

**COMO CITAR ESTE ARTÍCULO:**

SUÁREZ, María Consuelo, LÓPEZ, Mario Hernán, CARDONA, Nancy. (2014). "Concepciones, enfoques y procesos de participación en las políticas públicas sobre pobreza en el municipio de Manizales para el período 1997-2014". En: *Revista Virajes*, Vol. 16, No. 1. Manizales: Universidad de Caldas.

# CONCEPCIONES, ENFOQUES Y PROCESOS DE PARTICIPACIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE POBREZA EN EL MUNICIPIO DE MANIZALES PARA EL PERÍODO 1997-2014\*

MARÍA CONSUELO SUÁREZ ÁNGEL\*  
MARIO HERNÁN LÓPEZ BECERRA\*\*  
NANCY CARDONA GÓMEZ\*\*\*

Recibido: 20 de febrero de 2014

Aprobado: 5 de mayo de 2014

*Artículo de Investigación*

---

\* El presente artículo es resultado de la investigación: "Evaluación política de las políticas públicas frente a la pobreza en el municipio de Manizales en el período 2007-2014", como parte del trabajo del grupo de investigación "Estudios Socioeconómicos y de Problemas organizacionales" de la Universidad de Caldas, finalizado en septiembre de 2013.

\*\* Economista. Magíster en Análisis de Problemas Económicos, Políticos y de Relaciones Internacionales. Esp. en Política Económica. Profesora Asociada, Departamento de Economía y Administración, Universidad de Caldas. E-mail: maria.suarez\_a@ucaldas.edu.co.

\*\*\* Administrador de Empresas. Magíster en Gestión Ambiental. Doctor en Conflicto y Paz. Profesor Asociado, Departamento de Economía y Administración, Universidad de Caldas. E-mail: mario.lopez@ucaldas.edu.co.

\*\*\*\* Administradora de Empresas. Esp. en Planificación y Administración del Desarrollo Regional. Máster en Desarrollo Económico para América Latina. MSc en Administración. Profesora Asociada, Departamento Economía Administración, Universidad de Caldas. E-mail: nancy.cardona@ucaldas.edu.co.

## **Resumen**

El presente artículo es producto de una investigación sobre políticas públicas y pobreza realizada en el municipio de Manizales cuyo escenario de fondo es la crisis cafetera desatada a partir de la década de los años noventa en la región. El alcance de la investigación puede definirse como una aproximación política a las políticas públicas diseñadas y puestas en marcha frente a la pobreza para el período 1997-2014 en el municipio de Manizales.

El artículo recaba en distintas fuentes, buscando develar las concepciones y enfoques imperantes sobre la pobreza, al tiempo que examina los alcances de los procesos de participación contenidos en distintos documentos que consignan las políticas formuladas; en su recorrido, el texto incorpora voces de funcionarios y distintos actores sociales y comunitarios involucrados en programas y proyectos locales. Los contrastes de las voces, con las teorías y enfoques, permiten realizar una aproximación evaluativa — de naturaleza epistemológica— más centrada en las concepciones en juego que en los resultados cuantitativos de los programas o en el cumplimiento de metas. Entre las conclusiones principales de la investigación destaca el hecho de que las políticas frente a la pobreza en Manizales siguen centradas en la concepción monetaria del fenómeno, a pesar de haberse incorporado un enfoque multidimensional en el último plan nacional de desarrollo — PND—. Por lo que se trata, esencialmente, de las mismas políticas diseñadas para el nivel nacional y que, en gran parte, son promovidas y financiadas por organismos multilaterales de desarrollo, las cuales son fuertemente interpeladas por trabajos como los de Amartya Sen.

**Palabras clave:** pobreza, políticas públicas, evaluación política, participación social.

## **CONCEPTIONS, APPROACHES AND PARTICIPATION PROCESSES IN PUBLIC POLICIES ABOUT POVERTY IN THE MUNICIPALITY OF MANIZALES FOR THE 1997-2014 PERIODS**

### **Abstract**

This article is the result of research on public policy and poverty carried out in the Municipality of Manizales, whose backdrop is the coffee crisis unleashed during the nineties in the region. The scope of the research can be defined as a policy approach to public policies designed and implemented against poverty for the 1997-2014 periods in the Municipality

of Manizales. The article seeks different sources to uncover the prevailing conceptions and approaches about poverty, and examines the scope of participatory processes contained in different documents describing the formulated policies; on its way, the text incorporates voices of officers and other social and community actors involved in local programs and projects. The contrasts of these voices with the theories and approaches, allow carrying out an evaluative approach -of epistemological nature- centered more on the concepts involved than on the quantitative results of the programs or the goals achieved. Among the key findings of the research, the fact that poverty policies in Manizales continue to be centered in the monetary conception phenomena is highlighted, despite the incorporation of a multidimensional approach in the latest national development plan —NDP. So these are essentially the same policies designed for the national level which are largely promoted and financed by multilateral development agencies, and strongly challenged by works such as those of Amartya Sen.

**Key words:** poverty, public policy, policy assessment, social participation.

## I Contexto

Por casi un siglo, la economía del café ayudó a configurar un tipo de sociedad en la zona central andina colombiana que algunos han definido como civilización cafetera. Desde los años ochenta, la estructura de la propiedad se caracterizó por la presencia mayoritaria de pequeños propietarios con cultivos que no superaban las cinco hectáreas, lo cual permitió establecer unas relaciones de producción más democráticas comparadas con otras zonas del país. Gracias a la existencia de un pacto mundial de cuotas entre consumidores y productores (creado como parte de la ayuda económica a los productores de bajos ingresos), la región contó durante buena parte del siglo XX con una salvaguarda para el desarrollo económico y la calidad de vida. En razón a la estabilidad de los ingresos las zonas de cultivo y los centros urbanos como Manizales pudieron generar la más importante infraestructura física y social de Colombia (López, 2013).

