajo e imposibilidad para acceder al crédito de bajo costo, ausencia de aseguramiento para enfrentar situaciones de desempleo y problemas en el crecimiento económico cuando no favorece a los más pobres. (DNPd, 2006, pág. 32)

En el PND del gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014) “Prosperidad para todos: Más empleo, menos pobreza y más seguridad”, se identifican como causas, además de la desigualdad y los problemas relacionados con bajo acceso a activos productivos ya señalados en otros planes, las restricciones en el desarrollo de capacidades para gestionar dichos activos (p.419), la falta de oportunidades, la exclusión social, la imposibilidad de generar ingresos autónomos y medios de autosostenimiento, así como la informalidad en el empleo.

En relación a la dinámica de la pobreza, del primer PND del Gobierno de Álvaro Uribe Vélez se destaca el hecho de que por la desaceleración económica presentada en los últimos años del siglo XX y los primeros del siglo XXI pese al aumento del gasto social, los indicadores sociales sufren deterioro y se incrementan las tasas de pobreza y desigualdad en el país, llegándose a los niveles de pobreza presentados en los años ochenta. (DNPc, pág. 24) Al mismo tiempo, la desigualdad en la distribución del ingreso se eleva, haciendo del país uno de los más desiguales de América Latina y el mundo (el Coeficiente de Gini en el 2004 fue de 0,56). En contraste, el PND de su segundo gobierno (2006-2010) resalta la disminución de la pobreza en este período en comparación con el inicio de su primer gobierno.

En el actual PND (2010-2014) se afirma que entre 2002 y 2009, la pobreza por carencia de ingresos se redujo en 8,2 puntos porcentuales (1.700.000 personas menos), y la pobreza extrema en 3,3 p.p (766.000 personas menos), en tanto que el indicador de NBI se redujo en 5 p.p. Según su diagnóstico “en 2009 el porcentaje de población pobre por carencia de ingresos en Colombia fue del 45,5% y el de pobreza extrema fue de 16,4%. Con el índice de NBI el porcentaje de pobres es de 17,7% y el de población en situación de pobreza extrema (o miseria) es de 4,7%.” (DNPc, 2010). También se menciona como el IPM de Colombia se redujo en 16 p.p. (DNPc, 2010, pág. 416)), siendo el porcentaje de pobres (personas con al menos 6 privaciones de 15) de 29% en 2009.

En los planes de Desarrollo Local:

Es necesario advertir que en ninguno de los Acuerdos por medio de los cuales se adoptan los Planes de Desarrollo del Municipio de Manizales 2000-2003; 2003-2005 “Todos Ganamos”; 2005-2008 “Por la Ciudad que Todos Queremos”; 2008-2011 “Manizales, Ciudad Internacional del Conocimiento y con Oportunidades para Todos”, se hace alusión explícita a las causas de la pobreza. Para el período 2012-2015 “Gobierno en la Calle”, se encontró un documento elaborado pero, tampoco se explicitan causas aunque si hay un pequeño análisis de las dinámicas de la pobreza en términos de evolución e incidencia.

Como ocurre en otros áreas del desarrollo y de la gestión social, al desconocerse o soslayarse el análisis de las causas y dinámicas de las pobrezas hace que pierdan eficacia los instrumentos de políticas públicas y la gestión gubernativa local sólo se ocupe de la administración de las crisis (López, 2007).

Provenientes de funcionarios:

Respecto a las interpretaciones acerca de las causas de la pobreza, a continuación se examinan las expresadas por tres funcionarios públicos consultados en desarrollo de la investigación. Vistas en conjunto, las interpretaciones revelan aproximaciones multicausales y multidimensionales. El primero considera que,

“La pobreza no está atribuida única y exclusivamente a los apoyos, las contribuciones y la responsabilidad que tiene el gobierno con los ciudadanos, sino también se relaciona con las maneras con las que cada individuo se interrelaciona consigo mismo y con su entorno, es decir, la aproximación que él hace frente a las oportunidades o posibilidades que el medio tiene”.

El mismo funcionario sostiene que hay causas relacionadas con la estructura económica y social, en particular la carencia de educación. Otro, alude entre ellas a los fenómenos asociados a la crisis desatada en la región desde los inicios de los años noventa como consecuencia de los cambios en el mercado cafetero, con impactos negativos sobre el desarrollo humano.

