

**BALANCE CRÍTICO DE LAS POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA:  
UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL AL CASO COLOMBIANO 2002 - 2010**

**MARISOL PERILLA GOMEZ**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
MAESTRÍA EN POLÍTICA SOCIAL  
BOGOTÁ, D.C.  
ENERO DE 2012**

**BALANCE CRÍTICO DE LAS POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA:  
UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL AL CASO COLOMBIANO 2002 - 2010**

**MARISOL PERILLA GÓMEZ**

**TESIS DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO  
DE MAGÍSTER EN POLÍTICA SOCIAL**

**DIRECTOR:**

**PhD. CÉSAR AUGUSTO GRALDO GIRALDO**

**PhD en Economía Universidad de París XIII. Profesor Asociado de la  
Universidad Nacional de Colombia. Catedrático de la Pontificia Universidad  
Javeriana.**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
MAESTRÍA EN POLÍTICA SOCIAL  
BOGOTÁ, D.C.  
ENERO DEL 2012**

**Nota de aceptación:**

Aprobado por el comité de grado en cumplimiento de los requisitos exigidos por la Pontificia Universidad Javeriana para optar por el título de Magister en Política Social.

---

**Dr. En Economía César Augusto Giraldo**

**Bogotá D.C., Enero de 2012**

## AGRADECIMIENTOS

Un especial agradecimiento al maestro César Augusto Giraldo, por la confianza en los procesos individuales y colectivos, por su sabiduría y su paciencia y por la exigencia siempre respetuosa y amorosa que invita a luchar por la transformación de nuestro contexto.

Al Centro de Estudios Escuela para El Desarrollo... a pesar de las rupturas, de la diversidad de posturas, de las dinámicas de trabajo que nos alejan del debate, el proceso vale la pena... Por la reconciliación, la amistad, el amor y la pasión por las buenas cosas de la vida...

A mi familia y amigos por el amor, la sonrisa y el cuidado, por la comprensión y por el apoyo y ayuda durante todo este tiempo de trabajo.

A la Pontificia Universidad Javeriana, que me permitió ver el mundo desde un ángulo diferente y valorar elementos políticos, sociales, económicos, de nuestra América Latina, para construir reflexiones alternativas y proporcionar elementos analíticos o de compromiso para el cambio social.

Agradecimiento a la Unidad Técnica Legislativa del Honorable Senador Jorge Robledo, en especial a la doctora Sandra Barrios por su aporte de información.

“... Sin embargo, para las grandes masas de pobres es una carga de fracaso y marginación, ajena a su voluntad y que contrasta con la opulencia y la satisfacción de otros de sus conciudadanos. La pobreza testimonia y a la vez denuncia los resultados más despreciables de los modos de organización de las sociedades contemporáneas. Si algo caracteriza al tratamiento de la pobreza en estos tiempos es que – mientras se potencian los elementos que la generan, la acrecientan y la reproducen– se declama que es una situación de corto plazo, que sólo afecta a una minoría y que puede resolverse con buenas técnicas de administración”.

LO VUOLO, Rubén; BARBEITO, Alberto; PAUTASSI, Laura y RODRÍGUEZ, Corina. La Pobreza... de las políticas contra la pobreza.

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>2</b>
<i>EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....</i>	<i>8</i>
<i>OBJETIVOS DEL ESTUDIO .....</i>	<i>12</i>
<b>2. MARCO DE REFERENCIA .....</b>	<b>14</b>
<i>EL ROL ACTUAL DEL ESTADO Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA.....</i>	<i>17</i>
2.1. APROXIMACIÓN AL MARCO TEÓRICO DE LA LUCHA CONTRA POBREZA EN UNA PERSPECTIVA CRÍTICA.....	22
2.1.1. <i>La Pobreza Como Concepto Técnico en la Formulación de Política Social para la lucha contra la pobreza.....</i>	<i>25</i>
<i>ESTRATEGIAS DE POLÍTICA Y EL CAPITAL SOCIAL, LA INCLUSIÓN SOCIAL, EMPODERAMIENTO Y PARTICIPACIÓN</i>	<i>33</i>
2.1.2. <i>La Pobreza Desde Los Organismos Multilaterales e Internacionales.....</i>	<i>50</i>
2.1.3. <i>La Pobreza: Planteamientos Heterodoxos.....</i>	<i>63</i>
2.1.4. <i>Las Mediciones de la Pobreza .....</i>	<i>73</i>
<b>3. ANÁLISIS GENERAL DE LAS POLITICAS SOCIALES DE LUCHA CONTRA LA POBREZA EN COLOMBIA.....</b>	<b>79</b>
3.1. GENERALIDADES .....	80
3.2. ASPECTOS GENERALES DE LAS POLITICAS Y PROGRAMAS .....	83
3.3. PROGRAMAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA EN COLOMBIA 2000 – 2010 .....	90
3.3.1. <i>Programa de Transferencias Condicionadas.....</i>	<i>90</i>
3.1.1. <i>Red Unidos (Juntos).....</i>	<i>91</i>
<b>4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>94</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>101</b>

## INDICE DE TABLAS

TABLA 1 MODELOS DE DESARROLLO.....	16
TABLA 2 DENOMINACIONES DE POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y CONCEPCIONES IMPLÍCITAS .....	32
TABLA 3 EXCLUSIÓN SOCIAL.....	35
TABLA 4 ASPECTOS CRÍTICOS SOBRE LOS MICROCRÉDITOS .....	41
TABLA 5 ALGUNOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS.....	46
TABLA 6 MECANISMOS DE APOYO DEL BID A LOS ESTADOS - REDUCCIÓN DE LA POBREZA .....	59
TABLA 7 DILEMAS ASOCIADOS A LA INVENCION DE LO SOCIAL .....	71
TABLA 8 VISIONES SOBRE LA POBREZA.....	72

## 1. INTRODUCCIÓN

El debate sobre la pobreza no solamente es de naturaleza histórica. La polémica sobre sus significados y su estrecha relación con las transformaciones de los modos de producción y el papel del Estado o de las formas de ordenamiento social, son la base de los ejes centrales de las políticas públicas, en particular de las denominadas “políticas sociales”.

De acuerdo con Giraldo<sup>1</sup>, históricamente se han evidenciado funciones del Estado y de otras instituciones como la iglesia y la familia extensa, respecto a la necesidad de intervenir sobre la pobreza. Este trasegar propone un itinerario que pasa de los modelos asistenciales hacia otros recientes de corte neoasistencial. Los modelos asistenciales del siglo XX se caracterizaron por ser métodos de control o intervención sobre los pobres de encerramiento (Francia) o de beneficios en dinero para los pobres como el modelo *Speenhamland System* (Inglaterra 1795). Con el posicionamiento de ciudadanía<sup>2</sup> (1789 con la Revolución Francesa) y de la relación de trabajo asalariada, los sistemas de la protección social (que hacen parte de la política social) se fueron especializando y ampliando su escenario de cobertura. De una parte, para los trabajadores la evolución de los sistemas de la protección social sobrevino el Estado Bismarkiano (finales del siglo XIX) basado en el aseguramiento<sup>3</sup> donde los trabajadores eran sujetos de los derechos debido a la cotización en el sistema de seguros, lo cual tuvo efectos interesantes pues permitió la organización de la clase obrera alrededor de la defensa de sus derechos posicionando la cuestión social como un tema político, y

---

<sup>1</sup> GIRALDO, César. Protección o Desprotección Social? Bogotá: Ediciones Desde Abajo, Fundación CESDE, Universidad Nacional de Colombia, (2007). 290 p. Cap. 1.

<sup>2</sup> Que incluía a los pobres.

<sup>3</sup> *Ibíd.* Basado en los principios del trabajo asalariado, aseguramiento público, nacional, colectivo y obligatorio con contribuciones tripartitas: salariales, patronales y Estatales, y en una economía industrial intensiva en mano de obra, entre otros elementos.

en cuanto a los no trabajadores que siguen siendo catalogados como pobres y excluidos de dicho aseguramiento, estaba la asistencia pública. El proceso social condujo al posicionamiento del Universalismo (informe Beveridge 1942)<sup>4</sup> propio del Estado de Bienestar que pretendía ir más allá del aseguramiento con la implementación de la pensión mínima, el subsidio al desempleo y a las familias para complemento de aquellas prestaciones no derivadas de la relación salarial. Sin embargo se arguyó que el universalismo generaba problemas de financiamiento presupuestal en un escenario de bajo crecimiento económico, desalaramiento, desempleo y envejecimiento de los trabajadores respecto del sistema de seguros, por lo cual se percibía necesaria una reforma a dichos sistemas. Queda claro que el trabajo en el modo de producción capitalista marca un hito fundamental para la clasificación de los ciudadanos, que está de la mano con la lectura de clase social (donde están los pobres y los no pobres) y de la inclusión en el circuito productivo.

Las transformaciones de las formas de acumulación en el Capitalismo han generado impactos sobre dichos modelos de protección social, que hoy por hoy se puede comprender como la evolución de los sistemas de seguridad social hacia nuevas formas de asistencia social basada en los pobres, de tal fin que siendo ciudadanos se relacionan con el Estado bajo la relación de caridad o dádivas de los derechos sociales de una parte y de otra donde los trabajadores (no pobres) y los ricos debe ir al mercado a para adquirir los bienes y servicios sociales, es decir sus derechos, dadas las transformaciones en el mundo del trabajo y en la producción. En América Latina no se generalizó la relación salarial y las condiciones de conformación de los sistemas de protección social y de las políticas sociales han tomado unos itinerarios diferentes, que confluyen en una forma neasistencial de la protección social. Con esto, hay trabajadores que

---

<sup>4</sup> *Ibíd.* Basado en los principios del asalaramiento que promueve el aseguramiento y el desarrollo de sistemas de transferencias financiadas con el fondo general de impuestos.

pueden ser pobres pero son ciudadanos con derechos, pero hay pobres que no son trabajadores y son sujetos de las políticas sociales netamente asistencialistas, proponiendo una forma de ciudadanía invertida.

Desde la década de los noventa la globalización ha acentuado los patrones de transformación social y económica en atención a las dinámicas de desarrollo tecnológico y comunicacionales, así como el auge e hipertrofia del capital financiero, lo cual ha incidido directamente en los marcos de la acción del Estado y provocado una redefinición del panorama de las políticas públicas. En este escenario, el Estado ha reconfigurado su función: ahora es la de garantizar el libre juego de los mercados, los derechos de propiedad y el desarrollo de la regulación necesaria para el estímulo de la competencia. El Estado deja de proveer los bienes y servicios públicos de la forma y amplitud que fueron esenciales durante la vigencia del modelo intervencionista, implicando a la vez una gigantesca transformación de las dimensiones de lo público y lo privado. Este conjunto de transformaciones han sido legitimadas en un orden ideológico que se conoce comúnmente como modelo neoliberal, el cual cuenta con un lenguaje práctico y técnico que posiciona como fundamento el discurso de la eficiencia en la asignación y ejecución de los recursos, y en el plano de las políticas públicas este principio resulta esencial.

En Colombia la combinación de eficiencia en la asignación del gasto público, la descentralización, las privatizaciones, han propiciado cambios en los acuerdos institucionales que no atienden necesariamente a las presiones políticas de los movimientos sociales o la voz ciudadana respecto del conjunto de reformas que se requieren para el desarrollo, sino que son producto del conjunto de reformas de corte neoliberal que se impusieron en América Latina y el mundo y que se resumen en los planteamientos del Consenso de Washington, de carácter estructural, que son condiciones *sine qua non*, para lograr la "tan deseada" inserción en la Economía Mundial de los países denominados en desarrollo.

Esta cadena de hechos ha determinado que la política social caiga en la disputa conceptual entre focalizar y Universalizar, que en palabras de Sarmiento, es un falso dilema<sup>5</sup>, tomando partido por la focalización del gasto público hacia quienes más lo necesitan, es decir, los pobres, desconocimiento al resto de ciudadanos. Este es un fenómeno asociado a la dinámica del modelo de desarrollo latinoamericano, a la evolución de las variables de crecimiento económico y a los ritmos de avance interno y comparado de los países en términos de igualdad y justicia social.

La política se ha formulado en virtud de las premisas de la formación de capital humano, social, fijo, financiero y ambiental, implementando políticas y programas que como estrategia desarrollan proyectos de formación para el trabajo y el desarrollo humano, emprendimiento, empoderamiento, género, etnias, inclusión social, reintegración económica, etc., que buscan dotar a las personas de aquellos activos que requieren para hacer de su vida lo que aspiran como dueños de su destino, en términos de su inserción social y productiva, desligando el problema de la pobreza a los ingresos y a la redistribución.

En general, los resultados de estas políticas y programas se miden en términos de cobertura y recursos ejecutados, pero no se han establecido impactos directos sobre la población ni resultados sostenidos que reduzcan de manera sustancial la pobreza en la región, ni particularmente en Colombia.

Estos resultados desalentadores, se deben en palabras de Lo Vuolo, Rubén, et. al. <sup>6</sup> de una parte a la pobreza de las políticas de la pobreza cuyo objetivo se centra en asistir las situaciones de pobreza descartando objetivos asociados a la seguridad social, la movilidad social, la distribución de ingresos, la regulación de

---

<sup>5</sup> SARMIENTO, Alfredo y ARTEAGA, Leticia. Focalizar o universalizar: Un falso dilema. En : Cuadernos de Economía. Vol. 17 No. 29 (1998); p. 197 – 210.

<sup>6</sup> LO VUOLO, Rubén; BARBEITO, Alberto; PAUTASSI, Laura y RODRÍGUEZ, Corina. La Pobreza... de las políticas contra la pobreza. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, 2004. 336 p.

flujos del mercado laboral, entre otras, que reducen la revisión de los resultados a la dimensión administrativa de su operación (coberturas y ejecución de recursos), acciones que resultan inefectivas respecto de las demandas sociales pero funcional a los objetivos del crecimiento, la estabilidad macroeconómica y la disciplina fiscal.

Estas propuestas diseñadas en el enfoque de capacidades han propiciado acciones para la lucha contra la pobreza y la pobreza extrema o para atender la pérdida temporal de ingresos, que se fundamentan, como se anotó anteriormente, en una concepción de la ciudadanía (invertida o de los excluidos) en la que los pobres son la población objetivo de los beneficios de la política social.

Tal como lo explica Lautier<sup>7</sup>, este hecho se fundamenta y legitima por razones morales, debido a que la humanidad sólo puede estar en contra de situaciones de pobreza, vulnerabilidad, incertidumbre y de precariedad social. Es en estos términos donde se posiciona la Asistencia Pública y la promoción social en el sistema de protección social en América latina y en Colombia, dejando relegadas las medidas universalistas y redistributivas por la superposición de criterios asociados a las medidas macroeconómicas y presupuestales.

Sin embargo la puesta en escena de ese marco de políticas no ha generado los mejores resultados según la cifras de la pobreza. De acuerdo con Uprimny para el caso Colombiano,

(los)...datos, revelados por la llamada "Misión de Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad", conocida como Mesep, han sido aceptados por el Gobierno y son muy preocupantes; a pesar del acelerado crecimiento económico que tuvo Colombia entre 2003 y 2007, que fue común a casi todos los países de América Latina, la reducción de la pobreza fue pobre. Pasó de 51,3% en 2003 a 46% en 2008. Pero más grave aún, la extrema pobreza o indigencia ha tendido a crecer; pasó de 17% en 2003 a 17,8% en 2008. Una de las posibles razones por las cuales no ha habido una reducción significativa de la pobreza, a

---

<sup>7</sup> LAUTIER, Bruno. Pourquoi fut – il aider les pauvres ? ne étude critique du discours de la Banque Muondiale sur la pauvreté. Mimeo, Paris. 2002.

pesar del crecimiento económico, es que hemos tenido un crecimiento pro ricos y no pro pobres, por lo cual la desigualdad persiste e incluso se ha agravado. En efecto, la Mesep concluye que el coeficiente de Gini, que mide la inequidad, pasó de 0,57 en 2003 a 0,59 en 2008, lo cual significa un incremento de la desigualdad, pues mientras más cerca de 0 esté el coeficiente, más igualitaria es la sociedad y viceversa. Con este coeficiente, Colombia tiene el triste récord de ser tal vez el país más desigual de América Latina, que es la región con mayor desigualdad en el mundo<sup>8</sup>.

Así mismo, reafirmando estas cifras en la revista Semana<sup>9</sup> se informa que hay menos pobreza e indigencia en Colombia ya que en 2002, de cada 100 hogares 54 estaban en condición de pobreza, en 2008, son 46 hogares por cada 100, mientras que la indigencia o pobreza extrema, se encontraban 20 de cada 100 hogares en 2002 y para 2010 son 18.

Para 2010, el Gobierno por medio del DANE, informa que la población cesante a marzo de 2010 ascendió al 13,0% lo que es equivalente a decir que en Colombia hay 2.5 millones de desempleados. En cuanto a la pobreza se informa un 45,5% de la población y la indigencia en el 16,4% de la población. En relación con concentración de la riqueza a partir del coeficiente de Gini, se reportó para 2009 un resultado de 0.578, mostrando un débil mejoramiento que muestra la preeminencia de la desigualdad en Colombia.

No obstante, estos fenómenos, no son exclusivos del caso Colombiano. De acuerdo con la CEPAL<sup>10</sup> se han presentado mejores resultados para América Latina en cuanto al propósito de la reducción de la pobreza. Para 2010, el índice de pobreza dató 31,4%, incluido un 12,3% de personas en condiciones de

---

<sup>8</sup> UPRIMNY, Rodrigo. Desigualdad y democracia en Colombia. En : periódico el Espectador. [En línea]. [Consultado 15 sep. 2009]. Disponible en internet: < <http://www.elespectador.com/desempleo/columna161464-desigualdad-y-democracia-colombia>>

<sup>9</sup> REVISTA SEMANA. Menos pobreza y más indigencia en Colombia. [En línea]. [Consultado 30 sep. 2010]. Disponible en internet: < <http://www.semana.com/economia/menos-pobreza-indigencia-colombia/127777-3.aspx>>

<sup>10</sup> COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Panorama Social de América Latina 2011. P.8 [En línea]. [Consultado 12 dic. 2011]. Disponible en internet: < <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/45171/2011-818-PSE-Sintesis-Lanzamiento-WEB.pdf>>

pobreza extrema o indigencia, lo que equivale a 177 millones de personas pobres, de las cuales 70 millones son indigentes. En cuanto a la distribución del ingreso, se observan cambios favorables tendientes a la menor concentración lo cual se explica por un mejor reparto de los ingresos laborales y al papel redistributivo del Estado a través de las transferencias monetarias. No obstante, como se verificará, Colombia no ha sido el país de América Latina que ha reportado los mejores resultados en reducción de la pobreza y desigualdad, siendo uno de los más rezagados de la región.

Todos los datos sobre la pobreza a más de ser desalentadores muestran una ineficacia de las políticas de la lucha contra la pobreza, pero adicional a ello, propician el cuestionamiento sobre las mediciones de dicha evolución, ya que como señalan Lo Vuolo, Rubén, et. al.<sup>11</sup>, la construcción de indicadores para medir la pobreza es una tarea técnica que incluye las concepciones previas del problema y las estrategias de política a implementar, de tal fin que existe cierto círculo de interdependencia entre el fenómeno a medir y los resultados que de forma anticipada se presumen. Para el caso latinoamericano y el colombiano, la concepción de la pobreza en el enfoque multidimensional ha generado cierta variabilidad en los resultados lo que le resta credibilidad a las cifras pero además pone en cuestión la efectividad de las políticas y programas ya que no se tiene una noción cierta de la concepción de la pobreza que se entiende como un conjunto de variables cuya ponderación permite la discrecionalidad de los responsables de tales políticas y programas para incidir en los resultados.

### ***El Problema de Investigación***

---

<sup>11</sup> LO VUOLO, Rubén; BARBEITO, Alberto; PAUTASSI, Laura y RODRÍGUEZ, Corina. La Pobreza... de las políticas contra la pobreza. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, 2004. 336 p. P. 49.

Las políticas públicas no están compuestas solo por elementos prácticos, es decir, aquellos que permiten la implementación de una serie de principios filosóficos que expresan un orden social deseado, o un estado social de cosas deseable. Buena parte de los ejercicios de evaluación de dichas políticas consisten en una comparación entre los principios ordenadores y los mecanismos de operación versus el resultado final de la política, por ello este trabajo no constituye una evaluación en *stricto sensu* de las políticas estatales de lucha contra la pobreza y los resultados conseguidos con ellas, tema que particularmente es imposible de abordar, porque la regulación de la pobreza no depende de un conjunto particular de políticas denominadas de “lucha contra la pobreza”, sino del conjunto de política pública y aún mas de elementos que no hacen parte de ella: imaginarios sociales, prácticas culturales, formas de vida, constituyen elementos que hacen parte del concepto de la pobreza.

El presente trabajo busca entonces cuestionar la médula de las denominadas políticas de lucha contra la pobreza, la lógica y filosofía que constituyen la esencia de dichas, lo que implica un esfuerzo conceptual para señalar, parafraseando a Lo Vuolo<sup>12</sup>, la “pobreza de las políticas de lucha contra la pobreza”, indicando que los conceptos sobre la pobreza y las privaciones no son meros constructos técnicos, sino que ellos revelan intereses y justamente su construcción está orientada a legitimar un determinado orden de cosas. La pobreza es en si misma un terreno de disputa discursiva, política y técnica, que ha estado alejada del debate público en lo esencial y solo se abordan cuando se tratan los aspectos externos y más visibles: las cifras sobre la extensión de la pobreza, la eficacia o no de los planes y programas de política para combatirla.

Los programas y proyectos de lucha contra la pobreza son la expresión de líneas de acción que no son viables por sí solas, ni tampoco dependen por si solas de

---

<sup>12</sup> *Ibid.*

variables macroeconómicas ni solamente del crecimiento, el gran conflicto de dichas medidas es su naturaleza asistencialista que promueve escenarios de mitigación de la pobreza, mas no transforman las causas estructurales de la misma.

Los resultados de la implementación de tales políticas no han permitido evidenciar una recomposición fundamental del fenómeno de la pobreza, sino por el contrario, las condiciones de pobreza en términos e ingreso y otras variables de medición de la desigualdad, muestran que los programas y proyectos en Colombia (y en general en el contexto de América Latina) no han logrado incidir de manera importante en la resolución de este flagelo.

El asistencialismo en que se fundamentan las políticas focalizadas y de apoyo transitorio realmente son paliativos que buscan eliminar algunas de las consecuencias más indeseables de la pobreza, pero no evitan trayectorias de vida que impidan a las personas sufrir la experiencia de la privación de elementos que la sociedad esenciales para un nivel mínimo de bien-estar, en otras palabras, el conjunto de políticas han construido una forma de “regulación estática” de las formas de pobreza<sup>13</sup> de tal manera que no se cuestionan los aspectos estructurales de la privación, sino (como ya señalé con anterioridad) las consecuencias externas más visibles y menos aceptables en términos sociales y políticos de las trayectorias de pobreza de grupos sociales enteros.

De aquí procede la originalidad del planteamiento del trabajo, la sociedad colombiana demanda profundas reflexiones que permitan la transformación de los programas y políticas existentes, programas que propongan acciones estructurales que permitan no solo paliar las consecuencias de la pobreza, sino prevenirla y evitarla, es decir, poner en práctica la filosofía constitucional de un

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

Estado Social de Derecho que en las actuales condiciones es imposible de construir. Pero ello solamente es posible si se entiende que el problema no está en la eficacia de las políticas de lucha contra la pobreza , o en proponer mejoras marginales a los mecanismos de identificación de beneficiarios, o reformas a los indicadores que miden la pobreza, sino que el problema consiste justamente en la forma de conceptualizar la pobreza, de comprender la necesidad de una acción conjunta de todas las políticas de Estado y no solo de una parte de las mismas, que el enfoque sea preventivo en lugar de reactivo, y finalmente que eviten ver la pobreza como una “enfermedad individual” la cual es atribuible a los mismos individuos y la vean como el resultado implícito de las formas de acumulación económicas.

En Colombia el frente más importante de intervenciones de política social de lucha contra la pobreza se ubica en las iniciativas de Departamento Administrativo de la Prosperidad Social - Acción Social -, fundamentalmente anclado en el programa Familias en Acción y que actualmente integra una serie amplia de iniciativas que se recogen en la denominada Red Juntos, programas cuya filosofía se inspira en mecanismos de regulación estática de la pobreza, condicionamientos paliativos y una separación tácita entre los pobres y los no pobres, elemento que se conjuga con la idea de eficiencia del gasto público. La evidencia señala que si bien aparecen unos resultados satisfactorios en términos de mejoras relativas de las personas inscritas en los programas focalizados, estos no logran modificar las causas estructurales de la pobreza, es decir, reducir o eliminar la dependencia de los beneficiarios del programa, mejorar su participación en el ingreso o evitar las consecuencias inherentes a los fenómenos de empobrecimiento de las personas, o desde otras perspectivas garantizar una serie de derechos sociales inalienables a los individuos.

Por lo anterior, se considera que el presente trabajo permitirá hacer aportes analíticos partiendo del modelo de estudio de caso instrumental “una experiencia

singular (que) tiene sentido porque nos permite responder a una inquietud, pregunta o problemática que excede la experiencia en cuestión” (Barzelay: 2004 citando a Stake, 1995:3)<sup>14</sup>, buscando ir más allá de un interés exploratorio sobre la experiencia de las políticas colombianas de lucha contra la pobreza, hacia la identificación de los elementos conceptuales y sus contradicciones, como elementos analíticos relevantes para el diseño futuro de alternativas de desarrollo y de lucha contra la pobreza.