En el año de 1989 se suprimió el pacto mundial del café. La finalización del acuerdo significó un cambio radical en el mercado del grano, en la economía colombiana y en las condiciones sociales de los campesinos productores y de los habitantes urbanos. La magnitud de las transformaciones generadas sobre el territorio por los conflictos sociales, económicos, ambientales y políticos asociados a la crisis cafetera, ha dado para calificaciones tales como catástrofe social en el desarrollo de la región (PNUD, 2004). Puede afirmarse que a partir del cambio en las reglas de juego del mercado mundial —con el arribo del neoliberalismo y el cambio en el papel de las instituciones—, la región del Eje Cafetero ya no cuenta con la protección para la paz negativa (ausencia de violencia directa) y la paz positiva (desarrollo y bienestar) que ofreció la organización social e institucional ligada al cultivo del grano. En los años posteriores a la caída del pacto y el derrumbe de los precios, la región cafetera colombiana incorporó, o ahondó buena parte de los conflictos que han vivido otras regiones del país: pobreza, indigencia, concentración del ingreso, pérdidas en la calidad y cobertura de la educación, deterioro de las instituciones, retrocesos en la infraestructura, cultivos de uso ilícito, desplazamientos forzados y presencia de actores armados ilegales, entre otros. Por lo anterior, se puede afirmar que la crisis cafetera profundizó las desigualdades tradicionales y generó otras de dimensiones estructurales (PNUD, 2004).

Las tensiones sociales, desigualdades y conflictos de desarrollo como la pobreza, que emergieron o se profundizaron a raíz de la crisis, han sido estudiadas por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo —

PNUD— y otros organismos. Las reacciones ante la crisis estructural de la región han abarcado distintas expresiones institucionales (políticas y estrategias para el desarrollo) y contestaciones sociales.

En este marco, la Universidad de Caldas ha venido realizando una serie de investigaciones sobre el análisis de políticas públicas para enfrentar fenómenos como el desplazamiento forzado en los municipios de Riosucio y Samaná (López 2009), la transformación de la crisis cafetera en Caldas (López, 2013) y la pobreza en el municipio de Manizales (Suárez, López y Cardona, 2014), orientados a examinar tanto las concepciones y enfoques de dichos fenómenos como los procesos de participación ciudadana e incidencia pública (el entramado de estas tres categorías de análisis se define aquí como evaluación política de las políticas públicas). Dichos trabajos han abarcado desde el análisis de las políticas para la atención a las víctimas del desplazamiento forzado y la pobreza hasta el examen de las construcciones locales de respuestas pacifistas en medio de los conflictos. El interés por abordar la pobreza —o pobrezas si atendemos a una comprensión multicausal y multidimensional— ha estado motivado por su carácter prioritario en las agendas públicas en razón a los procesos de movilización social —local y global— contra las desigualdades, que se han desatado en los últimos años y, como afirma Beccaría (1997), en razón a que los esfuerzos por combatirla tienen alta prioridad entre los objetivos de la política económica y social.

Para enfrentar la nueva situación se pusieron en marcha programas y proyectos consignados en los planes de desarrollo departamentales y municipales, así como otros estudios estratégicos elaborados por instituciones nacionales y regionales, con resultados que son materia de controversias públicas (López, 2013). Las concepciones sobre las cuales se han formulado las políticas públicas y las estrategias sobre las cuales se han basado las propuestas para la región y, en particular para el municipio de Manizales, han tenido como propósito generar crecimiento económico a partir de la adopción de políticas y estrategias económicas internacionales centradas en la competitividad y la innovación. Para el caso de la pobreza, la región ha centrado sus programas y proyectos en la aplicación de los programas nacionales.

## Objetivos de la investigación

**General:** realizar una evaluación política de las políticas públicas frente a la pobreza, formuladas e implementadas en el municipio

de Manizales para el período 1997-2014. **Específicos:** (i) develar las interpretaciones que subyacen en la política pública relacionadas con conceptos, causas y dinámicas de la pobreza; (ii) identificar y analizar los enfoques de las políticas públicas frente a la pobreza, adoptados por las instancias gubernamentales en el municipio de Manizales; (iii) determinar las dinámicas de la participación social en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas frente a la pobreza en el municipio de Manizales, en términos de actores, espacios y procesos.

## Enfoque y diseño metodológico

Para el logro de los objetivos planteados se utilizó básicamente un enfoque cualitativo con apoyo en técnicas etnográficas. En desarrollo del trabajo se llevó a cabo una revisión de literatura especializada; se examinaron planes de desarrollo y documentos complementarios a nivel nacional y local; se realizaron entrevistas semi-estructuradas a funcionarios responsables de la implementación a nivel local de las políticas formuladas en el nivel nacional e, igualmente, a población beneficiaria de los programas y a los líderes de base que colaboran en la gestión operativa; se aplicaron entrevistas a profundidad a funcionarios responsables de la implementación de la política pública a nivel local; se conformó un grupo focal con madres-líderes vinculadas al programa Familias en Acción a finales de 2012. Para el análisis e interpretación de la información se utilizó el programa Atlas-ti.

## Referente teórico

### De las políticas públicas y su evaluación

Las políticas públicas son representaciones de la acción pública (Muller, 2010), cuyo análisis permite abordar el estudio de dicha acción desde aspectos tan disímiles como la definición de la agenda gubernamental, los modos de decisión, la acción de las instituciones, el papel de las élites, los análisis de gobernanza, la cuantificación de resultados, la aplicación de indicadores de gestión, entre otros (López, 2007). A juicio de Solarte (2002), en América Latina —hasta la fecha—, no se puede hablar de una apropiación sistemática de la evaluación como práctica gubernamental ni social. A pesar de los avances en materia de definición de políticas públicas son pocos los logros reconocidos en el campo de su evaluación.

Parafraseando a Roth (2004), puede afirmarse que en las últimas dos décadas el estudio de las políticas públicas se ha consolidado como un objeto de análisis de la ciencia política; como campo interdisciplinario su estudio llegó a Colombia treinta años más tarde con relación a los Estados Unidos: solo hasta los inicios de los años noventa —en el marco de la profundización de políticas aperturistas en materia económica, de privatizaciones generalizadas de los servicios públicos, de avances en la descentralización territorial y de transformaciones institucionales consignadas en la Constitución de 1991 como parte de la búsqueda de acuerdos para la paz social y política—, aparecieron trabajos académicos dirigidos al análisis, formulación y evaluación de dichas políticas.

De acuerdo con López (2007, 2013) durante la década de los noventa los temas centrales en los estudios tuvieron que ver con las evaluaciones de eficiencia en la gestión y el análisis del tipo de intervención del Estado, en buena parte, motivados por la necesidad de examinar los resultados de las reformas neoliberales de primera y segunda generación, puestas en marcha como parte del paquete de medidas acordadas en el Consenso de Washington. En su generalidad, las evaluaciones de los resultados de las políticas públicas, están referidas al nivel de cumplimiento de sus metas, sin examinar los asuntos políticos (epistemológicos) que rodean su formulación y puesta en marcha; puede afirmarse que las aproximaciones políticas a las políticas públicas, constituyen un campo poco explorado por los investigadores sociales cuyos resultados permitirían conocer la coherencia, pertinencia y apropiación social de las acciones, en este caso, dirigidas a superar, reducir o mitigar la pobreza.