Un tercer funcionario, incluye entre otras causas de la pobreza en la localidad, la escasez de oportunidades de empleo y el desplazamiento forzado:

“(…) La falta de oportunidades laborales que no sólo es en Manizales sino a nivel nacional, es una constante que no le permite a la gente tener recursos para atender las necesidades básicas de su familia: salud, vivienda, recreación, vestuario. El segundo problema que hoy tenemos es que nos estamos volviendo una ciudad receptora de desplazados y ustedes entenderán que lo que han hecho en las ciudades los desplazados (y Manizales no es ajena a ella) es causar mayores problemas de cinturones de miseria en las ciudades donde han estado”.

Provenientes de población beneficiada:

Es dable advertir que entre la población beneficiaria se encuentran respuestas más ligadas a las carencias y necesidades; en general, se trata de interpretaciones relacionadas con la escasez de ingresos, déficit de capital humano, falta de oportunidades, falta de activos productivos, violencias, falta de iniciativa de la población pobre. Vistas de esta manera, las demandas ciudadanas en materia de políticas públicas desbordan las formulaciones convencionales de la planificación centradas en las condiciones materiales y de ingresos

3. UNA REVISIÓN DE LAS POLÍTICAS CONSIGNADAS EN LOS PLANES DE DESARROLLO NACIONALES Y LOCALES

Según el Artículo 32 de la Ley 152 de 1994, los planes de desarrollo territorial deben orientarse por las políticas y estrategias planteadas en los PND, así como por los lineamientos de política del Gobierno Nacional, guardando cierto margen de autonomía.

La revisión de los PND formulados y ejecutados durante el período de análisis de este trabajo muestra (como venía ocurriendo desde finales de la década de los años 80), que el marco de políticas consignadas en ellos mantiene la estrategia de focalización del gasto social hacia los sectores de menores ingresos; para el efecto, se crea y fortalece el marco institucional para la realización de un conjunto de programas dirigidos a la población más pobre y vulnerable. Los programas familias en acción, jóvenes en acción y empleo en acción son programas que desde el año 2006 han sido incorporados a la PP frente a la pobreza, transformándose primero en la Red Juntos en el Gobierno de Álvaro Uribe y posteriormente en Red Unidos en el actual gobierno (Santos); estos programas constituyeron la estrategia central para la ejecución de las políticas de Estado en la materia. También se acudió a la formación de capital humano (al igual que en décadas pasadas) como una alternativa para enfrentar la inequidad y generar igualdad y movilidad social y, como observó la CEPAL (CEPAL, 2001), al igual que otros países latinoamericanos desde los años noventa, las políticas gubernamentales

se orientaron a favorecer el acceso a servicios sociales y a dar cierta protección a los pobres por la vía de transferencias.

El PND del gobierno de Pastrana A. desarrolló su política frente a la Pobreza con base en tres programas: Familias en Acción, Empleo en Acción y Jóvenes en Acción (DNPa-DJS, 2006, pág. 30). Dicha política, consistió en la generación de empleo urbano y rural, entrega de subsidios directos condicionados³ a las familias más pobres y capacitación para jóvenes desempleados de la población de menores ingresos; adicionalmente, se planteó la inclusión de familias con personas discapacitadas y la generación de oportunidades de capacitación y generación de empleo para ellas (DNPb, 1998-2002). El Plan, tuvo una marcada preferencia por los subsidios a la demanda y un enfoque asistencialista del gasto social.

El PND 2002-2006, correspondiente al primer gobierno de Uribe, con base en las recomendaciones hechas por la Misión MERDP⁴ en materia de pobreza, y buscando mejorar la focalización del gasto, la eficiencia y la equidad, propuso la creación de la red de protección social para la superación de la pobreza extrema, denominada Red Juntos orientada a “proveer a las familias más pobres acceso preferente a la oferta de programas y proyectos sociales del Estado” con el propósito de “dotar de capacidades y oportunidades a las familias para que se conviertan en gestoras de su propio desarrollo”. También, se propuso consolidar el sistema de protección social –como estrategia principal para disminuir la pobreza y la desigualdad.- que incluyó el sistema de seguridad social integral, la promoción social (anteriormente denominada Asistencia), los sistemas de formación de capital humano, el manejo social de riesgo y el acceso a activos de los hogares. (López Castaño & Nuñez Mendez, 2007).