### ***Objetivos del Estudio***

El presente estudio pretende realizar un análisis crítico de los elementos que constituyen la filosofía y la esencia de las políticas de lucha contra la pobreza, identificando los límites de sus planteamientos y la insuficiencia de los mismos para superar de manera estructural el tema de la pobreza, logrando particularizar en los siguientes aspectos:

**En primer lugar**, efectuar una aproximación sobre los conceptos de la visión *mainstream* de la pobreza en una perspectiva técnica que soporta la formulación de la política social para la lucha contra la pobreza procurando identificar tanto las líneas filosóficas como estratégicas de su implementación. Aquí se tratará la idea que las políticas basadas en la igualdad promueven la redistribución de los recursos de la sociedad para hacerla más igualitaria generando una distorsión a la asignación que hace el mercado, posicionando a su vez al crecimiento económico como el elemento que puede dinamizar la formación de capital (humano, social,

---

<sup>14</sup> BARZELAY, Michael y CORTÁZAR VELARDE, Juan Carlos. Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social. (2004). [En línea]. [Consultado 7 jul. 2010]. Disponible en internet: <<http://preval.org/files/2202.pdf>>

físico) haciendo que los pobres bajo la intervención de las políticas sociales, logren incluirse en las relaciones de mercado, logren ganancias, soslayando al trabajo asalariado como una opción de generación de valor y de reducción de la pobreza. **En segundo lugar**, al recapitular la visión de los organismos multilaterales e internacionales sobre la pobreza, se revisará el conjunto de recomendaciones que son el paradigma de desarrollo de los estados latinoamericanos, el cual observa la pobreza como un fenómeno multidimensional que se puede enfrentar con el crecimiento económico y políticas de corte asistencialista e individualizantes que endilgan en los pobres la responsabilidad de su destinos, dejando de lado las apuestas redistributivas, dada su fuerte influencia en el financiamiento y asesoría técnica y financiera para las políticas y programas sociales. **Tercero**, efectuar una revisión teórica reciente que retome posturas heterodoxas sobre la pobreza que hagan posible la reflexión sobre los elementos que no se han contemplado en la visión dominante de la pobreza, centrando la atención en la crítica al posicionamiento de la ciudadanía invertida y la captura del discurso alternativo por el dominante para legitimar las acciones del Estado, promoviendo el rescate del enfoque de derechos, el trabajo asalariado y las formas igualitarias y colectivas que reclaman justicia redistributiva para la lucha contra la pobreza. **En cuarto lugar**, al aproximarse al instrumental de la medición de la pobreza se hará énfasis en la necesidad de contar un concepto teórico - ideológico el cual es posicionado por los filósofos de la pobreza y el desarrollo lo cual genera círculos viciosos entre los resultados alcanzados y las políticas formuladas ya que las acciones de políticas no tocan necesariamente las causas estructurales de la pobreza y **para finalizar**, realizar un abordaje al caso colombiano, el cual permitirá contrastar la influencia conceptual de la pobreza en los diferentes dispositivos de política que han sido implementados en el periodo comprendido entre 2002 y 2010, que permitan analizar los arreglos institucionales que han generado los débiles resultados en la lucha contra la pobreza, de tal fin

que se puedan derivar conclusiones y recomendaciones, del conjunto de análisis elaborados en una perspectiva crítica.

## **2. MARCO DE REFERENCIA**

En general se busca comprender la lucha contra la pobreza, partiendo de los procesos de transformación de la economía política de las Finanzas Públicas en América Latina, lo cual se da en el contexto de crisis del Estado interventor y el auge del Estado regulador, lo cual tiene una incidencia directa en el manejo de lo social y de las políticas públicas relacionadas con lo social.

De una parte, la preponderancia por la ejecución eficiente de los recursos del gasto público social que exige la focalización del gasto hacia los pobres previa aplicación de mecanismos de identificación y focalización, hecho conducente al diseño de políticas, programas y proyectos sociales de corte asistencialista, y de otra, la entronización del crecimiento como la mejor forma de combatir la pobreza

comprendida como un fenómeno multidimensional, dejando sin relevancia los problemas redistributivos y de concentración del ingreso.

Sin embargo, pese al fracaso de las políticas de lucha contra la pobreza, se logra identificar que los mejores resultados, se asocian a las rentas del trabajo pero sin que esto tenga incidencia directa sobre distribución del ingreso, pues los planteamientos de política y las reformas promueven la desigualdad.

Se identifica que la pobreza tiene una estrecha relación con los modelos de desarrollo y las transformaciones en los modos de producción y por supuesto las políticas públicas y aquellas en estricto sentido de lucha contra la pobreza emergen de este escenario.

En lo que corresponde al proceso latinoamericano, durante el siglo XX, se habla de por lo menos dos modelos de desarrollo predominantes en la etapa de los Estados Nacionales. El primero el Modelo de Sustitución de Importaciones y el segundo el Modelo de Apertura Económica. En el primero se privilegiaba el desarrollo endógeno, que buscaba, el fortalecimiento del mercado interno, la industrialización fabril y la diversificación de productos en un modelo que se denominó en términos generales de sustitución de importaciones, todo esto con el fin de dar un paso al escenario internacional en términos económicos y políticos. El rol del Estado era de corte Intervencionista, ejecutando principalmente el gasto bajo el subsidio a la oferta, con la posibilidad de obtener financiamiento con la emisión monetaria y no exclusivamente con la deuda y una política arancelaria y de impuestos al comercio exterior clave como medidas de proteccionismo económico.

Hacia las décadas de los 60 y 70, este modelo agoniza ya que entra en contradicción con las nuevas necesidades del orden económico mundial y la preponderancia financiera especulativa en el modo de acumulación capitalista. Con ello se echa al traste el pensamiento cepalino del momento y cuestionan de

manera vehemente la armonía y vigencia de las metas de desarrollo propuestas en el citado modelo de desarrollo. Así se impone el modelo de Apertura Económica, donde el rol del Estado y el papel de la hacienda y la finanza pública deben ser replanteados para satisfacer las nuevas demandas políticas, económicas y sociales del mundo, lo que pone sobre la mesa la necesidad de un modelo aperturista con un Estado regulador. Este replanteo ideológico del papel del Estado y las finanzas públicas que se impulsa de manera central por los organismos financieros multilaterales, la influencia del monetarismo y el neoliberalismo, que acuñan una visión fundamental del papel del mercado para el crecimiento económico, imponen la ola nueva de conceptos relacionados con el desarrollo sostenible, el desarrollo humano, capital humano y social, que le endilgan a las finanzas públicas la gran responsabilidad de ejecutar de forma eficiente los recursos del gasto social de tal manera que lleguen a quienes verdaderamente lo requieren, es decir, los pobres, mediante la implementación de mecanismos de identificación de pobres y excluidos para la focalización del gasto (subsidio a la demanda). La ideología del mercado y del crecimiento económico en el marco del concepto desarrollista del desarrollo social, promovieron una promesa de crecimiento, bienestar y estabilidad política y democrática que no se ha materializado, pues persiste el problema de la pobreza.

**Tabla 1 Modelos de Desarrollo**

MODELO DE CRECIMIENTO HACIA AFUERA	MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES - MSI	MODELO POSTERIOR AL AJUSTE: DE APERTURA ECONÓMICA – MAE
<b>PERIODO</b>		
Período de transición entre la Colonia y la crisis del 29.	Este modelo tiene sus orígenes en la década de los treinta y se agota como modelo de desarrollo económico a finales de los sesenta.	Se impulsa desde los años setenta en América Latina y toma importancia en los escenarios nacionales de desarrollo durante los años ochenta y noventa.
<b>PRODUCCIÓN</b>		
Exportación de bienes primarios en troca de manufacturados.	Introducción del modelo de industrialización para la elaboración de productos manufacturados.	
<b>FINANZAS PÚBLICAS</b>		

MODELO DE CRECIMIENTO HACIA AFUERA	MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES - MSI	MODELO POSTERIOR AL AJUSTE: DE APERTURA ECONÓMICA – MAE
<p>Las finanzas públicas se caracterizaban por un alto grado de endeudamiento. La garantía del endeudamiento eran las tierras (el territorio). El motor de la economía era el mercado externo.</p> <p>INGRESOS: Las otras fuentes de ingresos eran provenientes de los impuestos indirectos (de la actividad comercial).</p> <p>GASTOS: El gasto estaba dirigido a la garantía de derechos civiles, el desarrollo incipiente de infraestructura. Gasto Militar y control del territorio.</p>	<p>Busca redistribuir el ingreso y fomentar la producción Nacional. El modelo hizo posible la industrialización y modernización de la región. El motor de la Economía era el mercado interno.</p> <p>INGRESOS: La política tributaria hacía énfasis en los impuestos directos. Los aranceles contribuían a la protección de la producción nacional.</p> <p>GASTOS: Se consideraba el presupuesto como una herramienta para dirigir recursos de los estratos altos de la población hacia los bajos, mediante subsidios a la oferta, transferencias y recursos para el fomento de actividades productivas. El financiamiento del Gasto se puede obtener mediante la emisión monetaria.</p>	<p>Es necesario remover los obstáculos que impiden el libre funcionamiento de los mercados y reformular el papel del Estado en función de la eficiencia del modelo.</p> <p>INGRESOS: La política tributaria hace énfasis en los impuestos indirectos.</p> <p>GASTOS: Focalizar el gasto público social en beneficio de la población más vulnerable. Participación de las instituciones territoriales mediante la descentralización. Retorno al <i>Liberalismo Económico</i>.<sup>15</sup> Dado que el banco central es independiente la función de financiamiento se centra en la deuda.</p>
<b>PAPEL DEL ESTADO</b>		
<p>En el periodo colonial Estado es de corte liberal clásico y busca garantizar el orden y el cumplimiento de contratos.</p>	<p>El Estado cumple un papel fundamental en el desarrollo económico. Estado social y empresario. Interventor.</p>	<p>El Estado no es intervencionista sino garante de las dinámicas del mercado, y de la propiedad. Regulador.</p>

Fuente: Elaboración propia.

A la luz de estas transformaciones, en América Latina las políticas sociales tuvieron un incremento importante de la mano del modelo de sustitución de importaciones, que coincide con lo que afirma Giraldo<sup>16</sup>, que entre 1930 y 1970, durante el periodo de industrialización tuvo un auge importante el aseguramiento, pero por la debilidad del asalaramiento, base para las cotizaciones no posibilitó el impacto esperado en este ámbito de la protección social, por lo cual el acceso a derechos se centró en los civiles y políticos. No obstante pese a la no posibilidad de alcanzar un Estado de Bienestar Universal, las políticas de corte asistencialista se han radicalizado y cada vez más se propende por el desmonte de las políticas con carácter universal, esto en el modelo aperturista.

<sup>15</sup> Excepto Chile y Cuba.

<sup>16</sup> GIRALDO, César. Protección o Desprotección Social? Bogotá: Ediciones Desde Abajo, Fundación CESDE, Universidad Nacional de Colombia, (2007). 290 p. Cap. 1.

## ***El rol actual del Estado y la lucha contra la pobreza***

Como presenta Giraldo<sup>17</sup>, los temas sobre la pobreza se introducen en las agendas de política de manera frontal desde la década del setenta, pero el tema se aplaza hasta la década de los 80 cuando debido a los devastadores efectos de la crisis de la deuda y sus consecuencias sociales toman un papel importante, posibilitando el desarrollo de aparatos conceptuales que ofrecieran alternativas explicativas a los fenómenos de la pobreza y como paliarlos, pero además permitieron la introducción de unos discursos donde a la par de la preocupación por los pobres se introducen mecanismos que debilitaron el papel directo de los Estados en la regulación social de la pobreza.

En los años noventa con los programas de ajuste y reforma del Estado<sup>18</sup> que ostentan un carácter institucional que posiciona a las políticas sociales de lucha contra la pobreza en la línea de fortalecer el crecimiento económico, se plantea la necesidad de incluir en la agenda de políticas la indeseabilidad de la pobreza, la pobreza extrema y el hambre, al punto que se incluye como un objetivo de acción de políticas a nivel global (como lo demostraron claramente los compromisos adquiridos con los Objetivos del Milenio), pero privilegiando la estabilidad macroeconómica y la disciplina fiscal.

Esto se acompañó en la década pasada con el concepto de *manejo social del*

---

<sup>17</sup> *Ibíd.* P. 84.

<sup>18</sup> Uno de los mecanismos que el Estado promovió para generar mayor eficiencia en el gasto social y la cercanía del ciudadano al Estado en la perspectiva de cliente fue la descentralización. Esta que además de pretender empoderar a los territorios para fortalecer la democracia y el desarrollo, generó procesos de legitimación del territorio ya que así mismo se descentralizaba la ejecución de la política social. Sin embargo, hoy por hoy se presenta un replanteo en el que si bien para la ejecución del gasto se mantiene el criterio de focalización y la ejecución en el territorio, se presenta un proceso de recentralización de la política social que pretende dotar de legitimidad al Estado por la vía de los programas sociales de corte asistencialista dirigidos a los pobres desde el ejecutivo.

*riesgo*<sup>19</sup> que se convirtió en uno de los pilares de los sistemas de protección social, que privilegia la inclusión de los no pobres en el análisis de las políticas sociales, mediante la gestión de sus riesgos micro, meso y macro (colectivos que exigen disciplina fiscal y financiera) en el mercado de seguros, pero de todas formas como son los pobres los que se encuentran expuestos a los riesgos, la política social debe dotar a los pobres de herramientas para la gestión de los riesgos que los mantienen en la condición de pobreza. Entre otros elementos el manejo social del riesgo exige las mejores asignaciones del mercado y la flexibilización del mercado laboral<sup>20</sup>.

Un elemento central en cuanto a la vigencia de la pobreza como asunto central en el desarrollo, se puede abordar partiendo desde el replanteo del deber ético del Estado en el Modelo de Apertura Económica que mercantiliza la relación ciudadano – Estado, debilitando el accionar político de la ciudadanía que asume el rol de cliente de sus derechos, bien sean ofrecidos o por el mercado o por el Estado a manera de Asistencia Social hacia los pobres o excluidos del mercado. Al respecto Giraldo<sup>21</sup> afirma que el ciudadano debe pagar de acuerdo con su capacidad económica para acceder a los derechos que quedan reducidos a bienes y servicios que se intercambian en el mercado, donde los derechos pasan a ser regulados por contratos en el marco de relaciones comerciales de una parte, y de otra, para los pobres, está la asistencia social que es el paquete de beneficios que las políticas sociales les proporcionarían siendo estos su objetivo, generando un nuevo tipo de ciudadanía basada en los pobres quienes no reivindicarían el hecho de serlo ni ostentan una identidad de clase que los movilice entorno a una

---

<sup>19</sup> HOLZMANN, Robert y JØRGENSEN, Steen. Manejo Social del Riesgo: Un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá. En : Serie de Documentos de Discusión Sobre la Protección Social. No. 0006 (feb. de 2000); p. 1 -36.

<sup>20</sup> GIRALDO, César. Finanzas Públicas en América Latina: La economía política. 2 ed. Bogotá: Ediciones Desde Abajo, 2009. 231 p.76 – 78.

<sup>21</sup> GIRALDO, César. Finanzas Públicas en América Latina: La economía política. 2 ed. Bogotá: Ediciones Desde Abajo, 2009. 231 p.

noción de justicia, convirtiendo la cuestión política por la exigencia de los derechos como deuda social del Estado, en un asunto que depende de la capacidad de pago de las personas y/o de la situación de pobreza acreditada para el acceso a los beneficios de las políticas.

Lo anterior se entiende como un hecho de ruptura con el concepto universal de ciudadanía, lo cual ha impactado en la forma en que el Estado aborda el problema. En general, se privilegian el resto de políticas y se deja como residuo la política social de lucha contra la pobreza.

Pese a las amplias discusiones sobre el desarrollo, la lucha contra la pobreza ha sido abordada privilegiando el crecimiento económico sobre otras alternativas como las redistributivas. Derivado de ello, se ha tejido una malla conceptual que propende por el mantenimiento del *status quo* en términos del modelo de desarrollo que se requiere para dar sostenibilidad a las dinámicas de acumulación del capital.

En dicho entramado conceptual, el crecimiento se ha entendido como la herramienta fundamental para combatir la pobreza, lo cual se ha rebatido pues este planteamiento además de dogmático, ha resultado infectivo. Rojas Aravena,<sup>22</sup> indica que se ha verificado una tendencia a la reducción de la pobreza pero que no sucede lo mismo con la desigualdad, dado que no solo el crecimiento influye en los resultados sociales. En América Latina la reducción en los índices de pobreza sostenida (2002 – 2008) se entiende como una fortaleza para enfrentar los escenarios de crisis, pero la desigualdad no permite aventurar proyecciones dado que existe una fuerte concentración del ingreso, lo cual plantea una alarma fundamental en cuanto a los rumbos que deben tomar los diseños de políticas sociales de lucha contra la pobreza, debiendo virar hacia las rutas redistributivas

---

<sup>22</sup> ROJAS ARAVENA, Francisco. Crisis Financiera. Construyendo una Respuesta Política para Latinoamérica: V Informe del Secretario General. San José : Flacso, 2009.

y/o tendientes a una mayor desconcentración del ingreso y la riqueza.

Adicional a lo descrito anteriormente, el Estado es abocado a responsabilizarse de una parte de los resultados heterogéneos en la región en cuanto a la reducción de la pobreza pero también al diseño de políticas que logren incluir acciones tendientes a intervenir las diferentes variables y manifestaciones de la pobreza, razones por las cuales pese a la entronización del crecimiento frente a la pobreza se requieren otro conjunto de acciones de política.

Ejemplo de ello se encuentra en las afirmaciones de la CEPAL<sup>23</sup> y otros organismos internacionales que han insistido en que la pobreza tiene matices más agudos en las zonas rurales, y que indiscutiblemente se requieren políticas específicas pero no desarticuladas del modelo nacional e incluso latinoamericano, o el planteamiento que hace el Banco Mundial<sup>24</sup> en su Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2009 en el que señala que el crecimiento económico será desequilibrado, entre otras razones porque la producción se ancla en algunos casos territorialmente y se especializa, y que para lograr que el desarrollo sea incluyente se debe buscar la integración económica, principalmente de territorios alejados donde se pueden presentar formas de concentración de la riqueza por grupos pequeños de habitantes.

La CEPAL<sup>25</sup> indica que pese al crecimiento económico, en el ingreso se ve un buen descriptor de impacto en la reducción de la pobreza, señalando que los

---

<sup>23</sup> COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Panorama Social de América Latina 2004. Santiago: CEPAL, 2005. P. 393. [En línea]. [Consultado 12 dic. 2011]. Disponible en internet: < <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/20386/P20386.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl> >

<sup>24</sup> BANCO MUNDIAL. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2009. Una nueva Geografía Económica. Washington: Banco Mundial, 2009. [En línea]. [Consultado 14 dic. 2011]. Disponible en internet: <[http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=informe%20sobre%20el%20desarrollo%20mundial.%20una%20nueva%20geograf%C3%ADa%20econ%C3%B3mica&source=web&cd=1&ved=0CCqQFjAA&url=http%3A%2F%2Fsitesources.worldbank.org%2FINTWDR2009%2FResources%2FWDR\\_OVERVIEW\\_ES\\_Web.pdf&ei=mYAOT6ygAYultwfX3Lj-AQ&usq=AFQjCNEMhrtJGUMM9MgokKJ7F1wdupiegw](http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=informe%20sobre%20el%20desarrollo%20mundial.%20una%20nueva%20geograf%C3%ADa%20econ%C3%B3mica&source=web&cd=1&ved=0CCqQFjAA&url=http%3A%2F%2Fsitesources.worldbank.org%2FINTWDR2009%2FResources%2FWDR_OVERVIEW_ES_Web.pdf&ei=mYAOT6ygAYultwfX3Lj-AQ&usq=AFQjCNEMhrtJGUMM9MgokKJ7F1wdupiegw) >

<sup>25</sup> COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Pobreza, Desigualdad y Ciclo de Vida. En: \_\_\_\_\_ Panorama Social de América Latina. Santiago: CEPAL, 2010. p. 43 -84.

ingresos laborales, representan la fuente más importante de los recursos de los hogares y las transferencias públicas, agregando que las remuneraciones al trabajo asalariado y del trabajo de independiente aumentaron en términos reales pero esto sucedió en la región con excepción de Colombia<sup>26</sup>, Ecuador y República Dominicana, pero que en términos distributivos, el ingreso captado por los cuatro deciles más pobres equivale al 15% del ingreso total, mientras que el decil más rico se apropia de la tercera parte del ingreso total.<sup>27</sup>.

Puede sugerirse, que existe una relación directa entre las rentas del trabajo y los mejores indicadores de reducción de la pobreza. Sin embargo, los Estados no han interiorizado los resultados débiles asociados a los efectos de la desalarización y a la promoción de medidas de generación de ingresos flexibilizadas frente a los resultados positivos asociados a las rentas del trabajo, hecho que resultaría contraproducente frente a la agenda de reformas que se ha venido consolidando en las dos décadas anteriores y que significarían el replanteo tanto de las políticas sociales como de los sistemas de la protección social.

Adicionalmente, los Estados en América Latina han acuñado el concepto de pobreza como multidimensional<sup>28</sup> cuyo horizonte de solución se encuentra en la dotación de capital a los pobres y capacidades para que sean ciudadanos artífices de su destino. El hecho anterior a esta concepción subyace de comprender a los pobres como una forma de ciudadanos diferentes, de los cuales depende la

---

<sup>26</sup> Aunque en Colombia aumentaron las personas ocupadas. Es decir que hay mayor intensidad del uso de la mano de obra y menor retribución de su aportación en la producción.

<sup>27</sup> Nótese que Colombia y República Dominicana siguen siendo países que requieren de esfuerzos superiores para la lucha contra la pobreza, porque están lejos de lograr las metas esperadas del milenio a 2015 y tampoco han avanzado en la mejoría del indicador de la concentración del ingreso.

<sup>28</sup> *Ibid.* En cuanto a la pobreza multidimensional, la CEPAL señala que se requiere de la identificación de dimensiones relevantes y así mismo seleccionar los indicadores que mejor expliquen la evolución de la pobreza, pues no solamente el ingreso y la medición de Necesidades Básicas Satisfechas – NBI- es suficiente, para lo cual se propone la medición denominada el Índice de Pobreza Multidimensional – IPM- que reemplaza el Índice de Desarrollo Humano – IDH- del PNUD, el cual ha reportado una mejora general de los indicadores para los países pero aún no incluye amplios matices que permitan evaluar en general todas las carencias materiales ni privaciones en otros ámbitos de bienestar.

sostenibilidad del modelo vigente, que en palabras de Lo Vuolo, Rubén, et. al.<sup>29</sup>, demanda el diseño de políticas de “lucha” que encierran el problema de la pobreza en un “espacio social delimitado y codificado” de tal manera que se logre “ampliar los márgenes de tolerancia social y evitar así que altere el normal funcionamiento de la parte “sana” de la sociedad”. Esta es en sí misma la posibilidad de ver la pobreza como un fenómeno gestionable, con un conjunto de variables del contexto y de la condición misma del individuo, que deben ser intervenidas y sobre las cuales existen unas ponderaciones que determinan su peso en la conformación total de la pobreza.

## **2.1. APROXIMACIÓN AL MARCO TEÓRICO DE LA LUCHA CONTRA POBREZA EN UNA PERSPECTIVA CRÍTICA**

El presente marco teórico propende por la revisión de las visiones *mainstream* y heterodoxa que soportan las políticas de lucha contra la pobreza. Esta revisión conceptual permitirá la aproximación a los elementos que permitirán elaborar reflexiones sobre las políticas implementadas y que reportan algunos resultados en cuanto a la reducción de la pobreza.

En primera medida trata los planteamientos de los defensores de la visión dominante de la política social que señalan, que las políticas basadas en la igualdad promueven a través del presupuesto público la redistribución de los recursos de la sociedad para hacerla más igualitaria, pero esto es una distorsión a la asignación que hace el mercado. El crecimiento económico se concibe como el elemento que puede dinamizar la formación de capital que es el factor de la producción que genera valor, por lo cual las personas deben formar capital

---

<sup>29</sup> LO VUOLO, Rubén; BARBEITO, Alberto; PAUTASSI, Laura y RODRÍGUEZ, Corina. La Pobreza... de las políticas contra la pobreza. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, 2004. 336 p. P. 49.

humano, social y físico, de tal manera que puedan aportar valor en los circuitos productivos y en este orden de ideas superar la pobreza, siendo la política social el medio por el cual las personas acceden a los procesos de formación – acumulación de dicho capital. Este proceso evidencia la captura de los conceptos de la ciencia económica y la disciplina contable para de una parte establecer que los individuos salen de la pobreza porque son en sí mismos capital y de otra que al incluirse en las relaciones de mercado, pueden obtener ganancias, eliminando la contradicción entre capital y trabajo y promoviendo una funcionalidad del hombre al servicio del sistema productivo y no a la inversa, dejando por fuera de los análisis el trabajo asalariado como una opción de generación de valor.

Al aproximarse a las miradas políticas y/o conceptuales que proponen los organismos multilaterales y organismos internacionales, en cuanto a las políticas de lucha contra la pobreza, se concluye que existe una fuerte influencia de estos en la forma de hacer las políticas y en las estrategias que se implementan para dar “solución” a los problemas coyunturales y estructurales. Se identifica que los aportes técnico – conceptuales de los organismos multilaterales e internacionales coinciden y se refuerzan mutuamente en sus argumentos, conclusiones y recomendaciones, de tal manera que se posicionan como el tanque del pensamiento del desarrollo y del crecimiento, lo cual es un hecho consustancial a los resultados de la reducción de la pobreza ya que dada cierta dependencia de los países latinoamericanos por el financiamiento de políticas, programas y proyectos sociales, se acatan tales orientaciones que reducen las políticas a un conjunto de acciones por fuera del marco de derechos, de corte asistencialista y de desmonte de la protección social anclada al mundo del trabajo, para endilgarla al manejo del riesgo.

Posteriormente, al revisar algunos elementos conceptuales de la heterodoxia, se hará énfasis en elementos asociados a los derechos y a la ciudadanía como conceptos posicionados en el discurso pero que no han tenido la trascendencia

necesaria para el replanteo de las asimetrías redistributivas ni la eliminación de la pobreza, privilegiando la consolidación de una ciudadanía invertida para el acceso a los derechos, como también se apreciarán las reflexiones sobre el diseño de las políticas sociales dirigidas a los pobres que apropiaron el discurso de la identidad y el reconocimiento a fin de ocultar de una parte los problemas redistributivos de la riqueza y el poder y de otra promueven la fragmentación social. De todas formas se concluye, que en el enfoque de derechos, el papel social del trabajo es vital como una alternativa para impactar tanto los resultados de la pobreza como en la participación de los ciudadanos en la determinación de las reglas sociales de distribución de la riqueza y el excedente en un enfoque de clase, en oposición a las propuestas individualistas de solución de los problemas sociales.

Estas aproximaciones nos conducen a una breve reflexión sobre la medición de la pobreza, donde se hace énfasis en que se requiere de la adopción de un parámetro conceptual que permita tomar posición sobre los atributos de la pobreza que deben ser medidos – valorados, para la toma de decisiones de política social. Esta se requiere pues se considera que la medición aporta las mejores señales para la propuesta e implementación de soluciones a manera de políticas. Sin embargo, se evidencia que se propende por el remplazo del ingreso como variable suficiente para comprender la complejidad de la pobreza, por otras dado que la pobreza se concibe como un fenómeno multidimensional. Los problemas de quiénes y cuántos son los pobres y los más pobres entre los pobres es un análisis de medición aparentemente desgastado o empleado de forma inadecuada, propiciando la existencia de un círculo vicioso entre lo que se mide y como se mide y los precarios resultados de las alternativas de lucha contra la pobreza en América Latina y el mundo.

### **2.1.1. La Pobreza Como Concepto Técnico en la Formulación de Política Social para la lucha contra la pobreza**

Existe un conjunto de conceptos relevantes en función de los temas relacionados con la agenda de políticas sociales en América Latina y Colombia, que se constituyen en el asidero técnico respecto de las diferentes alternativas de gestión, reducción, erradicación y lucha contra la pobreza.