Para el caso de la investigación que sirve de soporte a este artículo, la interpretación y el análisis se orientan hacia *una evaluación política de las políticas públicas*; por esta razón, la evaluación alcanza un nivel epistemológico dado que enfatiza en el examen del conjunto de interpretaciones y enfoques que rodean la formulación y puesta en marcha de la política e indaga sobre el cumplimiento de una exigencia en materia de políticas públicas: la participación efectiva de los ciudadanos en la toma de decisiones relacionadas con el diseño, formulación, puesta en marcha y evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos, orientados a disminuir y erradicar la pobreza.

### *Conceptos y enfoques acerca de la pobreza*

La problemática de la pobreza es sin duda una de las cuestiones más relevantes para la gestión integral e integradora del desarrollo, no solo porque está siendo priorizada 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, Ferez y Sáinz (1997)— 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 diversas concepciones, por ende, no hay acuerdo respecto a sus indicadores, a los métodos para determinar si una persona es pobre o no pobre y a las políticas para enfrentarla.

La pobreza, entonces, puede ser definida de diferentes maneras, pero como afirma Sánchez (2010), 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 pueden expresarse en ámbitos más o menos amplios según el enfoque utilizado para abordarlo y analizarlo. Al respecto, el examen de la literatura acerca de la pobreza muestra la existencia de variedad de posiciones y enfoques, de los cuales es posible encontrar diversas clasificaciones derivadas del uso de criterios tales como: el análisis teórico, los métodos de medición del fenómeno, los debates contemporáneos respecto al sistema capitalista, entre otros. Desde los objetivos propuestos en este trabajo, hemos considerado pertinente aludir a una clasificación efectuada por Sánchez (2010) con base en los métodos para el análisis y medición de la pobreza y el tipo de privaciones consideradas, la cual puede servir de base para examinar los enfoques asumidos en los planes de desarrollo nacionales y locales.

Bajo este punto de vista, se tendrán en cuenta dos grandes enfoques: los tradicionales y los emergentes.

Los *enfoques tradicionales* que hacen alusión a privación física o de aspectos materiales. Aquí podemos encontrar dos posiciones muy utilizadas en Colombia: el enfoque económico o monetario y el de necesidades básicas insatisfechas —NBI—.

El *enfoque económico o monetario* aborda la pobreza desde el nivel monetario de ingresos; en este enfoque, el indicador de bienestar es el ingreso y el método de medición está basado en el cálculo de dos líneas —la de pobreza y la de indigencia— las cuales hacen referencia al ingreso mínimo que requiere un hogar —la unidad de base utilizada— para que sus miembros puedan satisfacer sus necesidades esenciales. La pobreza, así calculada, se conoce como pobreza monetaria.

La *línea de pobreza* es calculada a partir del costo de una canasta básica de alimentos suficiente para cubrir las necesidades nutricionales de la población, más una estimación de los recursos requeridos por los hogares para satisfacer el conjunto de las necesidades básicas no alimentarias (CEPAL, 2001). Las personas que tienen ingresos por debajo de esta línea,

pero por encima de la línea de indigencia, se consideran pobres (pobreza moderada).

La *línea de indigencia* corresponde al costo de la canasta alimentaria y se entiende por indigentes (o extremadamente pobres) a:

las personas que residen en hogares cuyos ingresos son tan bajos que aunque se destinaran íntegramente a la compra de alimentos, no permitirían satisfacer adecuadamente las necesidades nutricionales de todos sus miembros (CEPAL, 2001: 39).

Por su parte, el *enfoque de necesidades básicas insatisfechas* — *NBI*— ampliamente utilizado en América Latina durante los años ochentas, desde el punto de vista conceptual tiene su fundamento en la teoría de las necesidades básicas, la cual se apoya en dos afirmaciones principales: en primer lugar, la existencia de un conjunto de necesidades humanas que no varían con el tiempo, aunque la forma de satisfacerlas —es decir, sus satisfactores— si varíen y, en segundo término, la posibilidad de definir como básicas un subconjunto de dichas necesidades, con el criterio de que su no satisfacción durante un largo período de tiempo podría llevar a la muerte (DNP, 1998: 139).

Los *enfoques emergentes* abordan la pobreza como un fenómeno multidimensional y complejo, incluyendo tanto privaciones materiales como no materiales, enfatizando en aspectos de privación social. Aquí se ubican el enfoque de derechos humanos y el enfoque de capacidades, ambos mencionados por Sánchez (2010). A partir de las indagaciones de este trabajo consideramos pertinente incluir el enfoque de pobreza multidimensional desarrollado a partir de los trabajos de Alkire y Foster.

El *enfoque de derechos humanos* impulsado por la ONU especialmente a partir de la reforma de 1997, se orienta en esencia a que las acciones de los organismos y gobiernos propendan por la búsqueda del respeto a los derechos humanos contenidos en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, los cuales se ciñen a los principios de: universalidad e inalienabilidad; indivisibilidad; interdependencia e interrelación; la no-discriminación e igualdad; participación e inclusión; responsabilidad y obligación de rendir cuentas (*accountability*), así como el imperio de la ley. Según este enfoque, la no realización tanto de los derechos fundamentales (civiles y políticos) los cuales “pretenden la satisfacción de las necesidades vitales [...] y [...] constituyen la base de la igualdad” (Garay, 2002: vii), como de los derechos económicos, sociales y culturales (o de segunda generación), que son derechos de libertades colectivas y de equiparación y compensación, se constituye en causa y producto de la pobreza, entendida

como "...la incapacidad básica para vivir con dignidad" (Sánchez Almanza, 2010: 101) o, de acuerdo al *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, "una condición humana caracterizada por la privación continua o crónica de los recursos, las capacidades, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos" (ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2001).