En su estrategia contra la pobreza (De la Asistencia a la Promoción Social), el PND del Gobierno Santos propone la continuidad y fortalecimiento de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema - Juntos-, que en adelante se denominará Red Unidos. Realiza algunos ajustes a los programas anteriores tendientes a: mejorar la focalización del gasto social mediante un sistema de seguimiento y el diseño de instrumentos de focalización geográfica (considerando las dimensiones espacial, geográfica y territorial); implementar condiciones claras de salida a los programas sociales y mecanismos de transición; perfeccionar los mecanismos de asignación, el marco normativo en competencias y responsabilidades de las entidades vinculadas a Juntos, y el acompañamiento a la gestión por parte de las entidades territoriales. (DNPe, 2010).

Siguiendo los mandatos internacionales, la promoción social focalizada en la población más pobre y vulnerable es uno de los componentes del sistema “por medio de la cual se busca promover la inserción de los más pobres y vulnerables a los servicios sociales, dar una atención integral a este segmento de la población, y brindar acompañamiento y herramientas que permitan a estas familias más pobres generar ingresos de manera sostenible y salir definitivamente de su situación de pobreza” (DNPe, 2010, pág. 323).

Como es de esperar, los planes locales adoptan una versión jerárquica de la planificación del desarrollo y retoman los lineamientos establecidas en los marcos nacionales. Sus interpretaciones y estrategias centrales pueden rastrearse en los contenidos explícitos que se destacan en seguida:

Plan 2000-2003. Define una política central para la gestión gubernativa con base en la administración y focalización de recursos buscando adoptar y liderar “... acciones positivas y compensatorias a favor de

³ Estos subsidios hacen parte de los Programas de Transferencias Condicionadas –PTC- o con corresponsabilidad, que consisten en la “entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen uno o más hijos menores de edad, con la condición de que estas cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas. En algunos programas se contempla la entrega de beneficios a otras categorías de personas, como adultos sin empleo, personas con discapacidad y adultos mayores, lo que permite incorporar familias sin hijos menores de edad.” (Cecchini & Madariaga, 2011)

⁴“El Gobierno Nacional, el BID, el BM, el PNUD y la CAF, entre otros, pusieron en marcha la Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD).” (López & Nuñez, 2007)

la población más vulnerable”, y focalizando la inversión social “hacia los sectores más pobres del Municipio en sus áreas urbana y rural, considerando las perspectivas de género y generación”.

Plan 2003 y 2005. Nominalmente avanza, al plantear iniciativas para la participación y la inclusión social y, como el anterior, asume un enfoque diferencial. En términos de pobreza, este plan propone acciones positivas y compensatorias en favor de la población vulnerable, planteando la necesidad de “Aplicar un modelo de desarrollo integral, incluyente, participativo, y con prioridad en la inversión social en los sectores vulnerables y marginados, en un ambiente participativo, de equidad y solidaridad en la distribución de los beneficios del desarrollo.”

Plan 2008-2011. Centra sus estrategias en las familias y en en los procesos de corresponsabilidad social. Para el efecto, el plan se propone “promover la incorporación efectiva de los hogares más pobres a las redes sociales del estado, buscando asegurar la superación de su condición, a través de la integración de la oferta de servicios sociales para hacerlos coincidir alrededor de la familia de manera simultánea, brindando transitoriamente acompañamiento familiar y acceso preferente para asegurar que los recursos e intervenciones permitan alcanzar condiciones mínimas de mejor calidad de vida que no están cubiertas y generar un marco de corresponsabilidad con los usuarios para que las familias se comprometan con la superación de su situación.” (Concejo de Manizales, 2008).

Plan 2011-2015. Presenta un avance nominal con relación a los planes anteriores al plantear un marco de reconocimiento de las desigualdades y procurar el empoderamiento social. El plan se compromete con la política de combate a la pobreza y la desigualdad propiciando “...escenarios de inclusión social con oportunidades de empleo, que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida y bienestar y a la reducción drástica de la pobreza” y, mediante respeto de los derechos humanos. Se expresa además la total adherencia a Red Unidos y plantea como estrategia principal “el desarrollo de factores protectores y de fomento a la integración, la inclusión y el empoderamiento social, así como el acompañamiento a las estrategias de superación de la pobreza extrema con criterio de focalización de la oferta social alrededor de las familias vinculadas”. (Oficina de Planeación Municipio de Manizales, 2012).