Los defensores de la visión dominante de la política social señalan, que las políticas basadas en la igualdad promueven a través del presupuesto público la redistribución de los recursos de la sociedad para hacerla más igualitaria, lo cual se considera como una distorsión a la asignación que hace el mercado; plantean que el enfoque de la igualdad premia el no esfuerzo y la improductividad de los individuos, por lo cual, las personas lo que deben tener es igualdad de oportunidades (equidad), en tanto que las diferencias que crea el mercado son de carácter creativo, y demanda en los individuos la formación de capital humano. No obstante, el crecimiento económico se concibe como el elemento que puede dinamizar la formación de capital que es el factor de la producción que genera valor. Para ello se requiere que las personas formen capital humano, social y físico, de tal manera que puedan aportar valor en los circuitos productivos y en este orden de ideas superar la pobreza, siendo la política social el medio por el cual las personas acceden a los procesos de formación – acumulación de dicho capital.

Se trata entonces del empleo de conceptos de la ciencia económica y la disciplina contable para de una parte establecer que los individuos salen de la pobreza porque son en sí mismos capital y que por ello, al incluirse en las relaciones de mercado, pueden obtener ganancias, eliminando la contradicción entre capital y trabajo y promoviendo una funcionalidad del hombre al servicio del sistema

productivo y no a la inversa. Estos planteamientos dejan por fuera el trabajo asalariado como una opción de generación de valor.

De acuerdo con Giraldo<sup>30</sup> el trabajo asalariado sale de la discusión de la pobreza y dando importancia a la inserción de los pobres al trabajo en condiciones precarizadas<sup>31</sup> hecho que conduce a dar centralidad en los pobres y no en los trabajadores, señalando que ha llegado “el fin de la sociedad del trabajo” lo que a su vez es conducente a la apertura de propuestas de política individualizantes que traslada el riesgo social y la responsabilidad de su destino a los pobres, relevando al Estado de sus obligaciones con los ciudadanos.

Estos conceptos son las categorías de la política social que contemplan un conjunto de principios de corte ético<sup>32</sup> y económico<sup>33</sup>, una población objetivo beneficiaria del conjunto de bienes, servicios e intervenciones que se contemplan

---

<sup>30</sup> GIRALDO, César. Finanzas Públicas en América Latina: La economía política. 2 ed. Bogotá: Ediciones Desde Abajo, 2009. 231 p. P.74 – 76.

<sup>31</sup> De acuerdo con el autor, los defensores de la visión dominante consideran que para el pleno funcionamiento del mercado se requiere de la flexibilización del mercado laboral, lo cual demanda la reducción de los derechos de los trabajadores, para que no entren en contradicción el esquema de derechos con lo que demanda el escenario de mercado y de la economía nacional, lo cual privilegia el papel asignador del mercado.

<sup>32</sup> Por ejemplo la equidad, la igualdad de oportunidades, la no deseabilidad de la pobreza y con ello de la necesidad de la inexistencia de pobres, la justicia social, el cambio del subsidio a la oferta por el subsidio a la demanda, la focalización del gasto público hacia los más pobres y vulnerables, el ciudadano como usuario o cliente. Con la visión de la economía Neoclásica de que dado que los recursos son escasos se deben asignar a los que más lo necesitan, dado el rendimiento de los recursos es marginalmente decrecientes, pues son más productivos en los sectores donde son escasos es decir, en los pobres y vulnerables, o poblaciones especiales o estratégicas como la Primera Infancia o la Mujer.

<sup>33</sup> Se privilegia la lógica del mercado en la asignación del gasto público e impuestos neutrales e indirectos, en oposición al papel interventor del Estado que yendo más allá de la asignación primaria de las remuneraciones al capital y al trabajo ejercía su rol redistributivo mediante mecanismos impositivos de carácter progresivo sobre la renta y la propiedad; se logra la recomposición de la esfera de lo público lo cual introduce las categorías de lo público estatal y lo público privado en lo relacionado con la provisión de bienes y servicios sociales que hacen posible la materialización de los derechos y con esto la introducción de mecanismo mercantiles como la compra de estos bienes y servicios en el mercado y la financiarización que captura este escenario de incidencia del mercado. De acuerdo con GIRALDO, César (2007) Financiarización: Un nuevo orden social y político en Libro ¿Protección o Desprotección Social? Ediciones Desde Abajo P. 89 “La financiarización significa que en el proceso económico la lógica financiera se sobrepone a la lógica productiva. Es un fenómeno que se puede apreciar desde el punto de vista cuantitativo por el aumento sin precedentes de las transacciones de carácter financiero, y del cualitativo porque de un lado, el comportamiento de las empresas y los inversionistas se dirige más a buscar rentas financieras que ganancias en el proceso productivo, y del otro, porque la política económica privilegia la obtención de equilibrios macrofinancieros a través de programas de ajuste que se orientan a crear un excedente en la balanza comercial que permita generar divisas para hacer las transferencias financieras a los acreedores financieros, sacrificando otros objetivos, como por ejemplo el crecimiento económico”.

en dichas formulaciones de política, esto en un escenario de arreglos institucionales que se constituyen en el sustrato moral, legal y político de implementación de las mismas.

En este apartado se revisarán las categorías conceptuales de la visión dominante de la pobreza, las cuales se encuentran centradas en las nociones conceptuales del capital humano, problematizando las estrategias de política como las implicaciones para la distribución de la renta y la riqueza que se encuentran relacionados con la pobreza.

#### **2.1.1.1. Capital humano, necesidades básicas insatisfechas, capacidades y oportunidades**

El concepto de capital humano plantea la necesidad instrumental de incluir en la función de producción el capital humano como factor de producción. En general los primeros teóricos proponen que este factor de producción pretende la cualificación de la mano de obra y el aumento del conocimiento (educación) y otros factores necesarios para que las personas puedan vincularse al circuito económico, gozando de condiciones de para aumentar la productividad del recurso humano. Este concepto en la política social, se erige como la misión de dotar de herramientas a las poblaciones excluidas para lograr una mejor inclusión en las dinámicas sociales, es decir proporcionarles las condiciones para que sean competitivos ante las inequidades sociales que se han venido elaborando de manera histórica, frente a otros que si pueden por sus propios medios hacer dicha formación de capital.

Para el caso de las políticas de lucha contra la pobreza, existe un fuerte apego al planteamiento de justicia de John Rawls, pero también a los planteamientos

Amartya Sen<sup>34</sup>. Respecto al planteamiento de Rawls, se trata de maximizar el bienestar del peor (teorema del maximín) y frente al de Sen se propone dar un tratamiento preferente a los más débiles, incluso para igualar sus oportunidades.

Para Rawls<sup>35</sup> su concepción de justicia como imparcialidad se constituye en elemento político al desbordar los planteamientos iniciales de su Teoría de la Justicia<sup>36</sup> dada la existencia de una sociedad democrática constitucional que cuenta en su estructura básica con base en un consenso traslapado, que permita la inclusión de todas las doctrinas religiosas y filosóficas para lograr una sociedad más o menos justa<sup>37</sup>. Sin embargo, la posición original<sup>38</sup> sigue vigente, y es la condición legitimadora del constructo de justicia social de estas propuestas. Se atribuye a los individuos la posesión de un “velo de ignorancia” que implica el desconocimiento de su posición inicial y por tanto presentan una despolitización y un desinterés frente a las reglas sociales de reparto del excedente. De manera complementaria, a la idea de Sen de garantizar unos derechos básicos, con libertades y oportunidades bajo la condición de igualdad, hacia los más débiles, termina por institucionalizar y naturalizar el velo de la ignorancia, porque al realizar la justicia como imparcialidad los ciudadanos sin importar la posición social en la que se encuentren, verán con agrado el planteamiento de justicia y actuarán armónicamente garantizando el funcionamiento institucional, con una efectiva dinámica de cooperación social .

---

<sup>34</sup> RAWLS, John. Teoría de la Justicia. México: Fondo de Cultura Económica, FCE, 1979. 549 p.

<sup>35</sup> RAWLS, John. Justicia como imparcialidad: Política, no metafísica. En : Diálogo Filosófico No. 16 (1990); p. 4 -32.

<sup>36</sup> Hay un elemento central de discusión y son los juicios de valor que algunos autores han propuesto sobre los planteamientos de Rawls en su Teoría del Justicia (1971) los cuales el mismo autor denota como “errores” y según H. L. A. Hart Citado en UNIVERSIDAD DE MICHIGAN (1981). Libertades Fundamentales y su Prioridad. Págs. 2 – 3, la presentación de “dos serios defectos” denominados “lagunas”, a saber: I. relacionada con la segunda es “la falta de una fundamentación suficiente a partir de la cual los individuos en situación original asumen las libertades básicas y se ponen de acuerdo acerca de su prioridad”. II. “se encuentra cuando los principios de justicia se aplican en los niveles constitucional, legislativo y judicial. En este caso, no se justifica el criterio de cómo estas libertades básicas se especifican y ajustan a medida que se conocen las circunstancias sociales”. Citado en UNIVERSIDAD DE MICHIGAN (1981). Libertades Fundamentales y su Prioridad. Págs. 2 – 3

<sup>37</sup> Esto tiene relación con los componentes diferenciales de las políticas de lucha contra la pobreza.

<sup>38</sup> La situación original según Rawls consta de dos partes a saber, a las capacidades de la personalidad moral, es decir la capacidad de ser razonable y la capacidad de ser racional.

Sen<sup>39</sup>, indica que la pobreza y la vulnerabilidad se originan de la insuficiencia de las capacidades mínimamente aceptables, como también que son más fácilmente observables los problemas de necesidades básicas insatisfechas, que los indicios de falta de capacidades. Por ello, la pobreza es un asunto que va más allá de los bajos ingresos y se trata de una falla en satisfacer las necesidades básicas insatisfechas NBI<sup>40</sup>, de tal manera que si la falla es de capacidades tal y como lo concibe la visión actual, para las realizaciones básicas de la vida, antes que igualar ingresos hay que igualar oportunidades, según Sarmiento y Arteaga<sup>41</sup> y no la redistribución. En este orden de ideas Sen<sup>42</sup> propone a su vez las siguientes soluciones: 1. Diseñar un sistema de política pública que garantice la inserción para eliminar las condiciones generadoras de la vulnerabilidad. 2. Los agentes deben participar en la formulación, ejecución y evaluación de los proyectos en un enfoque participativo.

De acuerdo con Giraldo<sup>43</sup> al concebir la pobreza bajo el concepto de oportunidades el gasto público debe asignarse bajo el criterio de subsidio a la demanda lo cual exige unos mecanismos de focalización e identificación de los pobres para lograr que los incluidos sean quienes verdaderamente requieren la asistencia pública, y de esta manera diseñar los programas dirigidos cada vez a grupos más específicos con problemáticas más similares.

La dificultad práctica de convertir renta en capacidades establece a las oportunidades como la forma para lograr la igualación de capacidades, y

---

<sup>39</sup> SEN, Amartya. The political economy of targeting. (1995). [En línea]. [Consultado 20 jul. 2011]. Disponible en internet: <[http://www.adatbank.ro/html/cim\\_pdf384.pdf](http://www.adatbank.ro/html/cim_pdf384.pdf)>

<sup>40</sup> Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es un método directo que permite identificar carencias en una población identificada y que a su vez facilitan el proceso de caracterización de la pobreza. Contar con tales necesidades, posibilita el desarrollo de capacidades y la obtención de bienestar.

<sup>41</sup> SARMIENTO, Alfredo y ARTEAGA, Leticia. Focalizar o universalizar: Un falso dilema. En : Cuadernos de Economía. Vol. 17 No. 29 (1998); p. 197 – 210.

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> GIRALDO, César. ¿Protección o Desprotección Social? Bogotá: Ediciones Desde Abajo, Fundación CESDE, Universidad Nacional de Colombia, (2007). p. 168 – 169.

posteriormente obtener las ganancias esperadas en el mercado, por ejemplo con la inclusión en el sistema educativo o el de salud para la formación de capital humano.

### **2.1.1.2. Las políticas sociales de lucha contra la pobreza**

De acuerdo con Lo Vuolo, Rubén, et. al.<sup>44</sup>, la pobreza es en sí misma el resultado de los valores y estrategias que acogen los principios de organización de la sociedad. En el escenario actual, las políticas centran sus esfuerzos en el individuo y la asistencia pública, presentando sendas limitaciones para permitir que los pobres dejen de serlo, ya que se requiere de un conjunto de acuerdos institucionales más amplio que garanticen la participación e inserción permanente de estos ciudadanos en el orden social que es desigual.

Dichas políticas, emergen en un escenario que ennoblece el enfoque de desarrollo orientado por los organismos multilaterales e internacionales, privilegiando la atención a los pobres y excluidos, bajo el discurso mediático de los derechos, la equidad, la inclusión, el género, las etnias y la participación para justificar y legitimar el conjunto de estrategias propuestas.

Estas políticas sociales parten de una noción de pobreza orientada hacia los pobres y excluidos, que adicional a requerir la asignación eficiente del gasto público, promueven la inclusión, lo cual demanda no solo del concurso del Estado, sino también de la acción corresponsable de múltiples actores como la sociedad

---

<sup>44</sup> LO VUOLO, Rubén; BARBEITO, Alberto; PAUTASSI, Laura y RODRÍGUEZ, Corina. La Pobreza... de las políticas contra la pobreza. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, 2004. 336 p. P. 15.

civil, la familia, las ONGs y las organizaciones sociales, que de acuerdo con Giraldo citando a Bresser Pereira<sup>45</sup> es lo denominado Público no Estatal.

Por esta vía, la lucha contra la pobreza tiene un tratamiento de mitigación de corte asistencial, que no exige la plena articulación del conjunto de políticas e instituciones públicas estatales, por lo cual ni tangencialmente tocan lo que algunos autores denominan las causas estructurales de la pobreza, es decir que no tienen efectos redistributivos, sino que se reducen a estrategias de mercado para la promoción del acceso de bienes y servicios (derechos), reconociendo una forma de ciudadanía invertida y no una universal. Por ello como lo plantean Lo Vuolo, Rubén, et. al.<sup>46</sup>, mientras que las políticas actuales se especializan en los métodos de detección y clasificación de carencias, que endilgan el problema de la pobreza en los pobres, no se aborda la pregunta fundamental de determinar cuáles son y cómo garantizar las condiciones básicas de existencia autónoma para resolver el problema de la pobreza.

En cualquier sentido, las políticas se ensanchan a un dispositivo no redistributivo pero si generador de procesos de formación de capital ya que es este el que genera valor (bajo esta visión) y el que permite bajo el manto del crecimiento aportar en la reducción de la pobreza. La formación de capital entonces es financiada con el gasto público de tal manera que haya acumulación de capital fijo (infraestructura básica, producción y prestación de servicios); el capital humano (bien privado que posee cada individuo y que hace posible la capacidad de las personas para producir, interactuar y disfrutar en salud, educación, protección social, recreación, deporte, cultura, entre otros), el capital social (funcionamiento de la sociedad mediante instituciones, reglas del juego y garantías básicas a saber

---

<sup>45</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos y CUMILL GRAU, Nuria. "Entre el Estado y el Mercado: Lo público no Estatal". En : Lo público no estatal en la reforma del Estado. Editorial Paidós SAICF. 1998. Págs. 25 – 55. En: GIRALDO, César. Finanzas Públicas en América Latina: La economía política. 2 ed. Bogotá: Ediciones Desde Abajo, 2009. 231 p.

<sup>46</sup> LO VUOLO, Rubén; BARBEITO, Alberto; PAUTASSI, Laura y RODRÍGUEZ, Corina. La Pobreza... de las políticas contra la pobreza. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, 2004. 336 p. P. 15.

función pública general, actividades de orden público y seguridad ciudadana, fomento y regulación del desarrollo económico, vivienda y espacio público) y el capital ambiental (medio ambiente)<sup>47</sup>.

Las políticas sociales se basan en este dispositivo conceptual y se dinamizan sobre un conjunto de arreglos institucionales más o menos intervencionistas que otros, pero en general anclados en la lectura del subsidio a la demanda, resultando funcional la clasificación provista por Verdera<sup>48</sup> de las políticas de lucha contra la pobreza en América Latina, identificando una tipología más o menos amplia cuyos matices van desde su erradicación, su reducción, la reducción de la pobreza extrema, la reducción de la pobreza extrema a la mitad, la superación de la pobreza con base en oportunidades, hasta el no aumento de la pobreza con el papel interventor del Estado (Tabla 2).

**Tabla 2 Denominaciones de Políticas de Lucha Contra La Pobreza y Concepciones Implícitas**

DENOMINACIÓN DE LA POLITICA	OBJETIVO / META	CONCEPCIÓN IMPLICITA
Erradicación	Eliminar la pobreza, que no existan pobres	No se puede tolerar que exista población pobre. Se debe a la estructura económica y social. Es responsabilidad del Estado y la Sociedad.
Reducción	Alivio a grupos vulnerables. Asistencia o apoyo que puede ser permanente o temporal.	La responsabilidad es de solo atender a los grupos vulnerables. La pobreza se debe a los atributos de esos grupos.
Reducción de la Pobreza extrema	Eliminar la pobreza extrema.	Lo grave y prioritario es la pobreza extrema.
Reducción de la pobreza extrema a la mitad	Eliminar la pobreza extrema a la mitad de la tasa del 2000 al 2015.	Los países muy pobres tienen limitaciones para reducir completamente la pobreza extrema.

<sup>47</sup> GIRALDO, César. Finanzas Públicas en América Latina: La economía política. 2 ed. Bogotá: Ediciones Desde Abajo, 2009. 231 p. P. 90.

<sup>48</sup> VERDERA, Francisco. Las políticas para enfrentar la pobreza. p. 244 - 245. [En línea] [Consultado 30 nov. 2011] Disponible en internet: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/coedicion/verdera/06politicas.pdf>>

DENOMINACIÓN DE LA POLITICA	OBJETIVO / META	CONCEPCIÓN IMPLICITA
Superación	Aumentar oportunidades mediante mayor acceso a educación, salud e infraestructura.	Pobreza por falta de oportunidades de los individuos para que progresen.
No aumento	Mantener o aumentar el gasto público social en periodos de crisis.	Papel responsable e interventor del Estado con política fiscal contra – cíclica.

Tomado textualmente de VERDERA, Francisco. Las políticas para enfrentar la pobreza. p. 244 - 245. [En línea] [Consultado 30 nov. 2011] Disponible en internet:<

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/coedicion/verdera/06politicas.pdf>>P. 245.

### 2.1.1.3. Conceptos y estrategias de política

#### ***Estrategias de política y el capital social, la inclusión social, empoderamiento y participación***

El concepto de capital social se posiciona como corolario del marco conceptual del capital humano, en el contexto de las políticas sociales<sup>49</sup>. De una parte el capital social desde la perspectiva económica se explica como el conjunto de instituciones y reglas del juego que propenden por la productividad económica y aquellas que promueven el orden y la armonía social de tal manera que lo social se subsume en lo económico<sup>50</sup> y de otra en el plano de las relaciones de las personas como el conjunto de redes que promueven la construcción de la confianza, la civilidad, la paz, y otros aspectos asociados a la inclusión social y la lucha contra la pobreza.

<sup>49</sup> Se aclara que el concepto de capital social es histórico y se remonta a inicios del siglo XX según Saiz y Jiménez, pero para efectos del análisis de las políticas se entiende que en las formulaciones e implementaciones de política toma fuerza como producto de la necesidad de ampliar el escenario del capital humano a uno incluyente de las redes sociales y la confianza. Del mismo modo, autores como ALBERDI, Jokin; PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos, señalan que “El capital social es un concepto de reciente y creciente aplicación en los estudios sobre el desarrollo. Se refiere a una realidad menos tangible que el capital humano (conocimientos) o el capital físico (bienes materiales), pero resulta también decisivo para la actividad productiva, la satisfacción de las necesidades personales y el desarrollo comunitario”. Capital Social En: En: Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/29> Consultada el 23 de diciembre de 2011.

<sup>50</sup> STIGLITZ, Joshep. Formal and informal institutions” en Dasgupta, P. y Serageldin, I. Social capital, a multifaceted perspective. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development). 2000.

Las estrategias de las políticas de lucha contra la pobreza se han centrado en esta última noción, promoviendo intervenciones (programas y proyectos) que no necesariamente incluyen la maqueta institucional que promueve el progreso económico a nivel del Estado, sino que más bien se centran en los escenarios donde habitan los pobres incluyéndolos en procesos de formación en competencias ciudadanas, promoción de la participación y el empoderamiento y el fortalecimiento de redes sociales para la gestión de los riesgos a los que se ven expuestos los pobres.

De acuerdo con Saíz y Rangel<sup>51</sup>, el capital social va más allá de las inversiones tradicionales en capital físico o humano y se centra en el valor de prácticas informales de conducta, derivadas de valores integradores de relación basados en la reciprocidad y la confianza. Se afirma que elementos centrales del capital social, propenden por el restablecimiento de los lazos de carácter social, político y económico que tienden a la inclusión social y la consolidación de redes sociales relacionadas con la superación o la reproducción de la pobreza<sup>52</sup> y la inclusión social. La introducción de la lectura de la exclusión impone estrategias para la inclusión social alineadas a las líneas de capital social antes señaladas, que en términos generales incluyen las condiciones económicas (estructurales), sociales (de contexto) e individuales (personales o subjetivas) de los ciudadanos, siendo en estas dos últimas en las que se hace énfasis en la práctica (Tabla 3), acciones que en general se orientan a la inclusión en el mercado, la empleabilidad<sup>53</sup> y las

---

<sup>51</sup> SAIZ, Jorge Enrique; RANGEL JIMÉNEZ, Sander. Capital Social: Una Revisión del Concepto. En : Revista CIFE No. 13. Universidad Santo Tomás, 2008. P. 251.

<sup>52</sup> De acuerdo con Gutiérrez, existen por lo menos cuatro tipos de redes: i. la red de intercambio de reciprocidad indirecta especializada ii. la red de intercambio diferido intergeneracional: iii. Las redes de resolución de problemas y iv. las redes de reciprocidad generalizada GUTIÉRREZ, Alicia. Redes e intercambio de capitales en Condiciones de pobreza: dimensión relacional y dimensión vincular. Primera reunión Latinoamericana de Análisis de Redes Sociales 2007. La plata, Argentina, 2008.

<sup>53</sup> La empleabilidad entre otros factores busca hacer frente a la informalidad existente en el mercado de trabajo, debido al exceso de reglamentaciones que se suponen conducentes a la informalidad, para lo cual hay que flexibilizarlo.

líneas de generación de ingresos, como también opciones de intervención psicosocial que recaen sobre el individuo como responsable de su destino.

Una de las teorías relacionada con la exclusión social y que refuerza las estrategias de política citadas en el párrafo anterior, es la de *"assets / vulnerability framework"*. Katzman<sup>54</sup>, que siendo un concepto orientado a políticas públicas, que se supone "se distancia de los modelos asistencialistas de combate a la pobreza"<sup>55</sup>, y facilita un modelo que hace responsable al pobre por su bienestar al exigirle o permitirle la utilización de sus propios recursos.

**Tabla 3 Exclusión Social**

EXCLUSIÓN SOCIAL*		
RECURSOS: Privación económica	RELACIONES: Privación Social	DERECHOS: Privación Política
Capital humano y social	Redes familiares	Humanos
Mercados de trabajo	Redes de apoyo más amplias	Legales / cívicos
Mercados de productos	Organizaciones voluntarias	Democráticos
Provisiones del Estado		
Recursos de propiedad comunitaria		
PROCESOS DE EXCLUSIÓN SOCIAL**		
ZONA DE EXCLUSIÓN: Dimensión estructural o económica	ZONA DE VULNERABILIDAD: Dimensión contextual o social.	ZONA DE INTEGRACIÓN: Dimensión subjetiva o personal.
Exclusión laboral	Trabajo precario	Trabajo estable
Aislamiento social	Relaciones inestables	Relaciones sólidas
Insignificancia vital	Convicciones Frágiles	Sentido vital

Fuente: Tomado de PÉREZ DE ARMIÑO; Karlos; EIZAGIRRE, Marlen citando a De Haan y Maxwell (1998:3)\* y García Roca (1998)\*\*<sup>56</sup>

<sup>54</sup> KATZMAN, Rubén., et al. Vulnerabilidad, Activos y Exclusión Social en Argentina y Uruguay. Santiago de Chile : Organización Internacional del Trabajo, 1999. [En línea] [Consultado 16 dic.2011] Disponible en internet: < [http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/doctrab/dt\\_107.pdf](http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/doctrab/dt_107.pdf)>.

<sup>55</sup> Este concepto entonces señala que el no asistencialismo es centrar la respuesta a la pobreza en los individuos.

<sup>56</sup> PÉREZ DE ARMIÑO; Karlos; EIZAGIRRE, Marlen. Exclusión Social. En : Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo.[En línea] [Consultado 8 oct. 2011] Disponible en internet: < <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/96> >

Teniendo en cuenta el planteo general de Moser<sup>57</sup> citado por Katzman, esta perspectiva teórica tiene atribuidas como virtudes a) Usos de la noción de activos para captar la heterogeneidad de la pobreza y las situaciones de riesgo; b) Usos micro y macro en modelos explicativos del bienestar social desde la noción de activos sociales<sup>58</sup> y c) Usos de la noción de activos sociales para el diseño y evaluación de políticas de combate a la pobreza. Así de manera implícita hay un enfoque de empoderamiento e inclusión social de los pobres y/o vulnerables, que busca potencializar y optimizar el uso de activos entendidos como capital físico y humano para resolver de manera conjunta con las redes social de la política social el problema de la pobreza.

Con base en lo anterior, en las estrategias de las políticas toman relevancia categorías como el empoderamiento (*Empowerment*) y la autogestión<sup>59</sup>. El empoderamiento supone la obtención de un ciudadano incluido y activo en el escenario de lo público, capaz de incidir en las discusiones y decisiones de los temas que se agendan como colectivos, buscando que la sociedad participe en la

---

<sup>57</sup> MOSER, C. Confronting crisis. A comparative study of households responses to poverty and vulnerability in four urban communities, Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs, serie No 8 Washington: The World Bank D .C. , 1996. 106 p. En : KATZMAN, Rubén., et al. Vulnerabilidad, Activos y Exclusión Social en Argentina y Uruguay. Santiago de Chile : Organización Internacional del Trabajo, 1999. [En línea] [Consultado 16 dic.2011] Disponible en internet: < [http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/doctrab/dt\\_107.pdf](http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/doctrab/dt_107.pdf)>.

<sup>58</sup> El documento de Katzman señala que “Los activos sociales de un hogar se componen del conjunto de recursos que en una instancia dada pueden ser movilizados en busca de mejoras en el bienestar o de evitar caídas en el nivel de bienestar de un hogar. Tal como señaláramos en los puntos introductorios, estos recursos son de diferente tipo y nivel... En rigor ellos pueden ser casi infinitos si pensamos en las posibilidades abstractas. Desde los más obvios como propiedades, ahorro, créditos, a otros menos obvios como amistades, pertenencia a organizaciones de ayuda mutua, hasta elementos que aunque lejanos pueden ser percibidos y utilizados en tanto recursos, tales como el tiempo y la capacidad de movilidad geográfica, etc., todos constituyen potencialmente activos de los hogares. Lo importante de la noción de activos, no depende de realizar una enumeración exhaustiva de los posibles activos. Por el contrario, la conceptualización de activos debe pensarse como una herramienta heurística y analítica. Ello no implica renunciar a cualquier intento de formalización y delimitación del concepto... Los activos o recursos de los hogares son la base de otros activos y recursos de los hogares. A su vez los activos de cierto tipo (i.e. capital humano) muchas veces pueden ser movilizados a partir de la presencia de otros recursos (capital social)”.