El *enfoque de capacidades* derivado de las ideas de Amartya Sen, concibe a la pobreza como "la privación de capacidades básicas y no sólo como una renta baja" (Sen, 2000: 37). En este planteamiento, al hablar de capacidades, se hace referencia directa a las libertades fundamentales de que disfruta una persona<sup>1</sup> "para llevar el tipo de vida que tiene razones para valorar" (Sen, 2000: 114), aceptando que la falta de ingresos es una de las causas de la pobreza en la medida en que es una importante razón por la cual una persona está privada de capacidades, pero llamando la atención sobre el hecho de que más allá de la baja renta que alude a una privación *instrumentalmente* importante hay otros factores que influyen en tener privaciones *intrínsecamente* importantes. En esta perspectiva, mientras la mirada de la pobreza como privación de renta traslada la atención a los medios, la mirada desde la privación de capacidades centra la atención a los fines que los individuos tienen razones para perseguir, por ello para Sen:

la mera reducción de la pobreza de renta no puede ser la motivación última de la política de lucha contra la pobreza. Se corre el peligro de concebir la pobreza en el sentido estricto de privación de renta y justificar entonces la inversión en educación, asistencia sanitaria, etc., alegando que son buenos medios para conseguir el fin de reducir la pobreza de renta. Esto sería confundir los fines con los medios (Sen, 2000: 119).

El *enfoque de pobreza multidimensional* desarrollado por Sabina Alkire y James Foster, quienes parten de los escritos de Amartya Sen y de los planteamientos de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* —ODM—, centra la atención sobre las múltiples privaciones que afrontan los individuos en situación de pobreza y las interrelaciones que se establecen entre

---

<sup>1</sup> Entre las libertades fundamentales importantes para el enriquecimiento de la vida humana (libertades vistas como fines) se encuentran algunas capacidades elementales, como por ejemplo: poder evitar privaciones como la inanición, la desnutrición, la morbilidad evitable, la mortalidad prematura o gozar de las libertades relacionadas con la capacidad de leer, escribir y calcular. Vistas desde una perspectiva instrumental (es decir, como medio), se tienen cinco tipos de libertades instrumentales: las políticas; los servicios económicos; las oportunidades sociales; las garantías de transparencia y la seguridad protectora (Sen, 2000: 27-55).

estas privaciones, con el fin de desarrollar una base teórica para medir la pobreza teniendo en consideración la multiplicidad de las dimensiones del fenómeno; Alkire y Foster recalcan el hecho de que la pobreza monetaria y el uso de solo indicadores monetarios son insuficientes porque no permiten mirar las privaciones en otras dimensiones:

Human Progress—whether it is understood as well-being, fulfillment, the expansion of freedoms, or the achievement of the MDGs—encompasses multiple aspects of life, such as being educated, employment, and well nourished. Income and consumption indicators reflect material resources that are vital for people’s exercise of many capabilities. The use of monetary indicators alone, however, often reflects an assumption that these indicators are good proxies for multidimensional poverty: that people who are consumption poor are nearly the same as those who suffer malnutrition, are ill-educated, or are disempowered. But monetary poverty often provides insufficient policy guidance regarding deprivations in other dimensions (Alkire & Foster, 2011: 77).

Este enfoque cuenta con un índice integrado para medir la pobreza, denominado índice de pobreza multidimensional —IPM—, que incluye tres dimensiones —salud, educación y estándar de vida— y diez indicadores<sup>2</sup>. Vale la pena agregar que los enfoques y formas de medición de la pobreza se constituyen en la base para definir las políticas públicas bajo un criterio de homogenización social (Arriagada, 2005).

## II Resultados y discusión

### **Enfoques y conceptos que orientan las acciones de las políticas públicas frente a la pobreza en Colombia y el municipio de Manizales**

#### **Enfoques y conceptos de pobreza en los planes de desarrollo**

La lectura minuciosa de los planes nacionales de desarrollo —PND— del período de análisis de este trabajo, a saber: 1998-2002; 2002-2006; 2006-2010; 2010-2014, así como de los planes de desarrollo local a los que fue

---

<sup>2</sup> En materia de salud, los indicadores nutrición y mortalidad infantil; para educación, los indicadores años de escolaridad y matriculación escolar; para estándar de vida combustible para cocinar, saneamiento, agua, electricidad, piso y activos (Alkire y Santos, 2010: 13).

posible tener acceso, muestra que en Colombia se han asumido dos de los enfoques tradicionales: el monetario y el de NBI; y recientemente, uno de los emergentes: el enfoque de pobreza multidimensional. De hecho, este último y el monetario son los dos enfoques 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: (i) en 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, 1998: 139); a partir de la “Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad” —MESEP— se incorporaron los hábitos de consumo recientes de los colombianos<sup>3</sup>; (ii) en aplicación del enfoque NBI, se consideran pobres los hogares que tienen insatisfechas alguna de las cinco necesidades consideradas básicas: vivienda inadecuada; vivienda sin servicios; hacinamiento crítico; inasistencia escolar y, alta dependencia, cada una de ellas con sus respectivos indicadores<sup>4</sup>; (iii) en aplicación del enfoque de pobreza multidimensional, el Departamento Nacional de Planeación desarrolló un índice para medir la pobreza desde una perspectiva más amplia, con base en la metodología de Alkire y Foster (DNP, CONPES, 2012: 5). Se tomó como unidad de análisis el hogar y se seleccionaron cinco dimensiones donde puede haber privación y quince indicadores (Angulo, Díaz, Pardo, 2011: 14).

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 (NBI) y desde el último plan nacional de desarrollo, “Prosperidad para Todos”, se incorporan además de los conceptos de pobreza en términos monetarios y de NBI, el de pobreza multidimensional: “...pobres (personas con al menos 6 privaciones de 17)” (DNP, 2010: 416), es decir, son pobres aquellos

<sup>3</sup> En Colombia, la MESEP calculó la canasta nutricional o alimentaria en un promedio de \$78000 persona/mes, valor que corresponde a la línea de indigencia. Por ende, el valor de la línea de pobreza sería de \$190000 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 \$722000 (González, 2011).

<sup>4</sup> Dichos indicadores para cada una de las cinco necesidades, son los siguientes: 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 al 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, 1998).

hogares que tienen privación en, por lo menos, el 33 % de los indicadores considerados.

Por su parte, los planes de desarrollo local en consonancia con lo establecido en la Constitución Política de 1991, incorporan a sus políticas los conceptos de pobreza derivados de los PND.

### **Conceptos de ejecutores y beneficiarios de la política pública**

En la entrevista realizada a uno de los funcionarios responsables de la ejecución de la política pública en pobreza, 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. Adicionalmente, también define pobreza en términos de NBI “es la carencia de las necesidades básicas (sic) que requiere un desarrollo integral del ser humano”.