A manera de síntesis, es claro que en materia de pobreza los planes revisados se basan en políticas de focalización en sectores más pobres y vulnerables o en grupos con características especiales mediante programas de transferencias condicionadas y subsidios a la demanda que dejan por fuera una gran cantidad de población pobre, lo cual se constituye en una práctica de exclusión.

4. LA INCIDENCIA PÚBLICA COMO BASE PARA UNA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS DEMOCRÁTICAS

Al examinar la información procesada de las entrevistas, documentos y grupos focales, es posible reconocer distintas formas de comprensión y prácticas participativas por parte de funcionarios y beneficiarios de los programas. En la línea de (Sen, 2011), los programas estatales para superar la pobreza en Colombia harían parte de una concepción del desarrollo que predetermina las instituciones, las políticas y, en el fondo, otorga características homogéneas a las necesidades humanas. Este tipo de institucionalismo trascendental deposita toda la política pública en la concepción y comprensión que sobre ella poseen los expertos, al tiempo que establece límites a la participación social, confinándola a la generación de eficiencias en los programas y proyectos para el desarrollo.

A través de las voces de los entrevistados, se reconocen concepciones y roles diferenciales de la participación y un marcado énfasis en considerar que mediante la inserción eficiente a los programas se logra participación real, confundiendo la incidencia en la orientación de la política con la simple convocatoria a hacer parte de ella. En esta situación, parafraseando a (Sen, 2000), las políticas no serían constructoras de capacidades humanas sino satisfactoras de necesidades predeterminadas por los técnicos del desarrollo.

También es dable reconocer orientaciones institucionales basadas en la creación de capacidades humanas en la generación de desarrollo local que configuran experiencias capaces de arrojar lecciones para la construcción de políticas basadas en las personas y un tipo de participación que supera el nivel semántico o nominal y se aproxima a la incidencia real en las decisiones públicas.

5. CONCEPCIONES DE LA POBREZA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

En la última década ha renacido la discusión acerca de si las políticas neoliberales y la globalización han sido efectivas en la reducción de las desigualdades o sí, han aumentado las asimetrías individuales y sociales haciendo cada vez más distante y compleja la posibilidad de contar con sociedades justas y equitativas; frente a esta situación es dable construir alternativas fundamentadas en el potencial humano creador, solidario y empoderador. Desde esta perspectiva, los procesos de cooperación, las acciones de solidaridad y otros procesos de participación e incidencia social en las decisiones públicas, se vuelven centrales a la hora de diseñar y poner en marcha políticas y estrategias para enfrentar y superar las desigualdades.

Las políticas públicas alcanzan un nivel de realidad cuando logran traducir y poner en operación dispositivos capaces de transformar una realidad identificada como problemática. El funcionario responsable de la implementación de la política local de superación de la pobreza, advierte que para garantizar su permanencia y continuidad, ella se ha elevado a política de Estado. “para darle continuidad a las políticas de gobierno, y que si cambia un gobierno pues como ya es política de Estado van a seguir los programas en cabeza de la Presidencia de la República”.

Para la adecuación de las políticas a las condiciones del territorio, el DPS ha previsto una articulación de entes territoriales, que el funcionario describe así:

“Todas estas entidades nos integramos en un Comité Intersectorial (buscando) definir PPs en la región articuladas con las PPs de la Nación, entonces lo que saca la Nación aterriza en territorio y se canaliza a través del Comité Intersectorial”.

Este tipo de articulación tiene como objetivo la creación de un escenario institucional de implementación de las políticas en función de las características locales, respondiendo siempre a orientaciones estratégicas centralizadas. Se advierte que la concepción de la política está fuertemente direccionada y corresponde a una visión pre-construida de la acción social del Estado.

Al valorar la participación de la comunidad en los distintos momentos de la política, uno de los funcionarios del Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA-, cuyo trabajo institucional tiene que ver con la formulación de planes estratégicos para la población vulnerable, afirma que la participación comunitaria se da en todas las fases del proceso (formulación, identificación, ejecución, evaluación) en tanto se trata de proyectos con perspectiva social: “(los proyectos) se construyen con la comunidad. En ese orden de ideas participan en todas las fases diseño, formulación, ejecución, verificación y seguimiento y ajustes o planes de mejora”.