<sup>59</sup> Que en general propone un esquema de gestión horizontal en la que profesionales o líderes orientan el quehacer de un colectivo en función de un objetivo común, por ejemplo emprendimientos de carácter social o productivo, o reivindicaciones de sus intereses, que no necesariamente pretende ser constante en el tiempo sino que buscan atender necesidades expeditas y con una solución previsible. Existen otras formas de autogestión asociadas a las formas de organización social e incluso estatal, que no son objeto de este documento.

solución de sus problemas. De acuerdo con Murguialday, Pérez e Eizagurre el empoderamiento es:

... proceso por el cual las personas fortalecen sus capacidades, confianza, visión y protagonismo como grupo social para impulsar cambios positivos de las situaciones que viven... Aunque el empoderamiento es aplicable a todos los grupos vulnerables o marginados, su nacimiento y su mayor desarrollo teórico se ha dado en relación a las mujeres... Para estos nuevos usuarios del término, el empoderamiento significa un incremento de la capacidad individual para ser más autónomo y autosuficiente, depender menos de la provisión estatal de servicios o empleo, así como tener más espíritu emprendedor para crear microempresas y empujarse a uno mismo en la escala social. También implica mejorar el acceso tanto a los mercados como a las estructuras políticas, con el fin de poder participar en la toma de decisiones económicas y políticas. En definitiva, supone en realidad un proceso que lleva a una forma de participación, pero que no cuestiona las estructuras existentes<sup>60</sup>.

El empoderamiento implica entonces la participación de los pobres, que bajo esta lente puede ser entendida como el ejercicio del individuo asumiendo las riendas de su vida con independencia de la asistencia social, o la concurrencia de las familias, las empresas a partir de las líneas de responsabilidad social empresarial, el tercer sector (ONG y organizaciones de la sociedad civil) en torno a temas de interés general, es decir la corresponsabilidad<sup>61</sup> de una parte, y de otra, las formas participativas en el territorio que como caso ejemplar se presenta en los “presupuestos participativos”. Se trata entonces de consolidar espacios de negociación y/o disputa de intereses, donde la ciudadanía debería tener el poder de incidir en los caminos de las políticas y aportar en la construcción de soluciones. No obstante, esto entra en contravía frente a los preceptos de la agenda política de los gobiernos, las apuestas por el equilibrio macroeconómico, presupuestal y el ajuste estructural, que superponen las lógicas técnicas a las lógicas políticas, o cual participación en algunos casos es sinónimo de legitimación pero no de cambio social.

---

<sup>60</sup> MURGUIALDAY, Clara; PÉREZ DE ARMIÑO, Carlos y EIZAGUIRRE, Marlen. Empoderamiento. En: Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. [En línea] [Consultada el 23 de diciembre de 2011] Disponible en internet: <<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/86>>

<sup>61</sup> Que siendo de interés local pueden volverse parte de la agenda de movilización global, o que siendo regionales o globales se territorializan geográficamente en los espacios locales, o que siendo locales demandan la organización social para reivindicar el interés.

Bajo el modelo vigente de política social, las estrategias de participación y capital social se consideran relevantes para la reducción de la pobreza, bajo la premisa que la participación de los ciudadanos aumenta la eficiencia económica, social y la política institucional de los proyectos de desarrollo. Para viabilizar estos dos elementos se requiere de mecanismos de inclusión, acceso a la información y fortalecimiento de capacidades. Pero, parafraseando a Álvarez<sup>62</sup> al referirse al PNUD, al BID y al Banco Mundial en cuanto a la participación, señala que estos organismos observan la participación como dispositivo de intervención instrumental con una visión utilitaria, que propende por la eficiencia en la gestión de programas, que demanda corresponsabilidad del Estado, la “sociedad civil” y las “comunidades locales” frente a la protección social, generando el ahorro de recursos basado en el trabajo de los pobres, la autogestión de programas y la conversión de este trabajo participativo en activos o capitales de tipo social intangibles.

### ***Proyectos productivos, acceso al microcrédito y bancarización***

Ante la ausencia de ingresos para acceder a bienes y servicios en el mercado, la política ha implementado estrategias que tienden a generar los ingresos demandados por la poblaciones pobres, generalmente luego de pasar por procesos de formación de capital humano (capacitaciones en el mundo productivo y el mercado, procesos de formación en competencias laborales generales y específicas) y de haber consolidado por las líneas del capital social las redes sociales que faciliten la formación de activos físicos mediante la ejecución de una

---

<sup>62</sup> ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia (2008). Discurso del Desarrollo Humano, representaciones de la pobreza y la Participación como Dispositivo para Autogestionarla. Publicado en el *V Coloquio Local, III Coloquio Regional OSC-Universidad y II Foro de Economía Social*, Organizado por la Universidad Nacional del Litoral, llevado a cabo en la ciudad de Santa Fe, Argentina durante los días 4 y 5 de Noviembre de 2010. Forma parte de uno de los capítulos del libro *Pobreza y desarrollo en América Latina, El caso de Argentina*, EUNSA, Editorial de la Universidad Nacional de Salta, 2008.

actividad que genere ingresos para las familias y que los conduzca a responder por sí mismos.

Los proyectos productivos son el producto de la necesidad de promover estrategias de generación de ingresos en las poblaciones pobres y/o vulnerables para que se inserten en el mercado, pero no necesariamente como una solución estructural a los problemas de pobreza y desigualdad<sup>63</sup>. Para la implementación de proyectos productivos se requiere contar con un plan de negocio que es la carta de navegación del emprendedor<sup>64</sup> y la base para obtener capital semilla dependiendo del tipo de negocio y de la masa de recursos disponibles para ser asignados a potenciales beneficiarios. Así se entiende que los proyectos productivos son opciones más que de emprendimiento y empresarismo<sup>65</sup>, como opciones de autoempleo, forma de actividad de trabajo humana que diluye las condiciones de la relación laboral formal, pero que inserta en el modo de producción a los pobres son en sí mismos el patrono y el trabajador, lo cual elimina las tensiones de clase y deja en manos del trabajador la totalidad de la protección de sus riesgos en el marco del sistema de su seguridad social, hecho que genera un contrasentido pues de una parte se sataniza la informalidad y de

---

<sup>63</sup> El Banco Interamericano de Desarrollo con su “programa de empresariado social” promueve la equidad social y el desarrollo económico de los grupos pobres y marginados financiando “proyectos pequeños que proporcionen en forma eficiente y sostenible servicios financieros, sociales y/o de desarrollo comunitarios a la población objetiva... Esta política plantea el financiamiento de pequeños proyectos productivos, incluyendo los de tipo comercial y de servicios y ciertos proyectos sociales y de desarrollo comunitario que tengan un efecto positivo para el sustento de los grupos pobres y marginados...Los proyectos elegibles para el financiamiento con recursos del Programa deben tener disponible una declaración clara por parte del gobierno del país receptor en el sentido de que no objeta al proyecto, y deben cumplir con las siguientes condiciones...” Tomado de <http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/programa-de-empresariado-social-6206.html> Consultada el 20 de diciembre de 2011.

<sup>64</sup> De acuerdo con COLOMBIA. INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR. Manual de Formación del Componente Productivo. Proyecto para la Inserción Social y Productiva de los niños, niñas y adolescentes desvinculados de grupos armados organizados al margen de la ley. Bogotá: Fundación Centro de Estudios Escuela para el Desarrollo. 2009. 218 p. Ser emprendedor implica identificar oportunidades de negocio, organizar los recursos necesarios para que dicha oportunidad de negocio sea bien aprovechada, debe ser un innovador constante y creativo; debe obtener beneficios por la idea innovadora, todo esto sin ser necesariamente propietario del capital que financiará la actividad productiva. Adicional a ello, existe confusión entre quienes proponen proyectos productivos con emprendimiento ya que lo asocian directamente con formas de la economía social o formas asociativas sin ánimo de lucro.

<sup>65</sup> Los empresarios exponen capital propio a riesgo o son encargados de las tomas de decisiones de masas patrimoniales para la obtención de rentabilidad.

otra se promueve en un escenario de trabajo totalmente flexibilizado y precarizado.

Una de las debilidades más importantes de la dinámica de los proyectos productivos, está asociada a la no sostenibilidad de las iniciativas productivas, pese a la competencia y a las casi inexistentes rutinas de seguimiento y acompañamiento técnico que los donantes de capital semilla ofrecen a los “emprendedores”. Así, el éxito o el fracaso en la unidad de negocio tiene que ver de una parte con la responsabilidad con la que el beneficiario gestione su iniciativa productiva, pero existen un conjunto de variables externas que demandan de asesoría y orientación en el tiempo de acuerdo a los criterios de implementación de dicha iniciativa productiva. El fracaso en este tipo de iniciativas genera además de una enorme frustración en los beneficiarios, la inadecuada utilización de recursos de la política social para la superación de la pobreza. Adicional a esto, en algunos casos se atribuye al pequeño monto de capitales iniciales o semilla el fracaso de las unidades productivas bien sea porque la naturaleza de la actividad demanda demasiada liquidez o porque se ha dado un manejo inadecuado a dicho capital.

Con esto, las opciones de microcrédito<sup>66</sup> se constituyen en una alternativa vital de formación de capital, financiamiento o cofinanciamiento de iniciativas productivas que conducen a soluciones de inclusión financiera y generación de ingresos e incluso acceso a la formación de capital humano. Algunos autores plantean que parte del control que han ganado los organismos internacionales en los contextos nacionales y locales, tienen que ver con la expansión de propuesta de endeudamiento para pobres profundizando los devastadores elementos del neoliberalismo, justificando esta nueva dinámica financiarizada en que el acceso al

---

<sup>66</sup> El premio Nobel de 2006 desarrolló y posicionó el concepto de microcrédito “que consiste en conceder pequeños préstamos a personas humildes que no pueden solicitar un préstamo bancario tradicional”. <http://microfinance.alvaralice.org/node/146> Consultado el 25 de diciembre de 2010.

sistema financiero es un derecho que propende por la dignificación humana. De acuerdo con Chodwhury y Pérez Sánchez<sup>67</sup> la inclusión financiera es necesaria y por ende el acceso al microcrédito, y bien sea en opciones individuales o en opciones grupales<sup>68</sup> debe ser promovida.

El Banco Interamericano de Desarrollo<sup>69</sup>, en la Declaración Maya en Inclusión Financiera, plantea que es necesario incluir a todos y todas en el sistema financiero ya que esto genera no solo la participación de los pobres y todos los pueblos en el proceso de transformación de las condiciones de vida, sino que por esta vía se genera un escenario de corresponsabilidad frente a la estabilidad financiera nacional y mundial y se avanzaría en la consolidación de políticas clave para el mundo en desarrollo con base en la inclusión financiera (Recuadro 1 Anexo ).

A nivel internacional, movimientos sociales y estudiosos de los temas sociales, han planteado pronunciamientos en relación con las consecuencias no documentadas de la generalización de microcréditos, los cuales han tenido una mala valoración. Sin embargo, estas observaciones no solamente plantean una crítica vehemente a esta forma de financiarización de las políticas sociales de lucha contra la pobreza, sino que posiciona aspectos relacionados con los derechos y la dignidad humana en lo referente a los microcrédito. Gómez Gil<sup>70</sup>,

---

<sup>67</sup> CHODWHURY, Nazrul y PÉREZ SÁNCHEZ, Carmen. Microfinanzas para la Inclusión Social y Financiera: Modelos para Asegurar que Nadie sea Excluido del Acceso a Oportunidades. Cumbre Mundial del Microcrédito 2011.

<sup>68</sup> De acuerdo con los autores, para el caso español, Por opciones individuales de acceso al microcrédito se entienden aquellos que son tramitados y aprobados a individuos interesados en las líneas de crédito y los grupales, que se fundamentan en un fondo que permite el financiamiento de créditos individuales, fondos de ahorro que al acumular capital permiten la entrega de créditos y modelos de crédito condicionados a un problema particular compartido por individuos que se agrupan, acceden a formación específica y se hacen postulantes para el crédito.

<sup>69</sup> BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Maya Declaration on Financial Inclusion. En : The AFI Global Policy Forum. Rivera Maya México: Alliance for Financial Inclusion, (Septiembre. (2011). [En línea] [Consultado 3 ene. 2012] Disponible en internet: <[http://www.afi-global.org/sites/default/files/MayaDeclaration\\_30Sep2011.pdf](http://www.afi-global.org/sites/default/files/MayaDeclaration_30Sep2011.pdf)>

<sup>70</sup> GÓMEZ GIL, Carlos. Diez tesis cuestionables sobre los microcréditos. 2005 [En línea] [Consultado 28 dic.2011] Disponible en internet: <<http://www.revistapueblos.org/spip.php?article1035>>

identifica entre otras las siguientes observaciones al asunto del microcrédito (Tabla 4):

**Tabla 4 Aspectos críticos sobre los microcréditos**

Afirmaciones sobre los microcréditos	Observaciones
<b>Los microcréditos son uno de los mejores instrumentos para combatir la pobreza</b>	El considerar los microcréditos como una solución para la pobreza implica obviar causas consideradas como verdaderas de su origen, lo cual debilita el compromiso político y ético de quienes poseen frente a los desposeídos, sin olvidar que el microcrédito termina deslegitimando el papel de la Cooperación Internacional que termina promoviendo políticas de bancarización incluyendo en el capitalismo financiarizado a los pobres y a sus países.
<b>Garantizan a las capas más desfavorecidas invertir en su propio desarrollo</b>	“La transformación de pobreza en deuda se apoya en un darwinismo social bajo el cual aquellos que estén en situación más precaria lo están porque no han querido o podido endeudarse...Los microcréditos tratan de desviar la responsabilidad sobre el desarrollo social básico de los países y la comunidad internacional, transfiriendo esta responsabilidad a cada ciudadano”.
<b>Los microcréditos sacan de la extrema pobreza a sus solicitantes</b>	“El endeudamiento hace mucho más vulnerables a quienes menos tienen. Sin tener satisfechas unas necesidades elementales, un crédito significa exponerse aún más a las inclemencias sociales y dedicar su vida a satisfacer las deudas asumidas para tener al menos una rendija abierta de cara a un futuro incierto, por si necesitan pedir más dinero...Ningún país, agencia de cooperación o IMF ha podido demostrar hasta la fecha de forma empírica el impacto positivo de los microcréditos en la reducción de la miseria sobre amplias capas de su población más pobre”.
<b>Son muy positivos porque sus solicitantes son fundamentalmente mujeres</b>	“Convertir a las mujeres en “clientes” privilegiadas de los microcréditos es aumentar la responsabilidad que ya tienen e intensificar las situaciones de abuso que se mantienen sobre ellas, en tanto que son las que con su esfuerzo luchan por mantener a sus familiares”.
<b>Elevan automáticamente la dignidad de quienes los solicitan</b>	“La dignidad humana no puede medirse en función de los créditos que se tienen contraídos, sino desde la capacidad que las personas tienen de vivir de forma autosuficiente, teniendo garantizadas sus necesidades básicas y pudiendo ejercer sus derechos más elementales”.
<b>El acceso al microcrédito debe ser una de las prioridades para alcanzar los Objetivos del Desarrollo del Milenio</b>	Los resultados en la consecución de los objetivos del nuevo milenio no han planteado coherencia entre el otorgamiento de los microcréditos y los logros obtenidos.

Tomado de: Gómez Gil, Carlos (2005) “Diez tesis cuestionables sobre los microcréditos”. Ajustes por el autor.

<http://www.revistapueblos.org/spip.php?article1035>

En cuanto a la bancarización, se debe anotar que esta es comprendida como una herramienta de lucha contra la pobreza, que se supone propende por la inclusión de todos los ciudadanos en el sistema financiero ya que esto se constituye en una posibilidad de acceder a los beneficios del financiamiento y por ende la superación de condiciones de pobreza. La bancarización entre otros aspectos, propende por dar manejo a los costos financieros que asumen los pobres al acceder a sistemas

informales de crédito, y la dificultad que tienen los pobres para acceder a vivienda, salud y educación, entre otros derechos por falta del acceso al sistema financiero. Por tanto, se entiende que la bancarización permite el acceso a derechos, pero también permite el paso a la legalidad e identificación de ciudadanos en articulación con el sistema de ahorro y crédito y la inclusión de informales a los circuitos tributarios<sup>71</sup>.

### ***Educación y formación para el trabajo***

Otro frente de formación de capital humano se encuentra en la formación por competencias<sup>72</sup> y para el trabajo, concepción que exige no solo debe tener en cuenta que las personas se dediquen al aprender haciendo, sino que los conocimientos a los que acceden sean pertinentes a las demandas del mercado de trabajo, lo cual generalmente resulta contraproducente frente al sentido amplio de la formación de ciudadanos para el desarrollo. Por ello, cuando se toma la decisión de la opción de educación por parte de los individuos, por ejemplo en las ciencias sociales se deben revisar los mercados laboral y de trabajo para escoger las líneas de formación que no solo le proporcionen status y reconocimiento social sino que le permitan engranarse en el mundo del trabajo e incluso acceder a apoyos de proyectos productivos que exijan especialización del conocimiento para

---

<sup>71</sup> Una muestra de esta situación para el caso Colombiano se presentó durante el mes de Agosto de 2011, en el que la administración tributaria solicitó para la expedición del Registro Único Tributario, la existencia o apertura de cuentas bancarias de forma indiscriminada para personas naturales y jurídicas sin distinción de su estatus social, a saber asalariado, independiente, empresario. Esta situación fue rectificadada dada la presión de las organizaciones sociales y los medios de comunicación, pero se evidencia el interés por incluir cada vez más contribuyentes, pobres o no a la tributación. Así mismo Asobancaria en 2009 señaló que aunque inicialmente la estrategia de bancarización estaba destinada para los beneficiarios de Familias en Acción esto se ampliaría a otros ciudadanos.

<sup>72</sup> Básicas (lecto – escritura y matemáticas), ciudadanas (procesos de re- socialización y re - significación de las experiencias), generales laborales (comunicativas, informática básicas, proyectos productivos).

la entrega de capital semilla y orientación técnica durante la implementación de unidades de negocio.

La formación para el trabajo hace parte del conjunto de iniciativas que se alinean para el combate a la pobreza desde la perspectiva de la formación de capital humano. No obstante, es de señalar, que tanto los países como organismos especializados han aprobado estas líneas de formación bajo el enfoque de las competencias de manera tal que haya pertinencia entre los conocimientos impartidos en los diferentes ámbitos de formación y las demanda del mercado.

De acuerdo con Gallart, la formación para el trabajo permite alinear la empleabilidad a las buenas prácticas para encontrar y conservar el empleo:

Las competencias de empleabilidad son los fundamentos, conocimientos y habilidades necesarias para encontrar y conservar un buen empleo. Según planteó la Comisión SCANS para los Estados Unidos, los fundamentos son: habilidades básicas de lectoescritura y expresión oral, de matemática aplicada a la resolución de problemas; habilidades de pensamiento que permitan razonar, resolver problemas, tomar decisiones y aprender de la experiencia; y cualidades personales de responsabilidad, autoestima y sociabilidad. A partir de estos fundamentos se desarrollan cinco competencias: manejo de recursos humanos y económicos; competencia interpersonal de trabajo en equipo y relación con clientes y jefes; adquisición y evaluación de información; comprensión de interrelaciones complejas; y manejo de tecnologías usuales... El desafío entonces para los sistemas educativos en general, y para las reformas actualmente implementadas en particular, es llegar a formar a las sucesivas cohortes de jóvenes en un nivel aceptable de competencias: sólo los que las obtengan podrán ubicarse en los nichos ocupacionales actuales y futuros, y no quedar reducidos a la exclusión o a desempeñar trabajos marginales y precarios, sin posibilidad de aprendizaje. No es el objetivo de este documento señalar los cambios necesarios en la educación formal, ni sus dificultades de implementación, sino más bien centrarse en las políticas de formación destinadas a los jóvenes. Lo que se quiere destacar aquí es que estas competencias, impartidas en el sistema educativo o cubiertas por políticas de formación no formal compensatorias y remediales, son la base de la capacitación más específica, tanto teórica como práctica, y del aprendizaje en el trabajo, los cuales constituyen los otros dos componentes clave de la formación para el trabajo<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> GALLART, María Antonia. La Formación para el Trabajo y los Jóvenes en América Latina. Santiago de Chile : Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Sociedad alemana de Cooperación Técnica, 2003. p. 11 – 12.

Para el caso colombiano, se han introducido cuatro desarrollos fundamentales en relación con los proceso de formación para el trabajo: El primero, la ley 789 de 2002 la Ley que se denomina como creadora del Sistema de Protección Social, que introduce una reforma laboral que incluye el desarrollo normativo de los contratos de aprendizaje y las pasantías; la creación del Sistema Nacional de Formación para el trabajo a cargo del SENA<sup>74</sup>, y La Ley 1064 de 2006 “por la cual se dictan normas para el apoyo y fortalecimiento de la educación para el trabajo y el desarrollo humano establecida como educación no formal en la Ley General de Educación” que propende por el reconocimiento de la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano fundamental para la formación de las personas en consonancia de las necesidades de orden técnico laboral, las artes y oficios y para finalizar la Ley 1429 de 2010 “por la cual se expide la ley de formalización y generación de empleo” más conocida como la ley del primer empleo.

### ***Transferencias condicionadas***

Las transferencias condicionadas, se consideran parte integral de los modelos de protección social en América Latina y el mundo. De acuerdo con Villatoro<sup>75</sup> este tipo de programas surgen como respuesta a la crisis de la década de los 80 y se establecen en la década de los 90 como respuesta novedosa de hacer las políticas públicas, teniendo en cuenta el actual Estado minimalista que debe privilegiar intervenciones dirigidas a los pobres, focalizadas, que contribuyan desde su esquema de gerencia a la promoción de la eficiencia, la corrección de

---

[En línea] [Consultado 19 ene. 2010] Disponible en internet: <  
<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/7254/MAGallartALatina.pdf> >

<sup>74</sup> COLOMBIA. SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE. Sistema Nacional de Formación para el Trabajo. Enfoque Colombiano. Bogotá: Servicio Nacional de Aprendizaje, Noviembre de 2003.

<sup>75</sup> VILLATORO, Pablo. Las Transferencias Condicionadas en América Latina: Luces y Sombras. Brasilia : Comisión Económica para América Latina y el Caribe e Instituto de Investigación Económica Aplicada, 2007. [En línea] [Consultado 15 feb. 2011] Disponible en internet: <  
[http://www.eclac.org/dds/noticias/paginas/1/30291/CEPAL\\_PabloVillatoro\\_PTC.pdf](http://www.eclac.org/dds/noticias/paginas/1/30291/CEPAL_PabloVillatoro_PTC.pdf)>

las fallas de mercado, el fomento de la corresponsabilidad de las familias beneficiarias y las madres de dichas familias para alcanzar el empoderamiento (citando a De Janvry y Sadoulet<sup>76</sup>) por medio de las intervenciones multidimensionales que proponen este tipo de programas para incidir en los diferentes frentes del capital humano y las capacidades de tal fin que no haya colisión entre las instituciones que operan la estructura sectorial de derechos sino que las fortalezcan (Citando a Sojo 2007). Así mismo, tienen como propósitos la acumulación del capital humano y el desarrollo de capacidades, facilitar el acceso a las ofertas públicas de bienes y servicios para atacar la pobreza. Al igual que el Banco Mundial, plantea que este tipo de programas, de acuerdo con los resultados de las evaluaciones son mecanismos eficaces para el acceso a los servicios<sup>77</sup> de educación y salud por parte de los pobres quienes se benefician con una reducción de la pobreza en el corto plazo sin que haya certeza sobre los efectos positivos, en la misma dirección, para el “mediano plazo”, que logre replantear lo que denomina el autor la reproducción de la pobreza en el largo plazo.