Otro de los funcionarios entrevistados la define en términos de calidad de vida: se trata de una aproximación más amplia, al considerar que el fenómeno incorpora múltiples dimensiones y requiere una comprensión compleja; en sus palabras, el análisis de las causas de la pobreza tiene que ver con dinámicas disímiles:

al aseguramiento de condiciones básicas de calidad de vida o para la calidad de vida y, al acceso a los servicios, aspectos netamente económicos. 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 lado, un funcionario de una de las entidades que actúa como operadora de un programa de política pública en pobreza en Manizales, se expresa 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, quien es trabajador no es pobre, y eso es falso [...] y ya el trabajo como que lo hace parte de un segmento más privilegiado y resulta que 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.

En este punto, vale la pena hacer alusión al concepto de uno de los funcionarios de una entidad internacional que tiene programas de financiamiento para proyectos a personas pobres y vulnerables:

¿Qué es pobreza?: es una pregunta muy interesante; también puede estar en la pregunta ¿Qué es riqueza?; Un comediante alemán ha dicho: Una persona es rica cuando sabe que tiene lo suficiente. A veces, cuando visito a la gente humilde o a la gente pobre en el campo me pregunto: ¿estos son los pobres? ¿Pobre en qué sentido?, ¿solamente porque no tienen plata? Para mí pobreza es cuando las necesidades básicas no están cubiertas o satisfechas.

Asimismo, las diversas ideas expresadas por las beneficiarias del programa se basan en concepciones no estructurales de la pobreza, revelando ideologías del desarrollo desde las cuales se aborda la pobreza como carencias asociadas a limitaciones actitudinales o materiales:

no tener recursos. Y al no haber oportunidades también genera 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 dicen que están pobres.

Falta de recursos por falta de oportunidades en la vida y por falta de estudio.

Ser pobre es cuando la persona está muy necesitada, que no tiene recursos para una casa o no tiene una ayuda como la de la Alcaldía.

A la pregunta: ¿usted se considera pobre?, una madre-líder responde:

en cierta forma sí, porque carecemos de muchos recursos, económicos por ejemplo, yo no tengo casa, dicen que tener casa no es riqueza, pero no tenerla es mucha pobreza, y [que] le toque pagar un arriendo, carecer de cosas para sobrevivir; para nosotros es más duro, si uno

quiere algo le toca luchar mucho para tenerlo, en cambio a una persona que tiene dinero no le cuesta tanto.

La idea mía es que pobreza es no tener una educación, o no haber tenido tiempo de educarse uno para salir adelante, porque le toca trabajar en lo que pueda, ganar poquito pa' poder sobrevivir, la pobreza es no tener uno cómo levantar los hijos bien, dónde vivir, cómo vivir bien.

## Interpretaciones sobre causas y dinámicas de la pobreza

### Interpretaciones incorporadas en los planes de desarrollo nacionales y locales

Antes de abordar las interpretaciones a las que alude este apartado, es conveniente aclarar que según lo establecido por el artículo 32 de la Ley 152 de 1994, con el fin de garantizar la coherencia, los planes de desarrollo de las entidades territoriales deben seguir las directrices de los PND, razón por la cual a continuación se expone una síntesis del análisis sobre las causas y dinámicas de la pobreza presentes en dichos planes.

Frente a las **causas de la pobreza** en el PND “Cambio para Construir la Paz” (1998-2002) de Andrés Pastrana Arango, se señalan: falta de crecimiento económico; deficiencias de capital humano y capital social; dificultad de acceso a activos; inequidad en la distribución del ingreso (DNP, 1998-2002). Hay que señalar que el plan es reiterativo en mostrar que tanto la pobreza como la inequidad y la exclusión aumentaron en el período anterior.

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— de este mismo gobierno, al igual que en el plan de su segundo período “Estado Comunitario: un Estado para Todos”, además de las causas ya señaladas en el plan de Pastrana Arango, se destacan: desacumulación de activos productivos; desigualdad en la distribución del ingreso —factor fuertemente asociado a la pobreza—; desigualdad geográfica; crisis económica (debido a que a finales de los años noventa se generó en el país la peor crisis de la segunda mitad del siglo XX); cambios tecnológicos que orientan la demanda por trabajo hacia mano de obra más calificada; mayor fecundidad y el mayor número de hijos (DNP, 2005: 46); escaso capital de trabajo e imposibilidad para acceder al crédito de bajo costo; ausencia de aseguramiento para enfrentar situaciones

de desempleo y otros siniestros familiares y, problemas en el crecimiento económico cuando no favorece a los más pobres (DNP, 2006: 32).

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

Con relación a la **dinámica de la pobreza** en el período de gobierno de Pastrana Arango, el PND señala el hecho de que en 1997 un alto número de hogares (55%) estaba por debajo de la línea de pobreza y que dos de cada diez colombianos se situaba por debajo de la línea de indigencia (8,3 millones de personas, presentándose un 26,9 % de población con NBI) (DNP, 1998: 18-19). En este mismo sentido, en el 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 (DNP, 2002: 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 del 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.

El actual PND (2010-2014) indica como 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 puntos porcentuales (766.000 personas menos), en tanto que el indicador de NBI se redujo en 5 puntos porcentuales. 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%. Según el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el porcentaje de pobres es de 17,7% y el de población en situación de pobreza extrema (o miseria) es de 4,7% (DNP, 2010: 415-416).

También menciona que el IPM de Colombia se redujo en 16 puntos porcentuales (DNP, 2010: 416), siendo el porcentaje de pobres (personas con al menos 6 privaciones de 17) del 29% en 2009.

En lo que respecta a los planes de desarrollo del municipio de Manizales, cabe señalar que en ninguno de los acuerdos por medio de los cuales se adoptan los planes de desarrollo del municipio: 2000-2003<sup>5</sup> de Germán Cardona Gutiérrez; 2003-2005 “Todos Ganamos” de Néstor Eugenio Ramírez Cardona; 2005-2008 “Por la Ciudad que Todos Queremos” de Luis Roberto Rivas; 2008-2011 “Manizales, Ciudad Internacional del Conocimiento y con Oportunidades para Todos” de Juan Manuel Llano, se hace alusión explícita a las causas de la pobreza. Para el período 2012-2015 “Gobierno en la Calle” de Jorge Eduardo Rojas se encontró un documento elaborado, pero tampoco se explicitan causas, aunque si hay un pequeño análisis de la dinámica de la pobreza:

Para el año 2011, la pobreza del municipio en el área metropolitana alcanzó una incidencia del 19.2%, entre el año 2010 y el año 2011 se registra una disminución de esta en 4.6 puntos porcentuales. La pobreza extrema ha sido menos pronunciada que la pobreza, para el año 2011 la pobreza extrema en el municipio de Manizales área metropolitana, fue del 2.3%, con relación al 2010 esta disminuyó 2.4 puntos porcentuales (Oficina de Planeación Manizales, 2012: 24).