Este tipo de convocatoria a la participación comunitaria hace parte de los procesos desatados por el SENA desde hace casi tres décadas; al incentivar la incidencia comunitaria en la formulación de sus programas, la entidad invierte el papel de las instituciones en la medida en que busca potenciar las capacidades de las personas como base para un desarrollo centrado en las opciones derivadas de la propia elección. En esta medida, las instituciones, políticas, programas y proyectos, emergen de las propias realidades sociales configurando la posibilidad de interpelar las concepciones sobre las cuales se sustentan las políticas.

Un integrante de la Fundación Escuela contra la Pobreza de Manizales, cuya acción y liderazgo le han permitido construir una lectura crítica de los programas, expresa:

“He participado en consejos de Seguridad de la Comuna. En foros y pasantías de drogas. He tenido planos de conversación con las Secretarías que han sido interrumpidos por ellos mismos. Los programas se han orientado a la capacitación, cosas superficiales, al asistencialismo...”.

Las complejas dinámicas políticas que subyacen en las decisiones públicas locales, los intereses electorales y la apropiación los programas por parte de sectores políticos, son los mayores obstáculos para poner en marcha acciones capaces de transformar las realidades socioeconómicas de los habitantes de una de las comunas de la ciudad; a juicio del mismo entrevistado, “los líderes están muy permeados por los políticos. Como no tengo un vínculo político el peso mío no es tan fuerte”.

En otro plano interpretativo, en el grupo focal realizado con mujeres líderes de los programas, se encuentran puntos de vista que contrastan con lo anterior: “con los programas de la Alcaldía me siento muy motivada y el año pasado hice el sexto y el séptimo y me sentí feliz y dichosa, con la alianza que hicieron”.

En el terreno de la participación en los espacios previstos en los programas sociales, las mujeres invitadas al grupo focal describen el procedimiento de convocatoria y selección:

“(...) en la vereda fueron los de la Alcaldía, tomaron los números de celular... ellos mismos convocaron a una asamblea, en esa asamblea se hacen votaciones,... preguntan quién se va a postular...,...entonces ellas (las mujeres líderes) dicen la que es más avispada, la que no le dé pena hablar,...ellas mismas lo eligen a uno”. (Grupo Focal).

Como se ha advertido, los niveles de formación académica y política de amplios sectores de la sociedad colombiana, así como la intolerancia y las violencias, han sido obstáculos para el empoderamiento comunitario; de esta forma se delegan las decisiones a sectores políticos enquistados en el poder local, menoscabando la posibilidad de construir una democracia asumida como deliberación pública. En el año 2000 se planteó la participación ciudadana sustentada en sujetos activos, como una estrategia central para el logro de los Objetivos del Milenio,

La generación de capacidades políticas de las personas, el empoderamiento comunitario, las habilidades para la cooperación y la incidencia pública, mejora la sustentabilidad de las políticas y potencia acciones humanas capaces de transformar las propias realidades y, ayuda a transformar positivamente los conflictos. Una convocatoria limitada a participar en la gestión de los programas se aleja de los propósitos esenciales de las políticas públicas, pensadas como dispositivos legítimos para la construcción de democracia.