De acuerdo con las Naciones Unidas, las transferencias condicionadas se caracterizan por “i) la vinculación entre objetivos de alivio de pobreza en el corto plazo y desarrollo del capital humano en el largo plazo, ii) un enfoque multidimensional que requiere de la coordinación de diversos actores y sectores institucionales, iii) la definición de la familia como unidad de intervención y el otorgamiento de un papel central a las mujeres beneficiarias y iv) una relación de corresponsabilidad entre los beneficiarios y los programas, con diferencias entre

---

<sup>76</sup> De Janvry, Alain y Elisabeth Sadoulet. Conditional cash transfer programs: Are they really magic bullets?. 2004. [En línea] [No disponible en link de autor original] <<http://are.berkeley.edu/~sadoulet/papers/ARE-CCTPrograms.pdf>> y \_\_\_\_\_. When to use a CCT versus a CT approach? Ponencia presentada en la Tercera Conferencia Internacional sobre Transferencias condicionadas en efectivo, Estambul, Turquía, 26-30 Junio del 2006. En : <sup>76</sup> VILLATORO, Pablo. Las Transferencias Condicionadas en América Latina: Luces y Sombras. Brasilia : Comisión Económica para América Latina y el Caribe e Instituto de Investigación Económica Aplicada, 2007. [En línea] [Consultado 15 feb. 2011] Disponible en internet: < [http://www.eclac.org/dds/noticias/paginas/1/30291/CEPAL\\_PabloVillatoro\\_PTC.pdf](http://www.eclac.org/dds/noticias/paginas/1/30291/CEPAL_PabloVillatoro_PTC.pdf)>

<sup>77</sup> No derechos.

los países en el monitoreo y en la aplicación de sanciones por incumplimiento de las condiciones”.<sup>78</sup>

**Tabla 5 Algunos Programas de Transferencias Condicionadas**

Programas	Selección objetivo**	Inicio Programa*/	Beneficios ofrecidos*/	Monto del beneficio*/	Presupuesto*/
<b>Progresas – Oportunidades (desde 2001) México</b>	Localidad	1997	Beca educativa para jóvenes entre 3° de primaria y 3° de secundaria. Paquete básico de salud para la familia; apoyos monetarios para alimentación familiar; suplementos alimenticios para niños entre 4 meses y 2 años, menores de 5 años desnutridos, y mujeres embarazadas o en periodos de lactancia.	Apoyo alimentario US\$15 por mes.	Aprox. US\$1.280 millones para 2002 (0,32% del PIB)
<b>PRAF – Honduras</b>	Municipio	1990	Bono escolar; bono materno infantil; bono tercera edad; bolsón escolar.	Bono escolar: US\$3 por cada niño, máximo 3, para los 10 meses de clase. Bono materno infantil: US\$3 por mes por niño menos de 3 años, hasta 12 años con discapacidad y mujeres embarazadas.	Aprox. US\$1.2 millones (0,019% del PIB).
<b>RPS – Nicaragua</b>	Localidad	2000	Bono alimentario para alimentos necesarios; bono educativo para hogares con hijos entre 6 y 13 años que cursen de 1° a 4° grado; bono de la oferta: incentivo a los profesores para verificación de cumplimiento de compromisos.	Bono alimentario de US\$34 bimestrales; bono educativo de US\$17 bimestrales para hogares con niños de 6 a 13 años. La titular recibe US\$20 anualmente por niño matriculado. El bono de la oferta es US\$0,70 cada dos meses por niño matriculado para que lo entregue a la escuela.	Aprox. US\$5 millones para 2002 (0.021% del PIB).
<b>Bolsa Escola (beca Escolar)</b>	Municipio	2001	Beca escolar a los niños que asisten a la escuela.	US\$5.17 – 15.1 por familia.	Aprox. US\$800; 0,13% del PIB

<sup>78</sup> Objetivos de Desarrollo del Milenio 2010. El Progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad. Santiago de Chile : Naciones Unidas, 2010. p. 35 – 44.[En línea] [Consultado 4 de marzo de 2011] Disponible en internet:

<<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/39991/P39991.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>> p.38

Programas	Selección objetivo**	Inicio Programa*/	Beneficios ofrecidos*/	Monto del beneficio*/	Presupuesto*/
<b>Bolsa Familia – Brasil</b>					
<b>Familias en Acción – Red Juntos - Colombia</b>	Municipio	2001	Subsidio nutricional a las familias con hijos de menos de 7 años; subsidio escolar para familias con hijos de 7 – 18 años.	Subsidio escolar US\$6 por niño de primaria y US\$12 de secundaria	Aprox. US\$100 millones en 2004. (0,12% del PIB)

**Tomado de:** FERREIRA, Francisco () El papel de las Transferencias en Efectivo Condicionadas en el Proceso de Desarrollo Económico Equitativo. Banco Mundial \*. MALUCCIO, John (2004). Efecto de los Programas de Transferencia Condicional de Dinero en Efectivo Sobre la Pobreza, el Consumo y la Nutrición Actuales. International Food Policy Research Institute, Sao Paulo, Brasil\*\*. BANCO MUNDIAL. Informe Taller Programa de Transferencias Condicionadas: Experiencias operativas. México 2002\*./

A los programas de transferencias condicionadas en América Latina, les exigen procesos de rendición de cuentas que propendan por su mejor manejo y que a su vez, permitan establecer si estos tienen efectos redistributivos y en términos de equidad. Aunque se concluye que aunque los programas tienen un impacto positivo en la reducción de la pobreza no se plantean resultados en cuanto a los temas redistributivos y de equidad (Bain, Braun y Saavedra<sup>79</sup>), dada la centralidad de estas estrategias para las políticas sociales de los países y el porcentaje de recursos que se destina para su financiamiento. Adicional a ello, los efectos sociales y culturales que se generan luego de realizar las intervenciones de este tipo de programas deben ser valorados y revisados no solo por los expertos sino también por la ciudadanía. Por su parte, en 2009, el Banco Mundial<sup>80</sup> generó un informe que analiza el impacto que las Transferencias Monetarias Condicionadas han tenido frente al estado de la pobreza, con énfasis en la educación, la salud y la nutrición. Para ello capitaliza los resultados de las evaluaciones de impacto realizadas en los programas nacionales. De acuerdo con este informe, El interés y el alcance de los programas de transferencias monetarias condicionadas han

<sup>79</sup> BAIN, Katherine; BRAUN, Franka y SAAVEDRA, Jaime. Voz y Rendición de cuentas en Programas de Transferencias en América Latina y el Caribe. En: En Breve No. 083 (dic. 2005). BANCO MUNDIAL. [En línea] [ Consultado 10 ene 2011] Disponible en internet: <[http://siteresources.worldbank.org/INTENBREVE/Newsletters/20849258/83-DEC05-Accountability\\_in\\_CCT-SP.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTENBREVE/Newsletters/20849258/83-DEC05-Accountability_in_CCT-SP.pdf)>

<sup>80</sup> FISZBEIN, Ariel; SCHADY, Norberth y otros. Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty. A World Bank Policy Research Report. BANCO MUNDIAL, (2009).

presentado un ostensible crecimiento el cual se refleja en el periodo comprendido entre 1997 y 2008, no solo en número de países sino en el tamaño de los programas. En cuanto a Progresá en México, desde 2001 denominado Oportunidades, se señala que inició con de 300.000 hogares beneficiarios y que a 2008 tal cifra ascendía a 5 millones de hogares. Del mismo modo informan que el programa de Brasil, Bolsa Escola (Ahora denominado Bolsa Familia) pasó de desarrollarse a nivel municipal y federal mediante una gran reforma a su unificación logrando la cobertura de 11 millones de familias. Aunque se señala que en otros países el incremento no fue tan significativo, se reseña el caso colombiano como ejemplar, ya que para 2007 había pasado de 400.000 hogares a cubrir 1,5 millones de hogares beneficiarios. Mientras en 1997 solamente México y Brasil contaban con este tipo de programas, en 2008 se inscriben en la estrategia todos los países de América Latina<sup>81</sup> y Centro América y algunos países de África y Asia como Kenia, Nigeria, Yemen e India, Pakistán, Bangladesh entre otros.

En general, los programas de transferencias condicionadas son estrategias que se alinean con la estructura conceptual actual de las políticas de lucha contra la pobreza en la perspectiva del capital humano y las múltiples herramientas de intervención para incidir en la pobreza entendida como carencia de capacidades, que lejos de estar anclados en una lectura de los derechos, se trata de la promoción de personas al mercado para el acceso a los bienes y servicios sociales. Un elemento clave es que los diferentes reportes hacen un análisis superficial de fenómenos sociológicos derivados de la implementación de tales estrategias sobre las poblaciones beneficiarias, de tal manera que si bien hacen un análisis de recursos ejecutados, del tamaño de la cobertura, la participación y el empoderamiento, no se revisan las formas de control social derivadas de la entrega de los subsidios a las poblaciones, ni las relaciones clientelistas que se

---

<sup>81</sup> Con excepción de Venezuela.

desprenden en los escenarios democráticos por la entrega de subsidios a poblaciones pobres.

Asumen que la pobreza es multidimensional y que el pobre es responsable de contribuir en las soluciones de sus propios problemas, pero los estudios no reportan la conexión que existe entre este tipo de programas y las políticas económicas y de trabajo que contribuyan a la independencia de los pobres graduados o promocionados en el contexto de sus países.

Un reflexión final que puede sugerirse es que los programas de transferencias condicionadas generan la legitimación del ejecutivo local y nacional, por lo cual los fenómenos de recentralización de la política social que se han venido presentando son muestra de la importancia de incluir en los análisis de la pobreza en el sentido del capital humano, los efectos e impactos tanto en educación, salud, como en ingresos y en capital social.

### ***La promoción social***

La promoción social se puede definir como acciones dirigidas a la población pobre y vulnerable que requiere apoyos del Estado para superar su situación. Sus defensores indican que “supera” la visión asistencialista pues busca no solo la solución temporal de los problemas de carencia de necesidades mínimas, sino que propende de la expansión de sus posibilidades, en términos de inclusión social y generación de ingresos propios<sup>82</sup>. Esto se traduce en que las personas

---

<sup>82</sup> COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema – Juntos. Manual de Operaciones 5. Bogotá : 2009. 76 p. [En línea] [Consultado 19 sep. 2011] Disponible en internet: <[http://www.google.com.co/#sclient=psy-ab&hl=es&site=&source=hp&q=qu%C3%A9+es+la+promoci%C3%B3n+social+ministerio+de+la+protecci%C3%B3n+social&pbx=1&og=qu%C3%A9+es+la+promoci%C3%B3n+social+ministerio+de+la+protecci%C3%B3n+social&aq=f&aqi=&aql=&gs\\_sm=e&gs\\_upl=1113111310120331111010101177117710.1110&bav=on.2.or.r\\_gc.r\\_pw..cf.osb&fp=24353b8f3abe7569&biw=1366&bih=643](http://www.google.com.co/#sclient=psy-ab&hl=es&site=&source=hp&q=qu%C3%A9+es+la+promoci%C3%B3n+social+ministerio+de+la+protecci%C3%B3n+social&pbx=1&og=qu%C3%A9+es+la+promoci%C3%B3n+social+ministerio+de+la+protecci%C3%B3n+social&aq=f&aqi=&aql=&gs_sm=e&gs_upl=1113111310120331111010101177117710.1110&bav=on.2.or.r_gc.r_pw..cf.osb&fp=24353b8f3abe7569&biw=1366&bih=643)>

que reciban subsidios monetarios<sup>83</sup> o en especie, propendan por la búsqueda de autonomía e independencia de los esquemas de la Asistencia Pública. No obstante, se está dotando de capitales mínimos a las familias en particular a las personas de las etapas del ciclo vital a saber la primera infancia, infancia y adolescencia (principalmente en alimentación y educación).

De la mano de la promoción social, se propone la seguridad frente al riesgo que propende por el apoyo que se proporciona a los individuos ante un choque que cambie sus condiciones de vida, generando estrategias de protección y financiamiento anticíclico.

Hoy por hoy la inversión social, propende por la promoción social. Algunos enfoques heterodoxos relacionados con la promoción social, centran su objeto de reflexión en la experiencia de las personas para a partir de sus conocimientos, para impactar el entorno y promover procesos de transformación que coadyuven a la autorrealización individual y colectiva, sin embargo, las formulaciones actuales de política, por lo menos en el escenario colombiano, proponen superar las “acciones redistributivas”<sup>84</sup> de la asistencia social “hacia acciones que promuevan sus capacidades y la expansión de sus libertades y oportunidades como agentes activos, a las cuales se les denomina promoción social”<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> Los cuales de entrada generan dependencia promoviendo de manera derivada la profesionalización de la condición de pobreza para perpetuar el acceso a los subsidios. El reto que se plantea es el diseño e implementación de estrategias que desincentiven en determinado momento de la vida de los beneficiarios el acceso a este tipo de subsidios y que resuelvan sus demandas materiales e incluso de orden psicosocial por fuera de los programas asistenciales, sin olvidar que estas políticas no pueden verse de forma aislada respecto de las políticas económicas, laborales, de trabajo y de protección social.

<sup>84</sup> ¿Entre los pobres?

<sup>85</sup> COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. De la asistencia a la promoción social: Hacia un sistema de promoción social”. Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia. SISD 35. Bogotá : Departamento Nacional de Planeación, s.f. p. 6. [En línea] [consultado 29 nov. 2011] Disponible en internet: <<http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=WfofuQ2c7sM%3D&tabid=337>>

### **2.1.2. La Pobreza Desde Los Organismos Multilaterales e Internacionales**

Aproximarse a las miradas políticas y/o conceptuales que proponen los organismos multilaterales y organismos internacionales, resulta importante para el análisis de las políticas de lucha contra la pobreza. A lo largo de la historia, para América Latina y para los demás países en desarrollo, estos organismos han logrado incidir en la forma de hacer las políticas y en las estrategias que se implementan para dar “solución” a los problemas coyunturales y estructurales.

Estos mismos organismos inciden incluso en la forma en la que se ejecutan los presupuesto públicos de los países, al generar consensos globales sobre cuáles son las metas de desarrollo global y los derechos que deben ser priorizados. Ejemplo de ello está en los cambios en los mecanismos de asignación del gasto público del subsidio a la oferta, al subsidio a la demanda, si se debe universalizar o focalizar, cuáles reformas son adecuadas y cuáles subsidios (transferencias) son redistributivos y cuáles no. En el mismo orden de ideas, posicionar en las agendas globales el día de determinada etnia, los temas de mujer y género, la violencia, la seguridad, y otros asociados al medioambiente y el cambio climático, que son importantes para el desarrollo, para el reconocimiento y la identidad termina influyendo en las agendas de navegación de los países. Así mismo, el paradigma de la pobreza como multidimensional ha incidido en los diseños de las políticas y en los énfasis que se dan en los contextos nacionales.

En general se identifica que los aportes técnico – conceptuales de los organismos multilaterales e internacionales coinciden y se refuerzan mutuamente en sus argumentos, conclusiones y recomendaciones, de tal manera que se posicionan como el tanque del pensamiento del desarrollo y del crecimiento. Una anomalía se observa en la existencia de cierta dependencia del financiamiento de los programas sociales en la deuda provista por los organismos multilaterales, por lo

cual los países no son autónomos de planear el desarrollo y establecer rutas más o menos factibles para la obtención de resultados en lo local<sup>86</sup>, incidencia tal que determina a las políticas a un alcance por fuera del marco de derechos, de corte asistencialista y de desmonte de la protección social anclada al mundo del trabajo, para endilgarla al manejo del riesgo, la eliminación de subsidios que se entienden como regresivos, la necesidad de reformas tributarias ya que la tributación en América Latina se califica como inequitativa y que para fines perseguidos en cuanto a la lucha contra la pobreza se profundicen las políticas “exitosas” a manera de transferencias condicionadas que invierten como proponen los estudios de capital humano en la infancia, gasto que se entiende potencialmente más rentable que el gasto en otras etapas del ciclo vital.

Sin haber logrado los resultados más importantes en lo concerniente a la reducción y/o erradicación de la pobreza, las recomendaciones de dichos organismos son acatadas, y esto se constituye en base de legitimidad de los países para su engranaje en el conjunto de relaciones e intereses que se entretajan a nivel global, no solo para la adecuada articulación a los circuitos de comercio internacional, sino también para el acceso al mercado financiero internacional. De acuerdo con Pérez Sáenz y Mora Salas:

En el tema han convergido académicos, investigadores independientes, Estados y organismos multilaterales. En la década de 1990, la pobreza reapareció como una problemática internacional de primer orden... Y la reducción de la pobreza se ha identificado como uno de los “Objetivos del Milenio”. América Latina no constituye una excepción. En 1988 se llevó a cabo, en Montevideo, un encuentro regional de Políticas para la Erradicación de la Pobreza. La CEPAL, en su informe Panorama Social de América Latina, elaborado desde principios de la década de 1990, incluye un capítulo especializado para dar cuenta de la evolución de la pobreza en la región. CEPAL y el Banco Mundial pusieron en marcha, desde la década de 1990, un programa de cooperación y asistencia técnica regional para financiar y actualizar los sistemas de

---

<sup>86</sup> De acuerdo con LO VUOLO, Rubén; BARBEITO, Alberto; PAUTASSI, Laura y RODRÍGUEZ, Corina. La Pobreza... de las políticas contra la pobreza. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, 2004. 336 p. P. 166, se plantea que se conforma una burocracia paralela a la de la Administración Pública del Estado argentino financiada con “recursos externos al presupuesto (provenientes en su mayor parte de préstamos de los organismos multilaterales de crédito)” que deliberadamente apoyan las reformas.

recopilación de información, y formación de personal especializado, que permita llevar a cabo monitoreos sistemáticos sobre la evolución de la incidencia de la pobreza en los diferentes países de la región<sup>87</sup>.

Resulta entonces relevante la exploración de algunos aportes centrales que estos organismos han proporcionado a nivel global, como referente de los múltiples esfuerzos que hacen los países con el fin de resolver el problema de la pobreza.

El Banco Mundial, ha impulsado desde estrategias para la reducción de la pobreza, como lineamientos teóricos y técnicos que soportan el que hacer de los países, por medio de acciones de asistencia financiera y técnica para combatir la pobreza. En primer lugar se reitera el planteamiento de la década de los 40 en el que el Banco señala que una de las herramientas para la reducción de la pobreza es el crecimiento. De acuerdo con Álvarez en 1976 la OIT y el Banco Mundial habían realizado una conferencia sobre Empleo, Distribución del Ingreso y Programas Sociales, y parafraseando a Esteva<sup>88</sup> plantea que se habló de “ciertos “satisfactores mínimos” para atender “necesidades” consideradas “básicas” de carácter universal, en vez de esperar que este sea el resultado de los efectos “espontáneos” del desarrollo”. Aunque los pronunciamientos del Banco desde las décadas de los ochenta y noventa se han centrado en recomendaciones asociadas al papel del Estado como regulador y no como interventor, y las formas de cómo ejecutar el gasto público, la asistencia pública, el aseguramiento, entre otro amplio conjunto de recomendaciones (alineadas por supuesto a los documentos de Consenso de Washington I y II), en 2000, en su documento

---

<sup>87</sup> PÉREZ SÁINZ, Juan Pablo y MORA SALAS, Minor. De la pobreza a la exclusión social. La persistencia de la pobreza en Centroamérica. San José : Fundación Carolina. CeALCI, 2006. p. 11.

<sup>88</sup> ESTEVA, Gustavo. Desarrollo. En : SACH, Wolfgang. Diccionario del Desarrollo. Una guía del conocimiento como poder. PRATEC Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas. 1996. En : ALVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia. Discurso del Desarrollo Humano, representaciones de la pobreza y la participación como dispositivo para autogestionarla. Publicado en el *V Coloquio Local, III Coloquio Regional OSC-Universidad y II Foro de Economía Social*, Organizado por la Universidad Nacional del Litoral, llevado a cabo en la ciudad de Santa Fe, Argentina durante los días 4 y 5 de Noviembre de 2010. Forma parte de uno de los capítulos del libro *Pobreza y desarrollo en América Latina, El caso de Argentina*, EUNSA, Editorial de la Universidad Nacional de Salta, 2008.

emblemático “La voz de los pobres”<sup>89</sup>, plantea que la pobreza tiene varias dimensiones interconectadas, pero el Estado ha sido ineficaz para atender a la pobreza y acercarse a los pobres. Este informe señalaba que el rol cumplen las ONG en la vida de los pobres es limitada y que estos dependen básicamente de sus propias redes informales; así mismo plantea que los hogares como institución social se están derrumbando pese a la situación de pobreza, al igual que su tejido social en término de lazos de reciprocidad y confianza ya que los grupos mejor posicionados presionan a otros a la exclusión social. El informe adicionalmente presenta el marco conceptual de la pobreza (Gráfica 4 Anexo B) detallando no solo el papel que deben jugar las instituciones y las interrelaciones que deben tener con los pobres en términos de variables relevantes para el acceso y las oportunidades, sino que hace énfasis en el tipo de capitales que se deben formar y los activos que deben poseer los pobres para salir de la pobreza. En el mismo año, en el Informe Sobre el Desarrollo Mundial 2000 /2001<sup>90</sup> denominado “lucha contra la pobreza” se plantean como elementos de la estrategia de alivio de la pobreza, la oportunidad (donde el crecimiento se considera relevante para generación de oportunidades), el fortalecimiento (centrado en medidas que mejoren las relaciones políticas, sociales e institucionales y la rendición de cuentas), la seguridad (reducción de la vulnerabilidad y acrecentamiento de activos de los pobres para enfrentar situaciones adversas).

Sin embargo para 2006, hay una recurrencia histórica en ese argumento pero partiendo del análisis de círculos viciosos y virtuosos. Se afirma que existe aparentemente un círculo vicioso expresado en que el crecimiento bajo genera mayor pobreza y a su vez la mayor pobreza un crecimiento bajo. Se esperaba que

---

<sup>89</sup> NARAYAN, Deepa. La Voz de los Pobres. ¿Hay Alguien que nos Escuche? Ediciones Mundi – Prensa Libros S.A.; Madrid : Banco Mundial, 2000.

<sup>90</sup> BANCO MUNDIAL. Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza Panorama General. Washington D.C.: Banco Mundial (2000). p. 15 – 176. [En línea]. [Consultado 20 ago. 2011]. Disponible en internet: <<http://es.scribd.com/doc/7298332/Banco-Mundial-20002001>>

el desempeño económico de los países los cincuenta años anteriores a 2006 en América Latina efuera mejor y se hubiera dado una mayor movilidad social entre los pobres en la diferentes generaciones bien sea por la educación o por el ingreso, pero se arguye que hay un hecho clave y es que el contexto latinoamericano es volátil por lo cual los pobres deben enfrentarse a riesgos elevados y esto indiscutiblemente influye en los resultados. En el mismo orden de ideas, plantea que hay dos elementos que son base de los resultados en desarrollo y pobreza en América Latina. El primero que tiene que ver con que hubo malas decisiones macroeconómicas que condujeron a la crisis de la década de los 80 y dos que no se han implementado los mandatos redistributivos aplicados por ejemplo en Europa a inicios del siglo XX que consisten en educación básica y salud universales mediante un Estado benefactor. No obstante estos argumentos se contradicen con las sugerencias centrales que ubican de nuevo la discusión sobre las formas de reducir la pobreza en un contexto que adolece de pobreza y desigualdad:

...No cabe duda, por diversas razones, y en particular para ser congruentes con los objetivos del crecimiento, de que la política de la redistribución probablemente debería concentrarse en igualar las oportunidades por medio de un acceso más igualitario a los activos, tales como el capital humano, y no en la igualación de los resultados medidos como ingresos per se. Sin embargo, lo que sí está claro es que América Latina no ha hecho los esfuerzos que estaban a su alcance para movilizar los recursos destinados a atacar la pobreza. En primer lugar, la recaudación fiscal en la región está por debajo de la recaudación en países similares (cuando se compara por ingreso per cápita), con muy pocas excepciones, tales como Brasil y Nicaragua; además, las recaudaciones de los impuestos progresivos, tales como el impuesto sobre la renta personal y los impuestos a la propiedad, son especialmente bajos. Lo que es más importante, aunque el gasto público en América Latina costea programas grandes y progresistas (educación básica y salud), también financia proyectos sumamente regresivos (subsidios a las pensiones, educación terciaria y energía), que contrarrestan el gasto progresivo. Un suceso alentador reciente es la introducción de políticas exitosas tales como Progresía/Oportunidades en México, Familias en Acción en Colombia, y Bolsa Escola en Brasil, que combinan las transferencias fiscales a los pobres con incentivos para que creen capital humano, por medio de inversiones en salud y educación desde comienzos de la niñez.<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> BANCO MUNDIAL. Reducción de la Pobreza y Crecimiento Económico: Círculos viciosos y círculos virtuosos. Bogotá : Banco Mundial y Mayol Ediciones, 2006. p. 1 – 10. [En línea] [Consultado 10 dic. 2010] Disponible en internet: <[http://siteresources.worldbank.org/INTLACINSPANISH/Resources/Reduccion\\_de\\_la\\_pobreza.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLACINSPANISH/Resources/Reduccion_de_la_pobreza.pdf)>

El diagnóstico de 2006 permite leer entre líneas que las recomendaciones para dar pasos agigantados a la superación de la pobreza consisten en la eliminación de subsidios porque son regresivos, que haya una reforma tributaria porque la tributación en América Latina es inequitativa por cuanto no todos pagan impuestos y que para fines perseguidos en cuanto a la lucha contra la pobreza se profundicen las políticas “exitosas”<sup>92</sup> a manera de transferencias condicionadas que invierten como proponen los estudios de capital humano en la infancia, gasto que se entiende potencialmente más rentable que el gasto en otras etapas del ciclo vital<sup>93</sup>.

Se insiste en que se debe reflexionar sobre la escasez de activos de los pobres, el poco acceso de los pobres al capital financiero, la debilidad en acumulación de capital humano, y que por ello una de las grandes conclusiones consiste en los bajos niveles de productividad de las economías locales y las pequeñas ganancias se deben a que los trabajadores (pobres) presentan deficiencias de atributos productivos (en educación) y no por las fallas del mercado laboral<sup>94</sup>, cuya solución se encuentra en mayores niveles de capital humano se dan mediante la formación para el trabajo pero no necesariamente a la formación universitaria porque los pobres una vez salen de bachillerato no entran a la universidad. Finalmente, se

---

<sup>92</sup> No se explica que se entiende por “exitoso”. Aunque los programas de transferencias condicionadas resultan ser una alternativa para los ciudadanos pobres, no existen estudios que comprueben el impacto directo que tienen este tipo de programas en términos redistributivos y de reducción de la pobreza.

<sup>93</sup> LABARCA, Guillermo. Inversión en la Infancia: Evidencias y argumentos para políticas efectivas. 1996. 113 p. [En línea] [Consultado 16 feb. 2011] Disponible en internet: <[http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=i&q=el%20gasto%20en%20la%20infancia%20es%20m%C3%A1s%20rentable&source=web&cd=3&ved=0CCwQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.inversionenlainfancia.net%2Fsystem%2Fapplication%2Fviews%2Fmateriales%2FUPLOAD%2FARCHIVOS\\_DOCUMENTO%2Fdocumento\\_files%2F30\\_11-Inversion%2520en%2520la%2520infancia%2520argumentos%2520politica-Laba.pdf&ei=AOsQT7-IFpTbtwebsoiRAg&usq=AFQjCNFNgiW/haOYzO3LYhcU-psda-JOdeEQ&sig2=wAaYYY5A\\_jX4UIGdy6KhBq](http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=i&q=el%20gasto%20en%20la%20infancia%20es%20m%C3%A1s%20rentable&source=web&cd=3&ved=0CCwQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.inversionenlainfancia.net%2Fsystem%2Fapplication%2Fviews%2Fmateriales%2FUPLOAD%2FARCHIVOS_DOCUMENTO%2Fdocumento_files%2F30_11-Inversion%2520en%2520la%2520infancia%2520argumentos%2520politica-Laba.pdf&ei=AOsQT7-IFpTbtwebsoiRAg&usq=AFQjCNFNgiW/haOYzO3LYhcU-psda-JOdeEQ&sig2=wAaYYY5A_jX4UIGdy6KhBq)> P. 14.

<sup>94</sup> BANCO MUNDIAL. Reducción de la Pobreza y Crecimiento Económico: Círculos viciosos y círculos virtuosos. Bogotá : Banco Mundial y Mayol Ediciones, 2006. p. 1 – 10. [En línea] [Consultado 10 dic. 2010] Disponible en internet: <[http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/SPANISH/Resources/Reduccion\\_de\\_la\\_pobreza.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/SPANISH/Resources/Reduccion_de_la_pobreza.pdf)>

P.14.

recomienda promover políticas que reduzcan la pobreza, en el sentido de reducir la pobreza incentivando el crecimiento económico<sup>95</sup>. A esta última recomendación, la CEPAL propone que la agenda de desarrollo con igualdad en la región se debe centrar en “crecer para igualar e igualar para crecer”<sup>96</sup>

En el informe de 2010<sup>97</sup>, confluye en el interés ambiental y climático que la ONU. Pero reitera que la pobreza sigue siendo un problema central, solamente que el cambio climático propone un escenario más complejo para el logro de objetivos. Curiosamente, el cambio climático permite agrupar otro conjunto de vulnerabilidades, que en este caso señala que no se pueden combatir exclusivamente con el crecimiento. En 2011 el énfasis cambia y en el informe de desarrollo mundial se pone énfasis al tema de la violencia y el conflicto. Se asume que se debe reforzar las instituciones y los sistemas de gobierno legítimos para finalizar con los ciclos de violencia y de esta manera garantizar la seguridad ciudadana, la justicia y el empleo<sup>98</sup>.

Para el periodo 2012 – 2022, el Banco Mundial propone la “Estrategia de Protección Social y el trabajo del Banco Mundial”<sup>99</sup>, la cual se basa en la prevención contra las reducciones del bienestar debido a perturbaciones en el ingreso y en el gasto (seguros y obras públicas); protección ante la destrucción y pérdidas catastróficas de capital humano (asistencia social, alimentos, educación,

---

<sup>95</sup> Op. Cit. 23 – 31.