### **Interpretaciones de ejecutores y población beneficiaria en Manizales**

Vistas en su conjunto, las interpretaciones de funcionarios públicos consultados en desarrollo de la investigación revelan aproximaciones multicausales. En esta línea un funcionario 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. Mientras que otro, alude entre ellas, a los fenómenos asociados a la crisis desatada en la región desde inicios de los años noventa como consecuencia de los cambios en el mercado cafetero, con impactos negativos sobre el desarrollo humano.

---

<sup>5</sup> Se hace mención a los acuerdos, ya que no se encontraron documentos completos de los planes. En lo que respecta a los planes de desarrollo de Manizales para el período 1998-2000, en el que fueron alcaldes Carlos Eduardo Rojas Quiceno y Carlos Parra Cifuentes, no fue posible encontrar ningún tipo de registro ni en medios impresos, ni electrónicos.

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 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.

Otro funcionario vinculado a una entidad operadora de programas de política pública en pobreza en Manizales, tiene una mirada más holística que integra a las familias y sus dinámicas internas:

falta de priorización en decisiones de gasto en el hogar, incapacidad de definir lo más importante no en términos de la inmediatez sino en términos de desarrollo de la familia, algunos conflictos históricos que traen las familias que si no son trabajados, por más ingresos que tengan les va a impedir salir de la pobreza.

Contempla, además, causas de índole estructural, al igual que las relacionadas con el entorno:

hay problemas como más macro-sistémicos que no dependen de la familia pero que necesariamente influyen de manera directa en el proceso que ellos llevan, por ejemplo, rotación del empleo, uso de sustancias psicoactivas, agresión de género, inclusión en los grupos sociales. Son problemas estructurales en la familia que no se les solucionan a partir de que coyunturalmente se le solucione el problema del ingreso.

Entre la población beneficiaria se encuentran respuestas más ligadas a la problemática de la existencia de carencias y necesidades; en general, se trata de interpretaciones que están relacionadas con: escasez de ingresos; déficit de capital humano; falta de oportunidades; insuficiencia de activos productivos; baja capacidad de iniciativa de la población pobre; diferentes formas de violencia que debe enfrentar la población, entre otras. En este sentido, es claro que las demandas ciudadanas en materia de políticas públicas desbordan las formulaciones convencionales de los procesos de planificación centrados en las condiciones materiales y de ingresos.

## Políticas Públicas consignadas en los planes de desarrollo nacionales y locales

Como se señaló anteriormente, aunque guardando cierto margen de autonomía, en Colombia los planes de desarrollo territorial deben orientar sus políticas y estrategias siguiendo los lineamientos establecidos en los PND. 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 en ellos consignadas 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 política pública 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. Así, como observó la 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 Arango desarrolló su política frente a la pobreza con base en tres programas: Familias en Acción, Empleo en Acción y Jóvenes en Acción (DNP, DJS, 2006: 30). Dicha política, consistió en la generación de empleo urbano y rural, entrega de subsidios directos condicionados<sup>6</sup> 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 (DNP, 1998-2002). El plan, tuvo una marcada preferencia por los subsidios a la demanda y un enfoque asistencialista del gasto social.

---

<sup>6</sup> 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 y Madariaga, 2011: 13:).

El PND 2002-2006, correspondiente al primer gobierno de Uribe, con base en las recomendaciones hechas por la misión MERDP<sup>7</sup> en materia de pobreza, 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 —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”<sup>8</sup>. También, se propuso consolidar el sistema de protección social —como estrategia principal para disminuir la pobreza y la desigualdad<sup>9</sup>— 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 y Nuñez, 2007).

Las propuestas de solución de dicho gobierno estuvieron orientadas hacia: capacitación para la búsqueda de oportunidades de empleo; creación del sistema de emprendimiento; banca de oportunidades; consolidación del sistema de formación para el trabajo; ampliación de los programas Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Jóvenes Rurales; y ampliación de los programas de subsidios condicionados a hogares en situación de vulnerabilidad y pobreza (PND, 2002-2006; DNP, 2005).

En su estrategia contra la pobreza —de la asistencia a la promoción social—, el PND del gobierno Santos propone la continuidad y fortalecimiento de JUNTOS que en adelante se denominará UNIDOS. El plan propone algunos ajustes 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 (DNP, 2010). De igual manera, la educación para el trabajo continúa como una de las herramientas más efectivas para reducir la inequidad y alcanzar igualdad de condiciones para la generación

---

<sup>7</sup> Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD) impulsada por el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento y el gobierno nacional, entre otros.

<sup>8</sup> La oferta se realiza a través de una agencia denominada Acción Social adscrita directamente a la Presidencia de la República.

<sup>9</sup> Este Sistema de Protección Social está definido como un sistema integrado, con capacidad institucional para responder de forma oportuna y consistente a las situaciones de vulnerabilidad y pobreza de la población.

de ingresos, así como para crear un ambiente de negocios que brinde a la población de menores ingresos oportunidades de generar nuevos emprendimientos, además de facilitarle el acceso al microcrédito y a otras modalidades de financiamiento y regulación para apoyar la supervivencia de los negocios en los primeros años (DNP, 2010).

Siguiendo los mandatos internacionales, la promoción social focalizada en la población más pobre y vulnerable es uno de los componentes del sistema, y 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. (DNP, 2010: 323).

Como en los planes anteriormente analizados, el PND vigente pretende profundizar en medidas de eficiencia en la aplicación de los recursos públicos, focalización en los más pobres, reducción de la vulnerabilidad de los hogares y logro de inclusión social de los diferentes grupos étnicos, así como igualdad de género (DNP, 2010: 322). En los lineamientos para alcanzar la igualdad de oportunidades hace especial énfasis en el desarrollo de políticas dirigidas a segmentos específicos de la población como; discapacitados, jóvenes, adultos mayores, población afro-descendiente, palenquera y raizal, indígenas y pueblo Rom-gitano (DNP, 2010: 325).