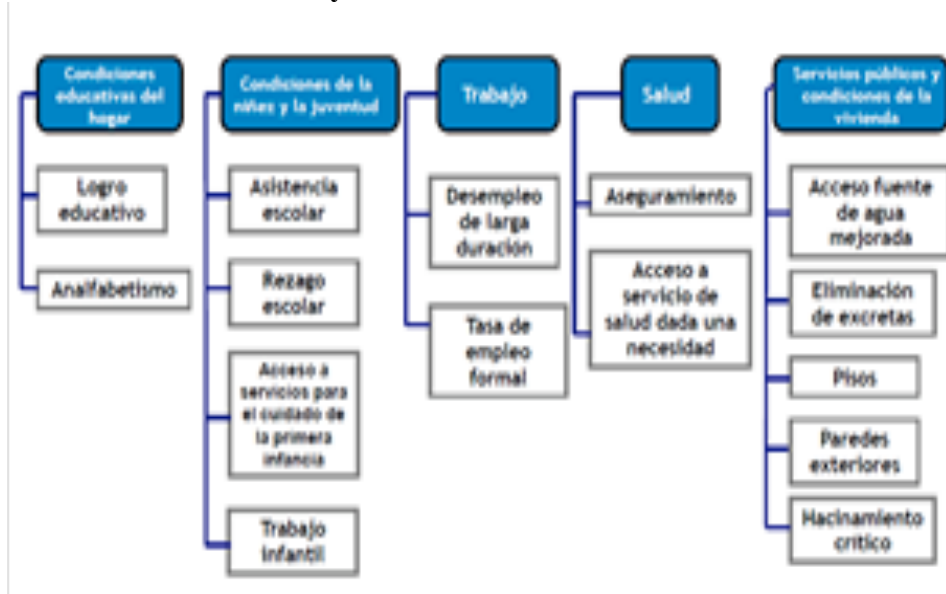
Bibliografía

- Alkire , S., & Foster, J. (2011). Counting and Multidimensional Poverty. En S. Alkire, & J. Foster, *Understandings and misunderstanding of multidimensional poverty measurement* (Vol. 43, págs. 78-89). Oxford, Inglaterra: OPHI Working Paper .
- Alkire, S., & Santos, M. E. (2010). *Acute Multidimensional Poverty: a new index for developing countries*. OPHI. Inglaterra: Oxford University.
- Angulo Salazar, R., Diaz Cuervo, Y., & Pardo Pinzón, R. (2011). *Indice de Pobreza Multidimensional para Colombia*. Bogotá D.C.: DNP - Archivos de Economía.
- Angulo, R., Diaz, Y., & Pardo, R. (2011). *Indice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM - Colombia) 1997-2010*. Departamento Nacional de Planeación DNP. Bogotá D.C.: DNP.

- Arriagada, I. (Abril de 2005). Dimensiones de la Pobreza y Políticas desde una Perspectiva de Género. *Revista de la CEPAL*, 101-113.
- Bardach, E. (1993). El Juego de la Implementación. En L. F. Aguilar Villanueva, *La Implementación de las Políticas* (págs. 61-71). Grupo Editor Miguel Angel Porrua.
- Beccaria, L., Feres, J. C., & Sainz, P. (1997). *Medición de la Pobreza: Situación actual de los conceptos y métodos*. Seminario de Santiago.
- Cardona, F. (noviembre de 2012). Entrevista a Funcionarios EPPPM. (M. Suárez Angel, M. Lopez Becerra, & N. Cardona Gómez, Entrevistadores)
- Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la Experiencia Reciente en América Latina*. CEPAL. Santiago de Chile: NACIONES UNIDAS.
- CEPAL. (2001). *Panoramica Social de América Latina 2000-2001*. (C. N. UNIDAS, Ed.) Santiago de Chile.
- Concejo de Manizales. (2000). *Acuerdo 465 - Plan de Desarrollo de Manizales 2000-2003*. Manizales.
- Concejo de Manizales. (2003). *Acuerdo 549 - Plan de Desarrollo de Manizales 2003-2005*. Manizales.
- Concejo de Manizales. (junio de 2008). ACUERDO 680 DE JUNIO DE 2008-. *Plan de Desarrollo 2008-2011 Manizales: Ciudad Internacional de Conocimiento con Oportunidades Para Todos*. Manizales.
- Contraloría General de la República. (2003). *Evaluación de la política social del Gobierno Pastrana*. Bogotá D.C.
- Contraloría General de la República. (2004). *Evaluación de la política social*.
- DNP. (Julio 1998). *Informe de Desarrollo Humano para Colombia 1998* (Primera ed.). Bogotá D.C., Colombia: Tercer MUndo - DNP.
- DNPa-DJS. (2006). *Balance Plan Colombia 1999-2005*. Bogotá D.C.
- DNPb. (1998-2002). *Plan de Desarrollo "Cambio para Construir la Paz"*. Bogotá D.C.
- DNPc. (s.f.). *Plan de Desarrollo 2002-2006 - "Hacia un Estado Comunitario*. Bogotá D.C.
- DNP-CONPES. (28 de mayo de 2012). CONPES 150. Bogotá D.C.
- DNPd. (2006). *Plan de Desarrollo 2006-2010 - Estado comunitario: Un Estado para Todos*. Bogotá D.C.
- DNPe. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 - Prosperidad para Todos: Más Empleo, Menos Pobreza y Más Seguridad*. Bogotá D.C.
- DNPf. (2005). *Visión Colombia - II Centenario*. Bogotá D.C.
- Francke, P. (s.f.). *La pobreza vista desde distintos ángulos*. <http://speea.tripod.com/francke.pdf>.
- Garay Salamanca, L. (2002). Estrategias, dilemas y desafíos en la transición al Estado Social de Derecho en Colombia. En C. G. Nación, *Entre la Exclusión y el Desarrollo* (págs. xvii-xviii). Bogotá D.C.: Alfaomega.
- Garay Salamanca, L., & Rodríguez Castillo, A. (2005). Una sociedad con profunda exclusión social. En L. J. Garay Salamanca, *Documentos de Política Pública para la Paz* (págs. 19-44). Bogotá D.C., Colombia: Planeta Paz.
- Gonzalez, J. (segundo semestre de 2011). Utilitarismo y Mediciones de Pobreza. *Revista de Economía Institucional*, 13(25), 89-103.
- López Castaño, H., & Nuñez Mendez, J. (2007). *Pobreza y desigualdad en Colombia. Diagnóstico y estrategias*. Bogotá D.C.
- López, H., & Nuñez, J. (2007). *Pobreza y desigualdad en Colombia. Diagnóstico y estrategias*. Bogotá D.C.
- López, M. H. (2007). El asunto de las políticas publicas. *Luna Azúl*.
- Muller, P. (2010). *Las Políticas Públicas*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Oficina de Planeación Municipio de Manizales. (2012). *Plan de Desarrollo 2012-2015 - Gobierno en la Calle*. Manizales.