<sup>96</sup> COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Espacios de convergencia y de cooperación regional. Cumbre de Alto Nivel de América Latina Caribe. Santiago de Chile : Naciones Unidas, 2010. 90 p.[En línea] [Consultado 6 de mayo de 2011] Disponible en internet:

<[http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/38524/Espacios\\_convergencia\\_cooperacion\\_regional.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/38524/Espacios_convergencia_cooperacion_regional.pdf)>

<sup>97</sup> BANCO MUNDIAL. Informe sobre el Desarrollo Mundial. Panorama General. Desarrollo y Cambio Climático .Un Nuevo Clima para el Desarrollo. Washington D.C.: Banco Mundial, 2010. 41 p. [En línea] [Consultado 2 feb. 2011] Disponible en internet: < <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2010/Resources/5287678-1226014527953/Overview-Spanish.pdf>>

<sup>98</sup> BANCO MUNDIAL. Informe sobre el Desarrollo Mundial. Conflicto, Seguridad y Desarrollo. Panorama General. Washington D.C.: Banco Mundial, 2011. 58 p. [En línea] [Consultado 13 ago. 2011] Disponible en internet: < [http://wdr2011.worldbank.org/sites/default/files/SPANISH\\_WDR2011\\_Overview.pdf](http://wdr2011.worldbank.org/sites/default/files/SPANISH_WDR2011_Overview.pdf)>

<sup>99</sup> BANCO MUNDIAL. Creando oportunidades y fortaleciendo las Capacidades de Adaptación. Estrategia de Protección Social y el trabajo del Banco Mundial 2012 – 2022. Banco Mundial, 2011. [En línea] [Consultado 29 dic. 2011] Disponible en internet: < [http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/280558-1274453001167/7089867-1279223745454/7253917-1291314603217/SP-L\\_Strategy\\_Concept\\_Note\\_web\\_sp.pdf](http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/280558-1274453001167/7089867-1279223745454/7253917-1291314603217/SP-L_Strategy_Concept_Note_web_sp.pdf)>

salud al hogar) y promoción de oportunidades, medios de vida y mejores empleos (multisectorialidad)<sup>100</sup>, que denominan la “Las tres “P” de la capacidad de recuperación y la oportunidad, y la función de las instituciones de protección social” que consiste fundamentalmente en una transversalización del concepto del manejo social del riesgo de una parte y de otra en la necesidad de generar una estrategia laboral y de protección social. A la luz de esta propuesta, existe una fuerte exigencia de la armonización de los sistemas de la protección social y el acceso a mayor información sobre el conjunto de programas que delimitan la protección social en los países latinoamericanos, priorizando como temas estratégicos que haya en la postcrisis una prelación por los pobres y vulnerables, creación de oportunidades de crecimiento, suministro de modelos cooperativos, fortalecer la gestión de gobierno y gestionar el riesgo y prepararse para la crisis.

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo ha propuesto el análisis de la pobreza en diferentes momentos históricos bajo la perspectiva del capital humano. Establece que la pobreza está ligada con la falta de acceso de acceso a bienes productivos y financieros<sup>101</sup>. En 2000, señala que las posibles soluciones de reducción de la pobreza se centran en la actividad agrícola, el acceso al sistema financiero, la promoción de pequeñas empresas rurales, inversión en infraestructura y tecnología rural y claramente la inversión en sectores como salud y educación<sup>102</sup>.

En el marco de la conferencia sobre “Capital Social y Pobreza” en 2001, Yamada<sup>103</sup> plantea que se requiere de un interlocutor válido que se entiende es el

---

<sup>100</sup> *Ibíd.* P.1. gráfica 1.

<sup>101</sup> LUSTIG, Nora; DEUTSCH, Ruthanne. EL BID y la reducción de la pobreza. Washington D.C. : Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.

<sup>102</sup> ECHEVERRIA, Rubén. Opciones para Reducir la Pobreza Rural en América Latina y el Caribe. En : Revista CEPAL No. 70, 2000.

<sup>103</sup> YAMADA, Gustavo. Reducción de la Pobreza y fortalecimiento del Capital Social y la Participación: La Acción Reciente del Banco Interamericano de Desarrollo. En: Conferencia Capital Social y Pobreza. Santiago de Chile : CEPAL, 2001.

Estado, con el fin de encontrar respuestas a las iniciativas del Banco. Se espera entonces que para que en un escenario de crecimiento y estabilidad macroeconómica los pobres se beneficien de tales resultados deben implementarse estrategias que incluso promuevan la inversión privada, incrementen la productividad y mejoran la calidad institucional, esto es contando con un Estado “receptivo”, que promueva la competitividad, su propia modernización, la inversión en los sectores sociales y la promoción de la integración regional, como también la y con mayor rendición de cuentas. Así las cosas, el implementar una estrategia “integral” para la reducción de la pobreza sería viable y debería tener en cuenta las oportunidades para los pobres ya que la pobreza se asocia con la carencia de recursos productivos y financieros; contribuir al desarrollo humano mediante intervenciones focalizadas en áreas a saber educación, salud y nutrición; programas de mejoramiento para la calidad de vida; una protección social para los grupos afectados por choques que aumenten la pobreza; prevención de males sociales (tales como el alcoholismo, las drogas, el narcotráfico, y los conflictos armados, entre otros), la Inclusión social, gobernabilidad y capital Social, viabilizados por el Banco en los Estados con mecanismos financieros y no financieros (Tabla 6)<sup>104</sup>.

**Tabla 6 Mecanismos de apoyo del BID a los Estados - Reducción de la Pobreza**

Mecanismos financieros	Mecanismos no financieros
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Préstamos de inversión</li> <li>• Préstamos sectoriales</li> <li>• Préstamos de emergencia</li> <li>• Préstamos al sector privado</li> <li>• Operaciones de cooperación técnica (Reembolsable y no reembolsable), tanto en sectores sociales como no sociales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La asistencia técnica y</li> <li>• El apoyo a las Estrategias Nacionales de Reducción de la Pobreza, los diálogos de política, talleres, foros, seminarios, conferencias, actividades de investigación, disseminación de buenas prácticas y generación de información.</li> </ul>
Políticas	Estrategias
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Guías operativas de la política operativa sobre pueblos indígenas</li> <li>• Política operativa de reasentamiento involuntario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo a la reforma en la prestación de servicios locales: una estrategia (in inglés)</li> </ul>

<sup>104</sup> *Ibíd.* Págs. 3 -5.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política Operativa sobre la Mujer en el Desarrollo</li> <li>• Política sobre la mujer en el desarrollo</li> <li>• Programa de empresariado social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo social</li> <li>• La utilización de fondos de inversión social como instrumento de lucha contra la pobreza</li> <li>• Reducción de la pobreza junto con la promoción de la equidad Social</li> <li>• Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del Banco.</li> </ul>
---	---

Fuente: Elaboración propia textos de YAMADA, Gustavo (2001). Reducción de la Pobreza y fortalecimiento del Capital Social y la Participación: La Acción Reciente del Banco Interamericano de Desarrollo. En: Conferencia "Capital Social y Pobreza" CEPAL, Santiago de Chile. Políticas y estrategias tomadas de <http://www.iadb.org/es/temas/reduccion-de-la-pobreza/reduccion-de-la-pobreza.1196.html> consultada el 24 de diciembre de 2011.

La estrategia citada de lucha contra la pobreza del Banco Interamericano de Desarrollo, termina haciendo convergencia explícita con la visión multidimensional de la pobreza, reiterando que para combatir la pobreza se requiere de:

...un marco de crecimiento económico sustentable, estabilidad macroeconómica y gobernabilidad democrática, un conjunto de acciones orientadas simultáneamente a crear oportunidades productivas para los pobres y los grupos excluidos y expandir su acceso a la infraestructura física y social; enfrentar las desigualdades estructurales en la distribución de los activos (especialmente en educación); establecer sistemas comprensivos de protección social y atender problemas sociales que afectan desproporcionadamente la calidad de vida de los pobres; eliminar las barreras sociales que mantienen en desventaja a grupos étnicos y de mujeres; y promover un Estado más eficiente, efectivo, inclusivo y sensible a las necesidades de los pobres y con una mayor rendición de cuentas y reconocimiento de sus derechos humanos. Asimismo, una estrategia exitosa de reducción de la pobreza requiere considerar de manera explícita la sustentabilidad del medio ambiente...<sup>105</sup>

En la actualidad el Banco trabaja en las líneas sugeridas en la cita anterior, pero haciendo énfasis en el apoyo a las líneas de proyectos productivos, acceso al microcrédito y bancarización. Pese a las líneas de trabajo en las líneas del capital humano para la reducción de la pobreza entendida en un enfoque multidimensional, existen bastantes detractores tanto del BID como de los organismos internacionales y multilaterales. Una de las críticas más vehementes formulada en el año 2009 cita lo siguiente:

<sup>105</sup> BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Reducción de la pobreza y Promoción de la Equidad Social. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2003. [En línea] [Consultado 28 oct. 2010] Disponible en internet: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=351793>>

...El 10% más rico de latinoamericanos ganan el 50% de los ingresos totales, mientras que el 10% más pobre, menos del 2%. Es decir que el 10% más rico controla 25 veces más riqueza que el 10% más pobre. Esta diferencia entre ricos y pobres es dos veces mayor en América Latina que en la mayoría de otras regiones. La única pregunta importante sobre las políticas en América Latina es porqué la región continúa tan desigual. ¿Por qué después de un mandato de más de cincuenta años para reducir la desigualdad, el BID ha fallado totalmente en esta misión y en lugar de eso, acumuló una deuda de \$200.000 millones? Hay dos posibles respuestas: el BID ha sido negligente o es cómplice en la persistencia de una desigualdad extremadamente alta en América Latina<sup>106</sup>.

En cuanto al caso del Fondo Monetario Internacional, se encuentra la estrategia conjunta con el Banco Mundial, la cual opera desde 1999 y denominada estrategia integral de reducción de la pobreza, que parte de la elaboración de unos Documentos de Estrategia de Lucha Contra la Pobreza (DELP) por parte de las autoridades de los países con ingresos bajos y que se convierten en las cartas de navegación para el apoyo de estos organismos multilaterales. Tales documentos manifiestan tanto el estado de la pobreza, como la descripción de las políticas y programas para los temas macroeconómico, estructural y social, y las necesidades de financiamiento externo y la fuentes de financiamiento esperadas, para un periodo de varios años con el fin de fomentar el crecimiento y reducir la pobreza. Con base en estos documentos<sup>107</sup>, los organismos multilaterales efectúan la correspondiente evaluación de tal fin a agosto de 2001 el FMI había revisado 108 DELP definitivos y 57 preliminares. Con esto las condicionalidades del apoyo que dan estos organismos pasan por la evaluación del conjunto de políticas de los países y si y solo si se entiende que estas son viables y se encuentran alineadas con los objetivos del milenio y de los lineamientos de los organismos multilaterales son aprobados los “apoyos”. Si un país no se alinea a los principios propuestos por estos organismos ¿Reciben los apoyos esperados?

---

<sup>106</sup> BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. BID en la mira . El BID y la Desigualdad en América Latina en América Latina. 50 años de Negligencia y Codependencia. 2009. [En línea] [Consultado 20 de sep.2010] Disponible en internet: < [www.bicusa.org/en/Document.100928.aspx](http://www.bicusa.org/en/Document.100928.aspx) >

<sup>107</sup> cuyos principios orientadores se encuentra la pobreza en un enfoque multidimensional, la necesidad de la participación de la sociedad civil, la concentración de resultados en los pobres, coordinación entre los gobiernos de los países, las partes involucradas y los donantes externos y la pretensión de la reducción de la pobreza en el largo plazo.

Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas, ha jugado un papel protagónico en el proceso de producción de estudios sobre la pobreza y el desarrollo, proveyendo soluciones locales e incluso financiamiento a iniciativas y ha propiciado espacios que convoca a las voluntades políticas para los consensos relacionados con el desarrollo y la organización de los Estados, de acuerdo a agendas políticamente relevantes. Uno de sus frentes de trabajo lo desarrolla desde 1990 con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que entre otras funciones emite el Informe sobre Desarrollo Humano, cuyo objetivo fundamental es la evaluación del desarrollo humano con base en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), medición que revisa la longevidad (esperanza de vida al nacer), el conocimiento (Alfabetismo de los adultos) y el nivel de vida (ingreso per cápita). Hoy por hoy, el indicador que posicionan es el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) introducido en el informe de 2010, el cual mide en la perspectiva de déficit los aspectos asociados con la salud, la educación y el nivel de vida, revisando el fenómeno en términos cuantitativos, es decir cuántos padecen las carencias, y uno cualitativo, denotando la gravedad de tales carencias.

En el Informe sobre Desarrollo Humano de 1997<sup>108</sup>, se presenta el concepto de pobreza global en el ámbito del desarrollo, asociándolo a la incapacidad de las personas de vivir lo que definen como una vida tolerable, la cual a su vez se relacionan con las categorías del IDH y derechos civiles y (humanos), incluso el derecho a un trabajo digno, pero en lo fundamental relacionando la pobreza con la denegación de oportunidades y opciones fundamentales para el desarrollo

---

<sup>108</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAD PARA EL DESARROLLO - PNUD. Informe sobre el Desarrollo Humano. Desarrollo Humano para Erradicar la Pobreza 1997. Madrid: Mundi – Prensa Libros, 1997. [En línea]. [Consultado 30 sep. 2010]. Disponible en internet: < <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1997/capitulos/espanol/>>

humano. En su informe sobre Desarrollo Humano de 2011<sup>109</sup> basado en el análisis de la sostenibilidad ambiental y la equidad, plantean que los avances en desarrollo humano deben mantenerse generando un correlato con la reducción de riesgos ambientales y la desigualdad, sin embargo hacen análisis a partir de la comprensión de la pobreza en un enfoque multidimensional no dejando muy clara la intencionalidad de establecer relaciones entre la equidad y la igualdad o el cómo deben establecerse esas transformaciones.

Uno de los hitos de la ONU, respecto a la lucha contra la pobreza, consistió en la proclama de la Década internacional para la Erradicación de la Pobreza (1997 – 2006)<sup>110</sup>. No obstante, los planteamientos de las cumbres y conferencias de la década de los 90 según la CEPAL<sup>111</sup> fueron incluidas como sustento para que en septiembre de 2000 con 189 miembros de Naciones Unidas se aprobara la Declaración del Milenio, declaración que a posteriori fue detallada en sus secciones III y IV en 8 objetivos, 18 metas y 48 indicadores, constituyéndose en los objetivos de desarrollo del Milenio. La citada declaración plantea una agenda:

... En esta Declaración se establecieron los fundamentos de una agenda de desarrollo basada en valores que enriquecen profundamente las relaciones internacionales para el siglo XXI: la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto de la naturaleza y la responsabilidad común pero diferenciada... Cada alianza entre países desarrollados y en desarrollo para colocar a la equidad en el centro de la atención mundial, con el reconocimiento explícito de las asimetrías existentes entre ciudadanos y entre naciones. La agenda multilateral retoma una visión integral del desarrollo, partiendo de la premisa de universalizar no solo los derechos civiles y políticos sino también los derechos económicos, sociales y culturales, sobre la base del concepto de que los seres humanos tienen, como tales, los mismos derechos, con independencia

---

<sup>109</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD. Informe sobre el Desarrollo humano. Sostenibilidad y Equidad: Un mejor futuro para Todos. Nueva York : \_\_\_\_\_, 2011. [En línea]. [Consultado 15 dic. 2011]. Disponible en internet: <<http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2011/descargar/>>

<sup>110</sup> Organización de las Naciones Unidas - ONU. Erradicación de la Pobreza. México : Centro de Información Naciones Unidas. 1999.

<sup>111</sup> COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una Mirada Desde América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2005. P.1 – 24. [En línea] [Consultado 7 may. 2011]. Disponible en internet: < <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/21541/lc92331e.pdf>>

de su sexo, el color de su piel, su lengua, la cultura a la que pertenecen y su poder económico y social. En las secciones III y IV de la Declaración del Milenio, los líderes mundiales señalaron que la tarea fundamental era crear, en los planos nacional y mundial, un entorno propicio al desarrollo y a la eliminación de la pobreza y plantearon modalidades de solidaridad colectiva para enfrentar las crecientes interdependencias y vulnerabilidades financieras, sociales y ambientales<sup>112</sup>.

De acuerdo con la CEPAL para el caso de América Latina se debía adoptar una estrategia de desarrollo alternativa al fracaso encontrado en la denominada “ecuación entre mercado, Estado y Sociedad”, donde el Estado tenga un rol de articulación más fuerte entre mercado y sociedad<sup>113</sup>, apostándole a estos objetivos del milenio y de esta manera impactar las políticas públicas y los programas de los países latinoamericanos. Claramente uno de los objetivos es erradicar la pobreza extrema y el hambre<sup>114</sup>.

### **2.1.3. La Pobreza: Planteamientos Heterodoxos**

En este apartado se realizará una aproximación al concepto de pobreza desde la visión heterodoxa, exposición que no pretende ser en sí misma un estado del arte o una arqueología del concepto sino la aproximación a algunos de los elementos que han denotado su estudio, retomando algunos planteamientos que resulten ilustrativos y complementarios y alternativos a la visión dominante de las políticas sociales en particular las de lucha contra la pobreza.

---

<sup>112</sup> *Ibíd.*

<sup>113</sup> COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. El comercio internacional en América Latina y el Caribe en 2009: Crisis y recuperación. Santiago de Chile : Naciones Unidas, 2009. [En línea] [Consultado 7 de mayo de 2011]. Disponible en internet: < [http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/38276/2009-914-Crisis\\_y\\_recuperacion\\_WEB.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/38276/2009-914-Crisis_y_recuperacion_WEB.pdf)>

<sup>114</sup> Este objetivo se corresponde a tres metas. Una de ella consiste a reducir a la mitad la pobreza extrema entre 1990 y 2015, lo cual se entiende entre otros factores por la percepción diaria de un ingreso inferior a un dólar, al igual que reducir para el mismo periodo al 50% la personas que padecen hambre. Otra meta relacionada tiene que ver con lograr el empleo pleno y productivo, de manera incluyente con mujeres y jóvenes.

Se expondrán elementos asociados a los derechos y a la ciudadanía como conceptos posicionados en el discurso pero que no han tenido la trascendencia necesaria para el replanteo de las asimetrías redistributivas ni la eliminación de la pobreza, privilegiando la consolidación de una ciudadanía invertida para el acceso a los derechos. En el mismo orden de ideas, las reflexiones observan que las políticas sociales diseñadas para los pobres apropian el discurso de la identidad y el reconocimiento a fin de ocultar de una parte los problemas redistributivos de la riqueza y el poder y de otra promueven la fragmentación social dado que adolecen de la promoción de la solidaridad pues se fundamentan en procesos de intervención y entrega de beneficios a individuos, lo que otorga una supuesta eficiencia a la ejecución del gasto social que se asigna a los pobres, es decir, a los que verdaderamente lo necesitan. Ante esto, se retoma el concepto de estatus como una categoría de justicia bidimensional que incluye la posibilidad de hacer políticas sociales que incluya los asuntos del reconocimiento y los distributivos. Adicionalmente, en el enfoque de derechos, se reivindica el papel social del trabajo como una alternativa para impactar tanto los resultados de la pobreza como en la participación de los ciudadanos en la determinación de las reglas sociales de distribución de la riqueza y el excedente en un enfoque de clase, en oposición a las propuestas individualistas de solución de los problemas sociales.

Algunos autores han empleado estrategias y metodologías de investigación que han generado importantes aportes en la comprensión de la pobreza como un concepto histórico o relacionado con el contexto histórico y que se relaciona con las dinámicas sociales y de producción.

Se concibe que la pobreza, tiene una relación directa con las dinámicas de los modos de producción. Las formas de la producción y la acumulación de la riqueza ubican a las personas en posiciones dominantes o no de acuerdo a su rol

social<sup>115</sup>. En el capitalismo, la economía de mercado facilita el engranaje de las relaciones de producción y distribución de la riqueza y la propiedad privada de los medios de producción, hecho que determina las remuneraciones del capital y del trabajo y por tanto se entiende, que el mercado establece las reglas de la repartición del excedente.

Sin embargo existen algunas reglas que trascienden a las del mercado y son aquellas que emanan de los ciudadanos y de su concepción política de la sociedad, lo que indiscutiblemente nos habla de las tensiones sociales que hay entre el capital y el trabajo y la problematización del derecho proporcional sobre el excedente social. La pobreza en el capitalismo está asociada, entre otros factores a la distribución inequitativa del producto dadas las asimetrías iniciales en la propiedad de los recursos, pero también asociadas a la diversidad social, política y de las mismas condiciones humanas, como a las asimetría de los poderes entre propietarios y no propietarios y entre países denominados desarrollados y lo que se encuentran en desarrollo.

Los derechos surgen entre otras razones para mediar la citada tensión social. Aquí nos enfrentamos entonces en un escenario de discusión sobre el papel de la ciudadanía y los derechos.

La ciudadanía, de acuerdo con Marshall, se basa en un estatus de igualdad tanto de derechos como de obligaciones que se concede a los miembros de una

---

<sup>115</sup>Con esto, la pobreza no es comprendida como un mal social inherente a la naturaleza humana, como un problema individual, o como una situación inherente a las nociones de felicidad que cada individuo manifiesta sobre su masa de activos, sino que se entiende como un fenómeno social asociado a las asimetrías en la participación del excedente y que por ello lo estratifica o clasifica a los ciudadanos, respecto de las dinámicas del proceso social de la producción. La visión que se presenta en este documento reconoce que no se trata de un fenómeno que solamente debe observarse con los lentes de las ciencias económicas sino que requiere del concurso de la interdisciplina para su abordaje y planteamiento de soluciones alternativas.

comunidad<sup>116</sup>. La condición de ciudadanía además de dotar a la persona de la investidura de ser sujeto de derechos, autónomo, que cuenta con condiciones para el desarrollo de su libertad, le inflige el cumplimiento de obligaciones las cuales son interdependientes a la existencia de un Estado que cumple unas funciones de protección y provisión de las bases económicas, políticas y sociales para una vida digna.<sup>117</sup> El Estado, en este escenario, siendo aún representante del interés general de los miembros de la sociedad y encargado de garantizar los derechos de quienes la constituyen, ha perdido legitimidad para exigir el cumplimiento de las obligaciones, en particular las tributarias, ante la ausencia de tales derechos y la mercantilización de su relación con el ciudadano en la cual se entiende a este último como un cliente.

Los derechos, también tienen una trayectoria histórica como la pobreza misma. Estos en su misión de igualarnos para gozar de una ciudadanía plena, emergen de procesos y luchas sociales tendientes a reducir la desigualdad y la pobreza. Los derechos civiles y políticos se remontan a los procesos políticos del siglo XVIII, a las ideas del liberalismo y a la lucha contra el absolutismo y el despotismo. En cuanto a los derechos económicos y sociales, que tienen una historia más reciente se relaciona con la incursión de ideas y movimientos sociales a fines del siglo XIX y, su posterior desarrollo en el siglo XX, a los que se suman los derechos culturales y los ambientales. Sin embargo, como lo plantea Bustelo<sup>118</sup>, los derechos en general, deben ser conceptualizados como sociales, debido a que la libertad exige unas condiciones de posibilidad, dado que la interdependencia de los derechos hace posible la realización de todos los derechos para los ciudadanos.

---

<sup>116</sup> MARSHALL, Thomas Humphrey. Ciudadanía y clase social. En : \_\_\_\_\_ (1998); Ciudadanía y Clase social. Madrid: Alianza Editorial (1998). p. 37.

<sup>117</sup>TUGENHADT, E. Justicia y Derechos Humanos. Barcelona : Ediciones de la Universito de Barcelona, 1994. p. 24.

<sup>118</sup> BUSTELO GRAFFIGNA, Eduardo. Infancia en indefensión En: Salud Colectiva. Vol. 1 No. 003 (sep. – dic. 2005); p. 253 – 284.

Por medio de los derechos se materializa la ciudadanía, pero el asunto de la propiedad y la distribución del excedente sigue siendo problemático, principalmente en las sociedades en que los derechos no han sido universales o en donde se debe ostentar un rótulo como el de pobre o miserable, o perteneciente a una etnia, o grupo vulnerable, para acceder a los derechos, convertidos en bienes o servicios sociales, donde la ciudadanía invertida es la que permite ser reconocido por las políticas para el acceso a los derechos. Con esto, las luchas de los ciudadanos se convierten en las de los excluidos de tal manera que la comprensión de los derechos y la ciudadanía se reduce al posicionamiento de la pobreza y la vulnerabilidad en términos de la identidad y el reconocimiento, ocultando que ciertamente sus problemáticas se encuentran asociadas con los problemas redistributivos de la riqueza y el poder.

De acuerdo con Gallardo basado en Taylor<sup>119</sup>, las formas actuales de la política pública no contribuyen a la construcción de procesos de cohesión social (es decir que promueven fragmentación social), fundamentando el diseño de políticas en un discurso individualista, dado que las sociedades capitalistas requieren de este tipo de condiciones de una parte y de otra porque la fase actual de las economías revisa más el contexto global que sus necesidades internas:

Como nos plantea Taylor (1994) en la sociedad actual, existe un proceso de formación de la identidad basado enteramente en el individualismo, la racionalidad instrumental y la ausencia de un proyecto político general apalancado por el creciente proceso de competencia. Estos tres elementos a su vez, según Taylor tres efectos: el primero es la pérdida de sentido y la "disolución de horizontes morales" el segundo "el eclipse de los fines, frente a una razón instrumental desenfrenada" y el tercero "la pérdida de libertad". La lógica de la competencia acentúa aún un proceso de subjetivación que interioriza, en los ciudadanos el hecho de que si somos competitivos en lo que hacemos lograremos el éxito en cualquier actividad que nos propongamos... el efecto de lo anterior, es que los procesos sociales de toda índole se mercantilizan... como las

---

<sup>119</sup> TAYLOR, Charles. La ética de la autenticidad. Barcelona: Paidós. 1994. 146 p. En : GALLARDO ERASO, Álvaro. Elementos Centrales de Política Pública para la Inclusión Social. En : Del Individualismo a la Cohesión Social. Alternativas de política pública para los-as jóvenes desvinculados de los grupos armados organizados al margen de la ley. Bogotá: Mojica Impresores, 2007. p. 13 – 14.

reglas del mercado se sustentan en los criterios de maximización individual y de autorrealización, algunos pensarán que el “otro” no cuenta en este proceso individual, sin embargo, el “otro” es importante. Este cuenta de manera estratégica. Los comportamientos de los ciudadanos se vuelven estratégicos y es aquí donde la noción de red adquiere notable importancia, las personas no se identifican por sus relaciones de clase o parentesco sino por sus relaciones estratégicas en una red que permite a unos ciudadanos se apalanquen en sus procesos individuales<sup>120</sup>.

El posicionamiento de políticas sociales en términos de los individuos, en palabras de Giraldo<sup>121</sup> conduce no a hablar de clases sociales sino de individuos pobres, rompiendo criterios como el de la solidaridad. En el mismo orden de ideas, Giraldo citando a González<sup>122</sup> plantea que existe una lectura desde el utilitarismo en los estudios económicos que le endilgan a la pobreza el tinte de ser un problema individual lo cual conduce a propuesta de política basadas en las personas y sus familias, para lo cual se desarrollan tanto los instrumentales de identificación de pobres, excluidos y/o vulnerables y la focalización pasando de lo que denominan un universalismo meritocrático a uno selectivo que permita atender las necesidades puntuales de cada individuo<sup>123</sup>.