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

**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 la población más vulnerable", focalizando la inversión social "hacia los sectores más pobres del Municipio en sus áreas urbana y rural, considerando las perspectivas de género y generación". (Concejo de Manizales, 2000)

**Plan 2003-2005:** 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 —educativas, económicas, sociales y legales— en favor de

la población vulnerable "...con criterio de género y generación, y con énfasis en la nutrición y en la capacitación para el trabajo productivo"; también, se manifiesta en favor de la aplicación de "...un modelo de desarrollo integral, incluyente, participativo, y con prioridad en la inversión social" (Concejo de Manizales, 2003).

**Plan 2008-2011:** centra sus estrategias en las familias más pobres y en los procesos de corresponsabilidad social. Para tal efecto, el plan recomienda:

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).

En materia de pobreza extrema, se asume en su totalidad la política del gobierno nacional, así entre las principales acciones de la estrategia de reducción de la pobreza se incluye la ejecución del Plan Integral de Desarrollo de la Comuna San José y su entorno (Concejo de Manizales, 2008).

**Plan 2011-2015:** presenta un avance con relación a los planes anteriores al formular 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" (Oficina de Planeación Manizales, 2012: 2), en el marco del respeto a los derechos humanos. Se expresa, además, la total adherencia a la "Red UNIDOS", al igual que plantea entre sus programas y subprogramas:

Desarrollo de factores protectores y de fomento a la integración, la inclusión y el empoderamiento social [...]. Acompañamiento a las estrategias de superación de la pobreza extrema [...]. focalización de la oferta social alrededor de las familias vinculadas a la estrategia (Oficina de Planeación, Manizales, 2012: 103).

A modo de síntesis, es claro que en materia de pobreza los planes revisados se basan en políticas de focalización en los 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 constituye una práctica de exclusión.

## **Dinámica de la participación social en la formulación e implementación de las políticas públicas**

Es claro que las políticas públicas alcanzan un nivel de realidad cuando logran traducir y poner en operación dispositivos capaces de transformar una situación 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 Departamento para la Prosperidad Social —DPS— ha previsto una articulación de entes territoriales, la cual ha sido descrita por un funcionario del DPS en Manizales, así:

todas estas entidades nos integramos en un Comité Intersectorial (buscando) definir políticas públicas en la región, articuladas con las de la Nación, entonces lo que saca la Nación aterriza en el 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.

Respecto a la participación social, al examinar la información procesada en las entrevistas, documentos y grupo focal, es posible reconocer distintas formas de comprensión y prácticas participativas por parte de funcionarios y personas vinculadas como beneficiarias de los programas estatales. Con base en la línea argumentativa de Sen (2011), los programas estatales para superar la pobreza en Colombia harían parte de una concepción de desarrollo que predetermina las instituciones, las políticas y, en el fondo, otorga

características homogéneas a las necesidades humanas. En este sentido, toda la política pública está basada en la concepción y comprensión que sobre ella poseen los expertos, al tiempo que se establecen 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, así como un marcado énfasis en considerar que mediante la inserción eficiente a los programas se logra una 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.

No obstante lo anterior, se reconocieron en el proceso investigativo orientaciones institucionales basadas en la creación de capacidades humanas en la generación de desarrollo local, las cuales 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.

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 este sentido, 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 planes 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 de 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.

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.

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, ayudando 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 con base en la deliberación pública y la incidencia ciudadana.

## Conclusiones

En los años posteriores a la expedición de la Constitución de 1991, surgió un renovado interés por orientar la gestión del sector público con base en políticas; esto ha puesto sobre la mesa el debate sobre fines y resultados del modelo de desarrollo imperante y el alcance de las políticas y estrategias que traducen el modelo. El incumplimiento de los compromisos del Estado en materia de acuerdos internacionales para erradicar o superar la pobreza, permite suponer, siguiendo a López (2007), que para el período examinado las políticas no fueron dirigidas a resolver la crisis, sino a administrarla.

Para el caso del municipio de Manizales, en el periodo analizado, las políticas reiteran y apropian conceptos y estrategias consignadas en los planes de desarrollo nacionales. Se trata de concepciones centradas en los enfoques económico o monetario y de necesidades básicas insatisfechas, a los cuales se ha agregado, recientemente, el de pobreza multidimensional. En concordancia, es frecuente encontrar entre funcionarios públicos y población beneficiada este tipo de interpretaciones restrictivas, aunque también en algunos de ellos se revela una visión más amplia del fenómeno y de los factores que la determinan, entre los cuales se encuentran los relacionados con las dinámicas del entorno comunitario (barrio o vereda) y las circunstancias adversas que deben enfrentar como inseguridad, drogadicción y violencias estructurales derivadas de la crisis que enfrenta la región.

En lo que atañe a las políticas para enfrentar la pobreza implementadas a nivel local, se siguen los lineamientos establecidos en los planes de desarrollo nacionales; vale la pena reiterar que en Colombia buena parte de los programas que se están ejecutando son los recomendados por organismos multilaterales para países en desarrollo. Se trata de programas dirigidos no tanto a eliminar la pobreza, sino a reducir sus niveles y son específicamente aplicados a la llamada población vulnerable o en condición de pobreza extrema con criterios de focalización por ingreso, género, edad, etnia, entre otros; se trata de programas de transferencias condicionadas al cumplimiento de un conjunto de indicadores de logro por parte de la población beneficiada en aspectos tales como: educación, salud, vivienda, bancarización, entre otros, fuertemente permeados en la ciudad por prácticas clientelistas. Como se advirtió, las complejas dinámicas políticas que subyacen en las decisiones públicas locales, los intereses electorales y la apropiación clientelista de 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.

Respecto a la participación de la población beneficiaria de la política pública, es dable concluir que dicha población tiene poca injerencia en los procesos de diseño, formulación y ejecución (componentes centrales del ciclo de la política). La relación ejecutores-comunidad se limita a una participación puntual en algunos momentos relacionados con la gestión en el nivel más operativo de esta; en consecuencia, puede afirmarse que la acción pública está basada en la concepción y comprensión que sobre ella poseen los expertos. Algunas de las voces escuchadas en la investigación advierten cómo los decisores establecen las reglas del juego para la participación social, limitando el papel de los “usuarios” a la generación de eficiencias en los programas y proyectos.