- ONU- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2001). *LA POBREZA Y EL PACTO INTERNACIONAL*.
- PNUD, CEPAL, ACI, FCM, PNDH, GTZ. (2004). *Las regiones colombianas frente a los objetivos del milenio*. Bogotá D.C., Colombia.
- Restrepo Botero, D. (2001). El Mito de Sísifo o veinte años de pugnanza descentralizadora. En G. Misas Arango, *Desarrollo Económico y Social en Colombia. Siglo XX* (págs. 427-479). Bogotá D.C.
- Reygadas, L. (2008). *La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad*. Barcelona: Anthropos.
- Rodríguez Castillo, A., & Bernal Díaz, R. (2005). Seguridad alimentaria: más allá del derecho a no padecer hambre. En L. Garay Salamanca, *Colombia: Dialogo pendiente* (págs. 221-282). Bogotá D.C.: Planeta Paz.
- Rodríguez Castillo, A., & Ramírez Chavez, C. (2005). La garantía de la salud como Derecho Integral. En L. J. Garay Salamanca, *Colombia: Dialogo pendiente* (págs. 99-160). Bogotá D.C.: Planeta Paz.
- Rodríguez Salazar, O. (2001). La difícil consolidación de un Estado de Bienestar. En G. Misas Arango, *Desarrollo Económico y Social en Colombia. Siglo XX* (págs. 203-229). Bogotá D.C.: UNIBIBLOS.
- Sánchez, A. (2010). La pobreza y conceptos afines. En V. V. (Coord.), *POBREZA: CONCEPCIONES, MEDICIÓN Y PROGRAMAS* (págs. 93-116). Ciudad Universitaria, Coyoacán, México, D.F., México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Sánchez, A. (2010). La pobreza y conceptos afines. En V. V. (Coord.), *POBREZA: CONCEPCIONES, MEDICIÓN Y PROGRAMAS* (págs. 93-116). Ciudad Universitaria, Coyoacán, México, D.F., México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Bogotá D.C.: Planeta.
- Sen, A. (2011). *La idea de la justicia*. Bogotá D.C.: Altea, Taurus, Alfaguara.
- Sen, A., & Kliksberg, B. (2007). *Primero la gente. Una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado*. España: DEUSTO.
- Villarespe, V. (2010). *Pobreza: concepciones, medición y programas*. (UNAM, Ed.) Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Económicas.

Grafico 1. Dimensiones y variables del Índice de Pobreza Multidimensional -IPM- en Colombia.



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Reducción de la pobreza y mejoramiento de la calidad de vida en el Plan Nacional de Desarrollo. 2011