Así las políticas de lucha contra la pobreza implementadas bajo esta concepción, pueden generar sendos problemas no solo en términos de la fragmentación sino también en cuanto al avance en la construcción de soluciones alternativas frente a flagelos tales como la pobreza y la desigualdad. Con esto las reivindicaciones que se limitan a la identidad y al reconocimiento, las comunidades y los grupos terminan propiciando un autismo colectivo que propicia una entronización de sus propias necesidades, obviando las necesidades inherentes a la condición humana y a la ciudadanía.

---

<sup>120</sup> *Ibíd.*

<sup>121</sup> GIRALDO, César. Finanzas Públicas en América Latina: La economía política. 2 ed. Bogotá: Ediciones Desde Abajo, 2009. 231 p.

<sup>122</sup> GONZÁLEZ, Jorge Iván. Una aproximación desde la Macroeconomía, a la pobreza y a la distribución del ingreso. Mimeo borrador en proceso, presentado en la cumbre social contra la pobreza y por la equidad. Bogotá: 1998. En : GIRALDO, César. Finanzas Públicas en América Latina: La economía política. 2 ed. Bogotá: Ediciones Desde Abajo, 2009. 231 p.

<sup>123</sup> *Ibíd.*

Como señala Marshall, sería importante retornar al concepto de status y no al del reconocimiento de identidades específicas, ya que desde el estatus se rescata la demanda por los derechos para su participación como miembro de la sociedad. Así mismo Fraser y Honneth<sup>124</sup>, plantean en el estatus una posible alternativa a estas tensiones. Tanto las luchas por la distribución (que se señalan fordistas) y las luchas por el reconocimiento (problemas de identidad), ambas deben tenerse en cuenta en un enfoque comprensivo de la justicia, ya que, sin lugar a dudas, persisten las desigualdades de tipo económico, la ideología neoliberal se posiciona en profundidad en términos de la globalización y del mundo empresarial y que las luchas de género, religiosas, raciales y étnicas o de nacionalidad también se han posicionado y son relevantes. Esta aproximación a un concepto bidimensional de la justicia demanda un elemento teórico de mediación, para lo cual proponen el concepto de estatus, que entre otras fortalezas metodológicas plantea que permite articular a las reivindicaciones del reconocimiento las reivindicaciones de la redistribución de los recursos y de la riqueza.

El asunto se hace complejo porque los pobres generalmente son las mismas personas de los grupos sociales que se aglutinan para hacer presión por sus derechos. Así, la identidad y el reconocimiento son utilizados más como una estrategia política para el acceso a los derechos, que como una posibilidad de cancelar las deudas históricas que tiene el Estado con los ciudadanos<sup>125</sup>. Se debe anotar que es justo que las poblaciones accedan a los derechos y los puedan ejercer, pero esto a su vez se constituye en un mecanismo de exclusión respecto

---

<sup>124</sup> FRASER, Nancy y HONNETH, Axel ¿Redistribución o Reconocimiento?. Ediciones Morata, 2006. [En línea]. [Consultado 1 dic. 2011]. Disponible en internet: Tomado de [http://books.google.com.co/books?id=kERVhdvuG4C&pg=PA56&lpg=PA56&dq=fraser+y+el+concepto+de+estatus&source=bl&ots=KpAmznuYbN&sig=cH\\_eCFmvd-Q5xkBi4B7Gmvrgh0M&hl=es&sa=X&ei=hskIT9LyK861twfrkZEB&ved=0CB8Q6AEwAA#v=onepage&q=fraser%20y%20el%20concepto%20de%20estatus&f=false](http://books.google.com.co/books?id=kERVhdvuG4C&pg=PA56&lpg=PA56&dq=fraser+y+el+concepto+de+estatus&source=bl&ots=KpAmznuYbN&sig=cH_eCFmvd-Q5xkBi4B7Gmvrgh0M&hl=es&sa=X&ei=hskIT9LyK861twfrkZEB&ved=0CB8Q6AEwAA#v=onepage&q=fraser%20y%20el%20concepto%20de%20estatus&f=false)

<sup>125</sup> Un ejemplo de ello puede ser en el caso Colombiano la necesidad de establecer el Estado de Cosas Inconstitucional para la población en situación de desplazamiento forzado, o el conjunto de beneficios que se incluyen en las políticas de reintegración social y económica para desmovilizados y desvinculados de grupos armados al margen de la ley.

de los ciudadanos que tienen los mismos derechos pero que no pertenecen al grupo social que se ha posicionado en la agenda política para ser atendido con políticas de priorización y recursos.

Uno de los elementos centrales de lo presentado hasta ahora es que la pobreza consiste tanto en la no realización de los derechos por parte de los ciudadanos como en la carencia bien sea de los medios de subsistencia y condiciones para el bienestar que deben gozar las personas, en sistemas de ordenamiento social cuya forma básica de dirección es el Estado liberal y en el escenario del capitalismo en cualquiera de sus fases de acumulación, por lo tanto, las propuestas centradas en el reconocimiento y la redistribución pueden comprenderse como apuestas alternativas en un escenario que ve a la pobreza de manera exclusiva como un fenómeno multidimensional abordándose de manera exclusiva con procesos de capital humano y capital social. Ante esto, se considera que uno de los factores fundamentales para la superación de la pobreza se centra en el trabajo en la perspectiva de derechos<sup>126</sup>, pues además de proporcionar un escenario de reconocimiento y de generación de ingresos se constituye en una alternativa redistributiva del excedente que revive la condición de clase y la posibilidad política de incidir en las reglas de reparto de los excedentes. Siguiendo a Giraldo, el trabajo no desaparece aunque desaparezca la relación salarial, que ha sido substituida por relaciones comerciales o por el trabajo por cuenta propia, entendiéndose que los derechos sociales han sufrido un retroceso en el marco de las garantías ligadas al trabajo asalariado, debido a la deslocalización de los puestos de trabajo, la pérdida de la subordinación, la creación de la ilusión del trabajador como empresario y a la individualización y la competencia del mercado que hacen que el trabajo se vea desligado a una clase social. Gallardo basándose

---

<sup>126</sup> GIRALDO, César. Protección o Desprotección Social? Bogotá: Ediciones Desde Abajo, Fundación CESDE, Universidad Nacional de Colombia, (2007). 290 p. P.264.

en Alonso<sup>127</sup> describe que estos hechos configuran una sociedad basada en el riesgo que desmonta un modelo de la sociedad asalariada que aunque no lograba la igualdad si normalizaba las relaciones sociales contradictorias, siendo este modelo del riesgo el que atiende a las actuales lógicas de acumulación que demandan la finalización del pacto social, económico y político para promover de nuevo máximos niveles de rentabilidad, acabando el modelo biográfico de los trabajadores del escenario industrial por uno personalizado y diferenciado.

En cuanto a las políticas sociales modernas, Álvarez<sup>128</sup> señala que la limitación de acceso a los medios de subsistencia en el capitalismo, se podría resolver mediante la invención de lo social, como mecanismo de distensión entre pobreza, desigualdad social e igualdad jurídica, es decir, el modelo anterior a la sociedad del riesgo. Al revisar dos de los dilemas asociados a lo que denomina los mecanismos de reproducción de la pobreza y a las maneras de enfrentarla, que versan desde la regulación estatal para “neutralizar el conflicto social y legitimar la dominación social” hasta la propuestas centradas en el fortalecimiento de la ciudadanía y la desmercantilización de la relación ciudadano – Estado mediante el mecanismo de los derechos (Tabla 7), se observa que de todas formas las apuestas por la lucha distributiva se ensanchan más a los procesos políticos y sociales que meros procesos instrumentales de corte técnico:

### **Tabla 7 Dilemas Asociados a la Invención de lo Social**

**El primer dilema** se presenta en la esfera de las relaciones de producción: la contradicción entre los intereses del capital y el bienestar. Se plantea que “los sistemas discursivos como el desarrollo y el desarrollo humano, parten del supuesto que no es posible regular los intereses del capital a favor

---

<sup>127</sup> Ibíd. P. 15 – 17. ALONSO, Luis Enrique. Trabajo y ciudadanía: Estudios sobre la crisis de la sociedad salarial. Madrid: Editorial Trota. 1999. P. 214 – 220.

<sup>128</sup> ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia. La producción Social de la Pobreza. [En línea]. [Consultado 28 may. 2010]. Disponible en internet: <<http://168.96.200.17/gsdll/cgi-bin/library?e=d-000-00--0bcvirt-00-0-0--0prompt-10--4-----0-01-1-es-50--20-help--00031-001-1-0utfZz-8-00&cl=CL1.1.9&d=HASH01bd7d4fa2fdbdc1f586d0d8&x=1>>

de la mejora del bienestar”.	
<i>Las respuestas se encuentran asociadas con la línea de teorías y políticas que promueven intervenciones que amortigüen el conflicto entre los intereses del capital y el bienestar.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Teorías con énfasis en la importancia de los intereses del capital. Es el caso de James O'Connor (1974) y otros teóricos marxistas que explican la regulación estatal como un requisito de una nueva fase de acumulación del capital y que sirve para neutralizar el conflicto social y legitimar la dominación.</li> <li>b. Teorías que basan su origen en las luchas sociales desarrolladas para mejorar el bienestar de los sectores de los cuales el capital extrae las ganancias. Este es el caso de Gosta Espin Anderson (1993), quien considera que se trata del producto de la presión social y la lucha distributiva, de clase y sectorial que explica la emergencia de procesos de desmercantilización de las relaciones entre el capital y trabajo y de las diversas funciones que se le asigna en ésta, al mercado al Estado y a la comunidad, lo que denomina Regímenes de Estado de Bienestar.</li> <li>c. Teorías cuyo centro se encuentra en la necesidad de compatibilizar los intereses de clase con los comunitarios. Es el caso de Karl Polanyi (1997 [1989]) quien explica la expansión de los derechos y la protección social como producto de un conjunto de estrategias defensivas desplegadas por el Estado contra el poder destructivo del mercado sobre la vida comunitaria. Robert Castel (1997) y Donzelot (1980), siguen esta línea desde una visión más Durkheniana. Consideran que se trata de la confluencia de dos de los factores, producto tanto de las luchas sociales como de la necesidad de resolver los riesgos de estallido social y lograr cohesión social, por parte de los grupos de poder.</li> </ul>
El segundo dilema “se refiere a las relaciones de reciprocidad no mercantil entre el Estado y la comunidad, el cual tiene que ver con las formas históricas que adquirió la tensión entre igualdad jurídica consecuencia de la ciudadanía política y la desigualdad social, lo que dio lugar al desarrollo de los derechos sociales en el siglo XX. Este último dilema remite al grado de posibilidad de ampliar la ciudadanía vinculada con los derechos sociales o ponerle umbrales, en esta etapa del desarrollo del capitalismo”.	
<i>El objeto de discusión son los grados de desmercantilización de los medios de subsistencia y sus vínculos con la ciudadanía o con relaciones de tutela.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Marshall (1998) en su clásica interpretación de la evolución de la ciudadanía en Inglaterra, a partir de un doble proceso de fusión geográfica y separación funcional en distintos periodos formativos, entre derechos civiles (siglo XVIII), políticos (siglo XIX) y sociales (siglo XX) demuestra que, en general, el desarrollo de la ciudadanía produjo conquistas con relación a “una medida más acabada de la igualdad”, sobre todo debido a la evolución de los derechos sociales. Marshall (1998: 40) Los derechos de acceso anteriores a los derechos sociales planteaban alternativas a los derechos de ciudadanía y, en lugar de aumentarlos, se le contraponían. En Inglaterra, por ejemplo la Poor Law de 1834 trataba los derechos de los pobres, no como parte integrante de los derechos del ciudadano “sino como una alternativa a ellos - como una aspiración que sólo se podría satisfacer a cambio de la renuncia a ser ciudadano en un sentido auténtico- , porque los indigentes perdían en la práctica el derecho a la libertad personal al internarse en el asilo, y perdían, por ley, cualquier derecho político que tuvieran”. Esto muestra que los derechos de acceso de tipo tutelar, como la asistencia descrita por Marshall, siempre estuvo vinculada a una inscripción territorial y se opuso a la condición de ciudadanía</li> <li>b. Durante el siglo XIX y hasta mediados del siglo XX, el desarrollo que tuvo la protección social en la mayoría de los países de América Latina no se vinculó, con la condición de ciudadanía sino que estuvo fuertemente asociada con relaciones de tutela con poblaciones consideradas inferiores (poblaciones nativas, mujeres y niños pobres).</li> <li>c. Cuando la protección social se comenzó a vincular con la condición de ciudadanía o trabajador, aproximadamente a partir de mediados del siglo XX, momento de la conformación de los estados de bienestar en América Latina, se mantuvieron relaciones de tutela por medio de políticas asistenciales. Veremos al finalizar el libro, como los resultados de las reformas neoliberales, a finales del siglo XX, fueron socavando la fusión entre derechos y ciudadanía y entre derechos y empleo.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con textos de ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia (\*\*). La producción Social de la Pobreza.

De todas formas, así como en los dilemas citados por Álvarez se ha evidenciado una amplia producción teórica de estrategias teóricas más o menos radicales frente a los problemas de la pobreza y la desigualdad, pero se evidencia que los modelos de política social han tomado como base propuestas conceptuales que no pretenden ver desde un frente político y de las relaciones sociales el asunto de la pobreza, sino que lo reducen a un problema técnico porque suponen que la interpretación política es la visión natural y lógica del problema. La Política Social en la actualidad, se reduce entonces a la utilización del poder político para la gestión de las externalidades generadas por el sistema económico con el fin de

lograr resultados que el mercado no logra realizar por sí mismo, es decir, estableciendo una visión meramente tecnocrática sobre la pobreza. En este orden de ideas, Giraldo, citando a Lautier<sup>129</sup>, plantea que existen unas visiones de pobreza dominantes (Tabla 8) que delimitan los procesos de formulación de políticas sociales tendientes a la lucha contra la pobreza. Esta combinación de concepciones se evidencia en los modelos de política latinoamericanos y esto marca el énfasis que se da al modelo de protección social. Para el caso de las políticas en América Latina se ven articuladas a las prácticas clientelistas que favorecen la reproducción del sistema político, en lo fundamental mediante el impulso de programas y proyectos de corte asistencialista y focalizado de gran envergadura como por ejemplo los programa de transferencias condicionadas.

**Tabla 8 Visiones Sobre la Pobreza**

<b>Modernista - tecnocrática</b>	La pobreza se entiende como un mal que se debe erradicar para que no se deteriore el estado normal de la Sociedad. Se trata de la Economía de mercado en la que se eliminan las trabas a la iniciativa privada y se restablecerían lo equilibrios macrofinancieros, situación en la cual los pobres serían incorporados al proceso económico, saliendo de sus situación de pobreza.
<b>Caritativa</b>	Este modelo hace referencia a la ética. <ul style="list-style-type: none"> <li>a. La caridad clásica: religiosa o laica, basada en transferencias privadas y hay un intermediario (Iglesia o asociación).</li> <li>b. La caridad por medio de Organizaciones No Gubernamentales - ONG: Sus fines no son distributivos sino que los pobres participen en la búsqueda de la solución de sus problemas. Se refiere a la solidaridad entre los pobres, más que la idea de derechos sociales.</li> </ul>
<b>Asistencia represiva</b>	Observa la pobreza como un peligro social y político el cual debe ser desactivado por medio de una combinación de políticas represivas, de reeducación y asistencialistas.

Fuente: Elaboración propia. Tomado de Giraldo, César (2007). ¿Protección o Desprotección social? P. 164.

Así las cosas, la política social se entiende como residual, dice Giraldo (citando a Salama y Lautier<sup>130</sup>) no solo por la deliberada iniciativa estatal sino por la influencia que los organismos multilaterales, en particular el Banco Mundial tiene sobre los países, al priorizar la agenda de políticas fiscal y monetaria para

<sup>129</sup> LAUTIER, Bruno. Représentations et régulations étatiques de la pauvreté en Amérique Latine. En : POULIN et SALAMA. L'insoutenable misère du monde. 1998. En : GIRALDO, César. ¿Protección o Desprotección Social? Bogotá: Ediciones Desde Abajo, Fundación CESDE, Universidad Nacional de Colombia, (2007). p. 164 -166.

<sup>130</sup> SALAMA, Pierre; LAUTIER, Bruno. De L'Histoire de la pauvreté en Europe a la pauvreté dans le tiers monde. En Revista Tiers Monde, t. XXXVI No. 142 Abril – junio 1995. En: GIRALDO, César. ¿Protección o Desprotección Social? Bogotá: Ediciones Desde Abajo, Fundación CESDE, Universidad Nacional de Colombia, (2007). p. 166.

incentivar la inversión privada, acabar la corrupción y promover la apertura comercial y de capitales, la flexibilización laboral y por último, las políticas de lucha contra la pobreza, planteamiento que coincide con la posición del Fondo Monetario Internacional que superpone las política macroeconómicas a las de lucha contra la pobreza<sup>131</sup>.

#### **2.1.4. Las Mediciones de la Pobreza**

Tal y como afirman Domínguez y Martín<sup>132</sup>, la pobreza históricamente ha sido estudiada, sin embargo el periodo científico de estudio de la pobreza se remonta a finales del siglo XIX e inicios del XX. Si bien siempre ha existido la preocupación por resolver la pobreza desde diferentes posturas conceptuales, uno de los hitos fundamentales data de 1948, año en el que el Banco Mundial posiciona a nivel mundial la preocupación de la pobreza a partir de una operación de corte estadístico que relaciona a la pobreza con el ingreso per cápita los países, de tal manera, que se entendían como pobres los países cuya renta no supera los US\$100 por habitante. En el mismo orden de ideas, plantean que en las décadas del 50 y 60 la lucha contra la pobreza se emprende bajo el manto del “crecimiento” mientras que en las décadas posteriores se habla de la pobreza absoluta, de tal fin que en la década de los 80 la pobreza se centra en una lectura desde el desarrollo humano y es comprendida desde los 90 como un fenómeno multidimensional. Con

---

<sup>131</sup> De acuerdo con el FMI “El FMI ayuda a los países a fortalecer su capacidad para diseñar e implementar políticas económicas eficaces. Brinda asesoramiento y capacitación sobre distintas cuestiones consignadas en su mandato, incluidas las políticas fiscal, monetaria y cambiaria; la regulación y supervisión de los sistemas financieros; los sistemas estadísticos, y los marcos normativos”. Así mismo, este asesoramiento técnico pretende velar por la estabilidad macroeconómica y financiera ya que se supone esta contrarresta los efectos de las crisis lo cual se entiende como un tema de interés de los países y multilateral, ya que las economías están cada vez más interconectadas. Por ello señalan que “El desafío que se plantea a los responsables de la formulación de políticas es reducir esa inestabilidad al mínimo sin reducir la capacidad del sistema económico de elevar los niveles de vida mediante una mayor productividad, eficiencia y empleo”, es decir privilegiando el crecimiento lo que se entiende fomenta la reducción de la pobreza. Consultado en FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. El FMI y el fomento de la estabilidad económica Mundial. [En línea]. [Consultado 28 Dic. 2011]. Disponible en internet: <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/globstabs.htm>>.

<sup>132</sup> DOMINGUEZ DOMINGUEZ, Juana; MARTIN CARABALLO, Ana. Medición de la pobreza: una revisión de los principales indicadores. En : Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa, 2. (dic. 2006) p. 27 – 66. [En línea] [Consultado 23 abr. 2011] Disponible en internet: <<http://www.upo.es/RevMetCuant/art5.pdf>>

estos elementos, se trata entonces de estudiar las “clases de pobreza”, teniendo en cuenta en la actualidad se observa como aquella centrada en el individuo, en su incapacidad de adaptarse a la sociedad, lo que a su vez ha derivado un énfasis superior en estudios que observan la necesidad, el estándar de vida y la insuficiencia de recursos<sup>133</sup>.

Lo anterior deja en claro que para la medición de la pobreza, se debe establecer un parámetro conceptual que permita tomar posición sobre los atributos de la pobreza que deben ser medidos – valorados, para la toma de decisiones de política social. Esta se requiere pues se considera que la medición aporta las mejores señales para la propuesta e implementación de soluciones a manera de políticas. La adopción del concepto de la pobreza como multidimensional tiene implicaciones asociadas con los resultados de las políticas de la pobreza. Giraldo se acerca a esta reflexión problematizando el concepto de la pobreza mutidimensional, planteando que la adopción de este enfoque que es acuñado por los organismos internacionales<sup>134</sup>, presenta debilidades que son abordadas por Mestrum y que implicarían una revisión más amplia de la pobreza e incluso de los parámetros conceptuales y/o filosóficos que sustentan los estudios de la pobreza:

El enfoque multidimensional, que es el adoptado por las organizaciones internacionales desde la segunda mitad de los 90 y en el cual ha tenido una gran influencia Sen, tiene varios problemas de acuerdo con Mestrum (pp.37 – 39). Pretender recoger en un indicador las diferentes dimensiones de la pobreza, como por ejemplo los Índices de Desarrollo Humano diseñados por Sen para el PNUD (combina esperanza de vida, alfabetización e ingreso) o el de Necesidades Básicas Insatisfechas pone de presente el problema de definir cuál es la ponderación a cada dimensión en la determinación de la pobreza... bajo estos principios es perfectamente posible reducir la pobreza en todos los dominios no monetarios, sin eliminar la pobreza monetaria, y sin reducir la desigualdad de ingresos entre ricos y pobres. Agrega Mestrum (p. 38) que definir la pobreza en términos de tasas de satisfacción en salud, educación, derechos,

---

<sup>133</sup> *Ibíd.* 30 – 32.

<sup>134</sup> Y que se constituye en el sustrato de formulación de las políticas públicas en los países.

libertades, participación cae en el riesgo de culturizar la pobreza, de ponerla en términos de la cultura dominante<sup>135</sup>.

Aunque la pobreza no tiene una sola forma de manifestarse, el ver a la pobreza como un fenómeno multidimensional introduce riesgos elevados en el diseño de las políticas públicas en general y principalmente aquellas que pretenden la lucha contra la pobreza. Si la pobreza se entiende como un conjunto n de factores que la conforman, el formulador de políticas puede intervenir en el factor que posicione resultados medibles y socializables, que sean más o menos deseables socialmente, pero no necesariamente que replanteen las causas estructurales de la pobreza. El atrapar el discurso en este concepto, permite que hayan estrategias para temas de género (empoderamiento e inclusión social), etapa del ciclo vital, componentes étnicos y culturales (identidad y reconocimiento), sociopolíticos, geográficos, entre otros, pero los aspectos asociados a la distribución de la riqueza y de la renta, la concentración de la riqueza, la desigualdad, que son temas que indiscutiblemente afectan el *status quo*, no serían abordados y por lo tanto esas mediciones no se considerarían como relevantes.

Algunos autores como Millán Uribe<sup>136</sup> afirman que el ingreso no es una variable suficiente para comprender la complejidad de la pobreza y que debido a ello, los pobres que estuvieran tan solo un poco por encima de la línea de la pobreza quedarían por fuera de los análisis y se obviaría su condición de vulnerabilidad; pero ciertamente el problema del número de pobres y si están muy por debajo o que tanto por encima de la línea de la pobreza se reduce a un aspecto meramente estadístico si no se tiene claridad de lo que se está hablando. Se trata de un escenario del desarrollo en el que el modo de producción ha cambiado en sus

---

<sup>135</sup> MESTRUM, Francine. Mondialisation et pauvreté. De l'utilité de la pauvreté dans le vouel ordre mundial. L'Hartmattan. Paris: 2002. En : GIRALDO, César. Finanzas Públicas en América Latina: La economía política. 2 ed. Bogotá: Ediciones Desde Abajo, 2009. p. 79.

<sup>136</sup> MILLÁN URIBE, Natalia. La pobreza en Colombia: Medidas de equivalencias de escala y la dinámica del ingreso percápita del hogar. En : Cuadernos PNUD - MPS 2000. p.64. [En línea] [Consultado 4 mar 2010] <[http://www.pnud.org.co/img\\_upload/9056f18133669868e1cc381983d50faa/cuademoPNUDMPS1b1.pdf](http://www.pnud.org.co/img_upload/9056f18133669868e1cc381983d50faa/cuademoPNUDMPS1b1.pdf)>

lógicas de acumulación queriendo sustentar que la generación de valor se logra es a partir de la formación de capital (físico, humano, social, ambiental, etc.), aunque realmente sigan centradas en el trabajo humano, y esta es una de las razones por las cuales la pobreza tiende a evaluarse diferente o desligada a los problemas redistributivos. Por lo tanto la pobreza no puede verse solo como un conjunto de carencias para articularse mejor al modelo económico sino que claramente se debe poner en discusión el modelo de justicia social que subyace del fondo del problema de la pobreza. Los problemas de quiénes y cuántos son los pobres y los más pobres entre los pobres es un análisis de medición aparentemente desgastado o empleado de forma inadecuada.

Con lo anterior se puede afirmar, que existe un círculo vicioso entre lo que se mide y como se mide, pues los resultados de las mediciones generan confianza y credibilidad en el desempeño del Estado al atender las demandas sociales, y por ello terminan siendo el justificante de las formulaciones de política que han generado los resultados que se conocen en América Latina y el mundo para la lucha contra la pobreza.

#### **2.1.4.1. Una aproximación instrumental**

Al aproximarse a las mediciones de la pobreza en una perspectiva instrumental, Madariaga y Sierra<sup>137</sup> señalan que existen tres perspectivas de la pobreza que para fines de este apartado resultan ilustrativos sobre cuáles atributos han de ser medidos para el conocimiento de la magnitud de la pobreza: i. la pobreza desde la perspectiva del ingreso; ii. La pobreza desde la perspectiva de las necesidades básicas y iii. La pobreza desde la perspectiva de la capacidad. Feres y

---

<sup>137</sup> MADARIAGA OROZCO, Camilo y SIERRA, Omar. Redes Sociales y Pobreza. Barranquilla : Universidad del Norte, 2000. En : Psicología desde el Caribe No. 5, (ene. – jul. 2000). [En línea] [Consultado 25 jul. 2011] Disponible en internet en: <<http://hdl.handle.net/10584/1324>>

Mancero<sup>138</sup>, proponen que deben analizarse tales ejes relevantes desde enfoques teóricos que permitan dilucidar el planteamiento ético y de justicia social que se pretende medir y observar. Esto se resume en las tablas 3 y 4, anexo C.

Adicional a la determinación de las magnitudes a medir y los enfoques empleados se deben involucra por lo menos dos etapas que son las de identificación y la de la agregación, para la medición de la pobreza. Sin embargo, estos procesos los métodos tienen sus virtudes y debilidades por lo cual se requiere el dominio de tal instrumental para la mejor toma de decisiones aplicada y analíticas. En cuanto a la identificación se observan métodos objetivos y subjetivos, directos e indirectos, mientras que por el lado de la agregación se requiere del diseño de índices más incluyentes de los diferentes aspectos que se quieren analizar en cuanto a la pobreza (Tabla 5 Anexo C).