## Bibliografía

- ALKIRE, S., FOSTER, J. (2011). “Counting and Multidimensional Poverty”. In: OPHI. *Understandings and misunderstanding of multidimensional poverty measurement* (Vol. 43, págs. 78-89). Oxford, Inglaterra: OPHI Working Paper, University of Oxford, QEH.
- ALKIRE, S., SANTOS, M.E. (2010). *Acute Multidimensional Poverty: A new index for developing countries*. Oxford: OPHI, University of Oxford.
- ÁNGULO, R., DÍAZ, Y., PARDO, R. (2011). *Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- ARRIAGADA, I. (2005). “Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género”. En: *Revista de la CEPAL*, No. 85. Pp. 101-113. Santiago de Chile.
- BARDACH, E. (1993). “El juego de la implementación”. En: AGUILAR, L.F. (Ed.). *La implementación de las políticas*. Pp. 61-71. México: Editorial Porrúa.
- BECCARÍA, L., FERES, J.C., SAÍNZ, P. (1997). *Medición de la pobreza: situación actual de los conceptos y métodos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CECCHINI, S., MADARIAGA, A. (2011). *Programa de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL.
- CEPAL. (2001). *Panorámica social de América Latina 2000-2001*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- 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.
- \_\_\_\_\_. (2008). *Acuerdo 680. Plan de Desarrollo 2008-2011. Manizales: Ciudad Internacional de Conocimiento con Oportunidades Para Todos*. Manizales: Concejo de Manizales.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. (2003). *Evaluación de la política social del gobierno Pastrana*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- \_\_\_\_\_. (2004). *Evaluación de la política social*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (1998). *Informe de desarrollo humano para Colombia 1998*. Bogotá: Tercer Mundo editores.

- \_\_\_\_\_. (1998-2002). *Plan de Desarrollo. "Cambio para Construir la Paz"*. Bogotá.
- \_\_\_\_\_. (2002). *Plan de Desarrollo 2002-2006. "Hacia un Estado Comunitario"*. Bogotá.
- \_\_\_\_\_. (2006). *Plan de Desarrollo 2006-2010. "Estado comunitario: un Estado para Todos"*. Bogotá.
- \_\_\_\_\_. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. "Prosperidad para Todos: Más Empleo, Menos Pobreza y Más Seguridad"*. Bogotá.
- \_\_\_\_\_. (2005). *Visión Colombia. II Centenario*. Bogotá.
- DNP, DJS. (2006). *Balance Plan Colombia 1999-2005*. Bogotá: Dirección Nacional de Planeación, Dirección de Justicia y Seguridad. Departamento Nacional de Planeación. Departamento de Justicia y Seguridad.
- DNP, CONPES. (2012). *CONPES 150*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, CONPES.
- FRANCKE, P. (s.f.). "La pobreza vista desde distintos ángulos". En: <http://speea.tripod.com/francke.pdf>.
- GARAY, L. (2002). "Estrategias, dilemas y desafíos en la transición al Estado social de derecho en Colombia". En: *Colombia entre la exclusión y el desarrollo: pp. 16-17*. Bogotá: Alfaomega.
- GARAY, L., RODRÍGUEZ, A. (2005). "Una sociedad con profunda exclusión social". En: GARAY, L. (Ed.). *Documentos de política pública para la paz*. pp. 19-44. Bogotá: Planeta Paz.
- GONZÁLEZ, J. (2011). "Utilitarismo y mediciones de pobreza". En: *Revista de Economía Institucional*, No. 13, Vol. 25. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- LÓPEZ, M.H. (2007). "El asunto de las políticas públicas". En: *Luna Azul*, No. 24. Manizales: Universidad de Caldas.
- \_\_\_\_\_. (2009). "La política pública para la atención al desplazamiento forzado en el departamento de Caldas y en los municipios de Riosucio y Samaná (1997-2006)". En: *Luna Azul*, No. 30. Manizales: Universidad de Caldas.
- \_\_\_\_\_. (2013). *Concepciones y enfoques de políticas públicas para transformar la crisis cafetera en el departamento de Caldas —Colombia— como parte de una agenda para la paz positiva e imperfecta*. Tesis para optar al título de doctor. Universidad de Granada, España.
- LÓPEZ, H., NUÑEZ, J. (2007). *Pobreza y desigualdad en Colombia. Diagnóstico y estrategias*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- MULLER, P. (2010). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- OFICINA DE PLANEACIÓN MUNICIPIO DE MANIZALES. (2012). *Plan de Desarrollo 2012-2015. "Gobierno en la Calle"*. Manizales: Oficina de Planeación municipio de Manizales.
- ONU, COMITÉ DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. (2001). *La pobreza y el pacto internacional*. New York: ONU.
- PNUD. (2004) *Eje Cafetero: Un pacto por la región. Informe regional de desarrollo humano*. Manizales: PNUD.
- PNUD, CEPAL, ACI, FCM, PNDH, GTZ. (2004). *Las regiones colombianas frente a los objetivos del milenio*. Bogotá: PNUD, CEPAL, ACI, FCM, PNDH, GTZ.
- RESTREPO, D. (2001). "El mito de Sísifo o veinte años de pujanza descentralizadora". En: MISAS ARANGO, G. (Ed.). *Desarrollo económico y social en Colombia. Siglo XX*. (pp. 427-479). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- REYGADAS, L. (2008). *La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad*. Barcelona: Anthropos.
- RODRÍGUEZ, A., BERNAL, R. (2005). "Seguridad alimentaria: más allá del derecho a no padecer hambre". En: GARAY, L. (Ed.). *Colombia: diálogo pendiente: pp.* Bogotá: Planeta Paz.
- RODRÍGUEZ, A., RAMÍREZ, C. (2005). "La garantía de la salud como derecho integral". En: GARAY, L. (Ed.). *Colombia: diálogo pendiente*. Bogotá: Planeta Paz.

- RODRÍGUEZ, O. (2001). "La difícil consolidación de un Estado de bienestar". En: MISAS ARANGO, G. (Ed.). *Desarrollo económico y social en Colombia. Siglo XX*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- SÁNCHEZ, A. (2010). "La pobreza y conceptos afines". En: VILLARESPE, V. (Coord.). *Pobreza: concepciones, medición y programas*: pp. 93-116. México: Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- SEN, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Bogotá: Planeta.
- \_\_\_\_\_. (2011). *La idea de la justicia*. Bogotá: Altea, Taurus, Alfaguara.
- SEN, A., KLIKSBURG, B. (2007). *Primero la gente. Una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado*. Barcelona: Ediciones Deusto.
- VILLARESPE, V. (Coord.). (2010). *Pobreza: concepciones, medición y programas*. México: Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México.