Domínguez y Martín<sup>139</sup>, proponen un conjunto de indicadores descriptivos de la pobreza los cuales clasifican en medidas objetivas y éticas o normativas. Las primeras parten bien sea de la distribución de la renta, de la aplicación de una ponderación que permita hacer mediciones como la concentración de la riqueza o análisis del ingreso por debajo de la línea de pobreza definida. Por su parte, las medidas éticas o normativas propenden por establecer mediciones que se encuentran adscritas a una postura conceptual sobre la pobreza, que incluye un juicio de valor y que permiten hacer análisis relacionados con la desigualdad (Tabla 6 Anexo C). No obstante, existe una particularidad en estos indicadores. Los indicadores están diseñados para medir el fenómeno de la pobreza en

---

<sup>138</sup> FERES, Juan Carlos y MANCERO, Xavier. Enfoques para la medición de la pobreza: breve revisión de la literatura. [En línea]. [Consultado 4 may. 2011]. Disponible en internet: <[http://decon.edu.uy/~zuleika/modulo/Enfoques%20para%20la%20medicion%20de%20la%20pobreza\\_Ferres\\_Mancero.pdf](http://decon.edu.uy/~zuleika/modulo/Enfoques%20para%20la%20medicion%20de%20la%20pobreza_Ferres_Mancero.pdf)>

<sup>139</sup> y DOMINGUEZ DOMINGUEZ, Juana; MARTIN CARABALLO, Ana. Medición de la pobreza: una revisión de los principales indicadores. En : Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa, 2. (dic. 2006) p. 27 – 66. [En línea] [Consultado 23 abr. 2011] Disponible en internet: <<http://www.upo.es/RevMetCuant/art5.pdf>>

términos macro. Es decir, que implícitamente se observan los efectos de las múltiples intervenciones y políticas diseñadas de forma exclusiva para la lucha contra la pobreza y los efectos de otras políticas que siendo implementadas deben generar efectos sobre las condiciones socioeconómicas y políticas generales. Este hecho conduce a la reflexión y acción sobre el modelo de desarrollo y la pobreza. Al igual que la discusión sobre el número de pobres, esta es una discusión que algunos denominan de nunca acabar. Pero cuál es el punto de articulación cuantitativa y cualitativa de los innumerables esfuerzos que se hacen para combatir la pobreza, frente a unos resultados de las mediciones tan sorprendentes. Claramente, este problema desborda el análisis de este estudio, pero ya que no se trata de establecer una simple funcionalidad instrumental entre los indicadores y políticas de lucha contra la pobreza frente a las mediciones existentes de la pobreza, entonces, aun cuando el instrumental de la medición no se transforme, porque ha identificado las variables pertinentes para explicar la pobreza, los fallos pueden presentarse tanto en las políticas, los programas y los proyectos implementados, como en la noción de justicia social existente en los contextos nacionales.

### **3. ANÁLISIS GENERAL DE LAS POLÍTICAS SOCIALES DE LUCHA CONTRA LA POBREZA EN COLOMBIA**

En este apartado se hará una revisión de la implementación del asidero conceptual dominante en cuanto a la lucha contra la pobreza en Colombia. Se revisarán no solo los programas representativos de la última década a saber Familias en Acción y Red Unidos, sino que se hará una exploración de los planes de desarrollo de los tres últimos gobiernos para concluir que Colombia sigue trabajando por las líneas de la asistencia social bajo el marco conceptual de la lucha contra la pobreza dominante y la recentralización de la política social en el ejecutivo. En la actualidad el país se prepara para una nueva fase de gestión de las políticas sociales en particular las asociadas con la lucha contra la pobreza, en el enfoque de pobreza multidimensional y la necesidad de la formación de capitales humano y social, pasando por alto las opciones de resolución de la pobreza centradas en el mejoramiento de ingresos laborales pero profundizando acciones de transferencias monetarias condicionadas y estrategias de promoción social centradas en la población pobre y vulnerables.

En general se identifica que los Gobiernos han centrado sus esfuerzos en acatar las recomendaciones de los organismos internacionales y multilaterales para la implementación de las políticas y el diseño del marco institucional requerido para la ejecución de programas, agregando que las propuesta redistributivas y tendientes a la igualdad no hacen parte de la agenda de las políticas sociales en Colombia.

Se privilegia en los textos de planeación, la estructura conceptual basada en el crecimiento, el capital humano, la protección social para las familias más pobres, la promoción social para la reducción de desigualdades, la promoción social para

población rural, y sistema social del riesgo, focalización de subsidios; generación de ingresos y proyectos productivos; bancarización y políticas de población de acuerdo con el ciclo vital y políticas diferenciales. Así mismo, dado que el panorama laboral se mantiene flexibilizado, las propuestas de trabajo asalariado son débiles y se opta por la promoción de proyectos productivos para generar los puestos de trabajo que el mercado laboral no logra absorber, lo que conduce a la contradicción pues de un lado sataniza la informalidad y por otro promueve formas lo suficientemente flexibilizadas para resolver el problema del ingreso y del empleo, que demandan la bancarización y el acceso al microcrédito como alternativas necesarias para que los pobres no solo accedan al sector financiero sino que así pueden acceder a activos y formar capital tanto humano como patrimonial. En general, los problemas de la redistribución de la riqueza y la renta no son tenidos en cuenta ya que las opciones distributivas las centran en el capital humano.

Se señala que para el caso colombiano, la introducción del Índice de Pobreza Multidimensional ha implicado sendas variaciones en las cifras de la pobreza lo cual resta credibilidad sobre el papel del Estado en cuanto a los resultados de las políticas de reducción.

### **3.1. GENERALIDADES**

Reiteradamente la CEPAL ha señalado que los ingresos laborales inciden positivamente en la reducción de la pobreza incluso mucho más que los ingresos familiares asociados a las transferencias condicionadas para el estado de las cosas en 2010<sup>140</sup>, aunque también señala que durante el periodo 2002 – 2010 el

---

<sup>140</sup> Ver documento COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Pobreza, Desigualdad y Ciclo de Vida. En: \_\_\_\_\_ Panorama Social de América Latina. Santiago: Naciones Unidas, 2010. p. 43 -84

efecto crecimiento ha generado mejores resultados que reporta la distribución, con excepción de Brasil y la República Bolivariana de Venezuela. Estas afirmaciones se reiteran para el caso venezolano que de acuerdo con la Revista Dinero<sup>141</sup> y a partir de los datos de la CEPAL, la reducción de la pobreza en este país se debe principalmente a los ingresos laborales y no a los programas sociales, lo que ha posicionado a la República Bolivariana de Venezuela en el segundo país con el mayor resultado de reducción de la pobreza en América Latina, alcanzando 27,8% de pobreza con una reducción de 21,6%, después de Ecuador que la redujo en 26,4%. Colombia reporta para 2010 44,3% de pobreza con un resultado en reducción de 10,6% de 1999 a 2010 (Tabla 7 Anexo D).

Los países con mejores resultados en la lucha contra la pobreza, en cuanto a las estrategias de política, ubican una mejora en los ingresos laborales y una reducción en la desigualdad, de tal fin que Venezuela pasó de 0,498 a 0,394 de concentración de acuerdo con el Gini, resultados que a su vez son consistentes con los mejores resultados del Índice de desarrollo Humano que reporta la puntuación de 0,735 ubicándolo en el país 14 de 33 en la región en cuanto a desarrollo humano<sup>142</sup>.

Colombia sigue trabajando por las líneas de la asistencia social y la recentralización de la política social en el ejecutivo. En la actualidad el país se prepara para una nueva fase de gestión de las políticas sociales en particular las asociadas con la lucha contra la pobreza, en el enfoque de pobreza multidimensional y la necesidad de la formación de capitales humano y social.

Se fueron desarrollando a lo largo de este decenio un conjunto de estrategias tendientes a la lucha contra la pobreza, pero para proporcionarles mayor

---

<sup>141</sup> REVISTA DINERO. El Secreto de Venezuela en su Lucha Contra la Pobreza. 2012. [En línea] [Consultada 5 ene. 2012]. Disponible en internet: < <http://www.dinero.com/Imprimir.aspx?idItem=142581> >

<sup>142</sup> *Ibíd.*

efectividad, el gobierno colombiano creó el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS - , el cual teniendo rango de Ministerio, será el encargado de los temas sociales. De acuerdo con la Revista Dinero<sup>143</sup>, en Colombia el sector social contaba con \$7,8 billones anuales que se ejecutan en los programas bandera a saber Familias en Acción, Red Unidos y los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Al interior de esta dependencia administrativa se contará con la Agencia Nacional para la Superación para la Pobreza Extrema, la Unidad de Atención y Reparación de Víctimas, y programas relevantes como el de Recuperación y Desarrollo territorial y el de Inclusión Productiva y generación de Capacidades. Con el fin de fortalecer las instituciones y generar las condiciones para la lucha contra la pobreza se ha planteado un dispositivo burocrático, que pretende bajo el mismo marco conceptual de la visión *mainstream* de la pobreza, emprender los procesos requeridos para subsanar las deudas históricas con los desposeídos, pobres y vulnerables.

Resulta interesante ver que los Gobiernos Colombianos han centrado sus esfuerzos en acatar las recomendaciones de los organismos internacionales y multilaterales para la implementación de las políticas y el diseño del marco institucional requerido para la ejecución de programas, pero olvidando tres elementos fundamentales: el primero que es uno de los países que se encuentran como los menos aventajados en la muestra de resultados positivos en cuanto a la reducción de la pobreza y la concentración del ingreso, el segundo que existe un riesgo inminente asociado con los anunciados desequilibrios en las dinámicas del crecimiento mencionados por el Banco Mundial en su informe de 2009 es decir que depositar exclusivamente la esperanza que el crecimiento económico resolverá el problema de la pobreza no es seguro y tercero, las recomendaciones de la CEPAL en cuanto a la necesidad de observar como estratégicos los ingresos

---

<sup>143</sup> REVISTA DINERO. El Swat Antipobreza. No. 387, 2011. (Nov. 25 de 2011).

laborales y no solamente los de las transferencias condicionadas para solucionar los problemas de la pobreza en América Latina.

En el DPS se trabaja atendiendo los objetivos estratégicos identificados a saber: superación de la pobreza extrema; atención a víctimas de la violencia; recuperación territorial; inclusión productiva y generación de capacidades. Como se observa en la tabla 10, los objetivos estratégicos ostentan unos programas que para el caso de la reducción de la pobreza revisa tanto el programa de Familias en Acción como la Red para la Superación de la Pobreza Extrema UNIDOS, que tienen un cruce estratégico con los programas del objetivo estratégico de inclusión productiva y generación de capacidades en particular con las líneas de proyectos productivos e ingreso social.

Siguiendo el itinerario conceptual que fundamenta la formulación de políticas públicas para la lucha contra la pobreza en Colombia, es que se han implementado los programas y proyectos que están diseñados para la reducción de la pobreza. En los siguientes apartados se hará una revisión más profunda de estas políticas y algunos de los resultados obtenidos.

### **3.2. ASPECTOS GENERALES DE LAS POLITICAS Y PROGRAMAS**

De acuerdo con Quevedo y Giraldo<sup>144</sup> en el balance del componente social del Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”<sup>145</sup> uno de los grandes rasgos manifiestos por este periodo de políticas sociales se vio delimitado por la

---

<sup>144</sup> QUEVEDO, Ruth y GIRALDO, César. Balance del Componente Social del Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario 2002 – 2006. En : FUNDACIÓN CESDE. Crisis del Modelo Neoliberal y Desigualdad en Colombia: Dos Décadas de Políticas Públicas. Bogotá : Fundación Centro de Estudios Escuela para el Desarrollo, 2009. 302 p.

<sup>145</sup> COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006: Hacia un Estado Comunitario. Bogotá : Departamento Nacional de Planeación, 2003. [En línea] [Consultado 20 sep. 2011] Disponible en internet: <<http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/PND.pdf> >

creación del Ministerio de la Protección Social mediante la Ley 790 de 2002, el cual se fundamenta en la visión conceptual del Manejo Social del Riesgo e integra el sistema general de seguridad social establecido en la Ley 100 de 1993 por medio de un sistema de asistencia social vinculado a las políticas laborales, de manera conjunta con la reforma laboral contenida en la ley 789 de 2002<sup>146</sup> que profundiza el proceso que se venía gestando desde la ley 50 de 1990 y se concibe como la Ley del Sistema de Protección Social. Este conjunto de arreglos institucionales resulto clave para las reformas del sistema de la protección social avaladas por el Banco Mundial<sup>147148</sup>. En la tabla 8 Anexo D, se presentan los resultados de las principales políticas y programas de ese primer periodo de Gobierno.

El plan de desarrollo correspondiente al segundo periodo de gobierno de Álvaro Uribe Vélez, “Estado Comunitario: desarrollo para todos”<sup>149</sup> señala que sus lineamientos de política retoman las líneas de trabajo del plan de desarrollo anterior, en vista es el primero en el marco de las reelecciones presidenciales en Colombia e incluye los programas de mayor aceptación por la comunidad y que se alinea a la visión Colombia II Centenario - Visión 2019 (producto del periodo de

---

<sup>146</sup> De acuerdo con los autores los aspectos clave de esta reforma se centra en: 1) flexibilización laboral a nivel legal (Ampliación de la jornada laboral; cambio de remuneración de dominicales y festivos; compensación en dinero por vacaciones; cambio de las indemnizaciones por despido; jornada laboral flexible; regímenes especiales de aportes parafiscales; subsidio al empleo) y empleabilidad (Contrato de aprendizaje; capacitación de personas desempleadas en las cajas de compensación familiar y el Sena). 2) Empresarismo (programa de microcrédito con las cajas de compensación familiar; programa a apoyo empresarial del Fondo Emprender). 3) Protección Social y laboral (Subsidio al desempleo mediante las cajas de compensación familiar; equidad en el sistema del subsidio laboral; sistema de protección social). P. 177.

<sup>147</sup> *Ibíd.* 173 – 177.

<sup>148</sup> Adicional se debe mencionar que en el marco del Seminario “Pobreza y Protección Social en Colombia: Los Retos de esta Década” organizado por Fedesarrollo y el Banco Mundial, fueron presentados los proyectos de Ley de reforma por Juan Luis Londoño en una presentación denominada “Para un Sistema de Protección Social en Colombia. P. 180.

<sup>149</sup> COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010: Estado Comunitario: desarrollo para todos. Bogotá : Departamento Nacional de Planeación, 2007. 776 p. [En línea] [Consultado 12 oct. 2011] Disponible en internet: < <http://www.dnp.gov.co/PND/PND20062010.aspx>>

gobierno anterior), a los objetivos del milenio, a los planteamientos de la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad y el Marco de Gasto de Mediano Plazo, que a su vez se entiende como construido en una lógica transversal pero en cuanto a los temas sectoriales con un énfasis diferente. En cuanto a los resultados sociales señala que estos se encuentran fuera del control directo del Estado y que más bien son producto de las interacciones de la sociedad.

Por el lado del crecimiento se espera que la tasa de crecimiento sea sostenida en el tiempo y que este a su vez genere mayor crecimiento social, económico, ambiental y político, promoviendo un equilibrio entre crecimiento y distribución para no “repartir” pobreza. Así mismo la competitividad se promueve mediante el capital humano y el capital físico.

Frente a la pobreza y el crecimiento se sigue retomando la idea que el crecimiento complementado de políticas genera los efectos redistributivos y de reducción de la pobreza, pues del crecimiento depende la masa de recursos disponibles y a la calidad de las políticas los resultados en cuanto a la lucha contra la pobreza. Como estrategias complementarias se plantea la implementación de políticas laborales y de empleo para por vía ingresos laborales incidir en la pobreza, como también mejoramiento de activos, el aprovechamiento del potencial de las familias para la generación de ingresos con proyectos que proporcionen alta rentabilidad, y el crecimiento acompañado de políticas de gasto focalizado.

Sobre la desigualdad se señala que aunque tradicionalmente se concibe que los procesos de construcción de igualdad son nocivos para el crecimiento, el pensamiento actual considera que si es posible la igualdad mediante mecanismos de formación de capital humano y físico que redundan en rentabilidades futuras, y en impactar de mejor forma la estabilidad macroeconómica. Por lo anterior, las armas fundamentales para la lucha contra la pobreza se centran en la promoción

del capital humano, con actualización tecnológica y en la adaptabilidad de la fuerza laboral, creando un ambiente propicio para la creación de nuevos proyectos productivos que absorban la fuerza laboral excedente, y a su vez promoviendo el acceso al crédito a los sectores pobres. En la tabla 10 Anexo D se observa la presentación general del Plan de Desarrollo.

Los resultados de la ejecución de este plan de desarrollo nos enfrentan con las siguientes cuestiones. En primera medida los conceptos que soportan en términos generales la lucha contra la pobreza en Colombia son: crecimiento, capital humano, protección social para las familias más pobres, promoción social para la reducción de desigualdades, promoción social para población rural, y sistema social del riesgo, focalización de subsidios<sup>150</sup>; generación de ingresos y proyectos productivos; bancarización y políticas de población de acuerdo con el ciclo vital y políticas diferenciales. Todas las propuestas de política se centran en la visión conceptual dominante de la pobreza.

En cuanto al mercado laboral son muy generales; dada la diversidad territorial y las complejidades del modelo productivo nacional el compromiso fundamental consiste en seguir profundizando las condiciones para el empleo pero remite a la promoción de proyectos productivos para generar los puestos de trabajo que el mercado laboral no logra absorber. Nos enfrentamos a un escenario que por un lado sataniza la informalidad y por otro promueve formas lo suficientemente flexibilizadas para resolver el problema del ingreso y del empleo. De todas formas las metas de desempleo no se cumplieron ni tampoco las metas de reducción de

---

<sup>150</sup> En el Boletín del Departamento Nacional de Planeación No. 55 se señala que “En agosto de 2008, mediante el Conpes Social 117, el Gobierno Nacional aprobó el diseño e implementación del nuevo Índice Sisbén III, con miras a mejora el principal instrumento de focalización del gasto social del país y contar con información más actualizada de las condiciones de vida de los hogares colombianos. Desde noviembre de 2008, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en coordinación con los diferentes municipios y departamentos, viene liderando la implementación de las encuestas que alimentan el nuevo Sisbén. A la fecha, 870 municipios han finalizado el proceso de recolección de la información, lo que representa un avance del 80% del total de municipios del país”.

la pobreza, para el periodo en cuestión. Se insiste en que la bancarización y el acceso al microcrédito son alternativas necesarias para que los pobres no solo accedan al sector financiero sino que así pueden acceder a activos y formar capital tanto humano como patrimonial. En general, los problemas de la redistribución de la riqueza y la renta no son tenidos en cuenta ya que las opciones distributivas las centran en el capital humano.

Para este periodo de gobiernos existen dos hitos jurídicos relevantes que se articulan a las premisas de lucha contra la pobreza desde la perspectiva del crecimiento acompañado de políticas de empleo, en un escenario en el que se promueven alternativas informales de generación de empleo. El primero que es la Ley 1064 de 2006 “por la cual se dictan normas para el apoyo y fortalecimiento de la educación para el trabajo y el desarrollo humano establecida como educación no formal en la Ley General de Educación” que como plantea en el plan de desarrollo es elemento fundamental para la articulación de los procesos de formación de capital humano en función de las demandas del mercado laboral. En segundo lugar la Ley 1429 de 2010 “por la cual se expide la ley de formalización y generación de empleo” que pretende entre otras acciones simplificar los trámites de formalización de empresas para que lograr inducir a las pequeñas y medianas empresas ingresar a los círculos de la legalidad y a la tributación de una parte y de otra promover la creación de puestos de trabajo reduciendo la informalidad.

Como se señaló anteriormente, las metas denominadas sociales y que se encuentran relacionadas con la lucha contra la pobreza no se han logrado (Tabla 11 Anexo D).

Un hecho relevante se presentó en cuanto al cambio de metodología de medición de la pobreza. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación<sup>151</sup> DNP, en 2009, se superó el limbo existente en cuanto a las mediciones de la pobreza que se presentaba desde junio de 2006 de tal manera que se entiende hay cifras empalmadas con el DANE, proceso tal que contó con el acompañamiento del Banco Mundial. Entre tanto el DNP implementa nuevas mediciones, la primera del Banco Mundial Índice de Oportunidades Humanas (IOH) y el Índice de pobreza multidimensional, bajo la tutoría técnica de la Universidad de Oxford, siendo Colombia el primer país del mundo en aprobar un plan de reducción de la pobreza usando la medición propuesta por tal Universidad<sup>152</sup>.

Los resultados de los retos sociales en pobreza sin duda se vieron afectados por las modificaciones en las mediciones. En general se observa que se presenta una reducción de los resultados de la pobreza ante el cambio de metodología y este es un hecho a tener en cuenta, porque claramente los cambios de metodología restan credibilidad, dificultan el análisis comparado e histórico y generan certidumbre para los tomadores de decisiones, adicionando que se puede esperar una deslegitimación del Estado ante la variación de las cifras de la pobreza sin haber generado cambios significativos en la población (Tablas 12 y 13 Anexo D).

En cuanto al Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 (Tabla 14 Anexo D), “Prosperidad para todos”<sup>153</sup>, el componente directamente relacionado con la lucha

---

<sup>151</sup> COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Informe al Congreso. Gestión del Sector de Planeación Nacional. Bogotá : Departamento Nacional de Planeación, 2007. 183 p. [En línea] [Consultado 30 dic. 2011] Disponible en internet: < <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=GIWI5ot4pJQ%3D&tabid=822>>

<sup>152</sup> REVISTA LATINOAMERICANA DE DESARROLLO HUMANO. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Consultada el 10 de enero de 2012. [En línea] [Consultado 7 ene. 2012] Disponible en internet: < [http://www.revistadesarrollohumano.org/Colombia\\_es\\_el\\_primer\\_pais\\_del\\_mundo\\_en\\_aprobar\\_un\\_plan\\_de\\_reduccion\\_de\\_la\\_pobreza\\_usando\\_php](http://www.revistadesarrollohumano.org/Colombia_es_el_primer_pais_del_mundo_en_aprobar_un_plan_de_reduccion_de_la_pobreza_usando_php)>

<sup>153</sup> COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Nacional de Desarrollo. Prosperidad para Todos. Más empleo, menos pobreza y más seguridad. Bogotá : Departamento Nacional de Planeación, 2011. [En línea]

contra la pobreza encontramos tres ejes de acción: El primero denominado Política Integral de desarrollo y protección social centrado tanto en las política poblacionales por ciclo vital y la formación de capital humano; la segunda denominada promoción social que está ligada con los programas de lucha contra la pobreza en particular la pobreza extrema y la población víctima del desplazamiento forzado; y el tercer eje que trata sobre las políticas diferenciales para la inclusión social.

En términos generales, la prosperidad tiene que ver con el empleo, la reducción de la pobreza y mayor seguridad, para la sociedad colombiana en la que primen tanto las oportunidades como la movilidad social, de tal manera que las personas cuenten con los medios para “labrar su propio destino”, sin importar su género, etnia, posición social, orientación sexual o lugar de origen, tomando como bases de las políticas el crecimiento económico sostenible y el desarrollo social integral. Se afirma en cuanto al crecimiento que<sup>154</sup>:

Adicional a ello, el reto histórico se pone sobre la mesa que consiste en compatibilizar el desarrollo social con el desarrollo económico, para lo cual se requiere: i. Incrementar la eficiencia del gasto social para que los recursos ejecutados generen mejores resultados en cobertura y calidad; ii. Mejorar la focalización del gasto social para que beneficie prioritariamente a los más pobres y vulnerables; iii. Consolidar un sistema de protección social que contribuya eficazmente a fortalecer y proteger el capital humano y los ingresos de los hogares, y a reducir su vulnerabilidad; y iv. Alcanzar la inclusión social de los diferentes grupos étnicos y la igualdad de género<sup>155</sup>.

---

[Consultado 21 sep. 2011] Disponible en Internet: <<http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=mXt-R20LpjA%3d&tabid=1238>>

<sup>154</sup> *Ibíd.* P. 250.

<sup>155</sup> *Op. Cit.* 250 – 251.

Se puede observar que se trata de la profundización del modelo de implementación de políticas de lucha contra la pobreza de corte neoliberal, sin presentar variaciones sustanciales pues no se plantean acciones de corte redistributivo sino que se centra en la formación del capital humano, en esta oportunidad dando énfasis a las primeras etapas del ciclo vital, en las que según los estudiosos del capital humano son los que generan mayor rentabilidad en el futuro. Adicionalmente retoma la apuesta individual de resolver los problemas sociales dotando de capacidades a los individuos para que sean responsables de su destino, solamente generando un escenario de red en el cual logren gestionar sus riesgos. A la fecha no se han identificados programas o políticas nacionales que promuevan el empleo en términos formales, que vayan más allá de la ley del primer empleo y como se señaló anteriormente, si bien retoma la alineación entre la formación para el trabajo (formación por competencias) y el mercado de trabajo, no se plantean estrategias alternativas a la de proyectos productivos para la absorción de la mano de obra que no es incluida en por el mercado de trabajo.

### **3.3. PROGRAMAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA EN COLOMBIA 2000 – 2010**

En este apartado se presentarán las líneas generales de los programas que desde el Departamento Administrativo de Prosperidad Social se gestionan para la lucha contra la pobreza. Adicionalmente se hará una presentación de las principales cifras asociadas con los programas y sus principales resultados de cobertura (Ver Anexo E).

#### **3.3.1. Programa de Transferencias Condicionadas**

El programa Familias en Acción ancla sus orígenes en el Plan Colombia y se implementa como subprograma en Colombia desde 1999 en el marco de la Red

de Apoyo Social (RAS) como una de las herramientas del componente económico y social en términos de la reactivación que se requería luego del periodo de crisis y el empeoramiento de los indicadores sociales en particular desempleo y pobreza. En el seno del Plan Colombia se propuso como un programa de carácter temporal pero se ha institucionalizado y se ha convertido en uno de los programas base para la Promoción Social de los pobres gestionado desde el Ejecutivo. En la actualidad se considera como el programa de mayor importancia política, presupuestal y en cobertura que habiéndose formulado como temporal, se ha institucionalizado por el ejecutivo a nivel nacional para la lucha contra la pobreza y la formación de capital humano tendiente al mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

Núñez y López,<sup>156</sup> destacan el Programa de Familias en Acción como uno en permanente evolución operativa, de tal fin que incluso se articula a la institucionalidad estatal y a las diversas estrategias interinstitucionales de lucha contra la pobreza a saber la Red Juntos, hechos estos alineados con lo planteado en la estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD), la cual se adopta en el país mediante el documento Conpes Social 102, Red de protección social contra la extrema pobreza, fechado 25 de Septiembre de 2006.

Las evaluaciones de Familias en Acción lo presentan como un programa exitoso en términos de resultados, pero la concepción de impacto en términos de evaluación no es muy clara. No obstante, el programa ha sido cuestionado por la profundización de esquemas asistencialistas de la política social y que en últimas no impactan las causas estructurales generadoras de la pobreza y la miseria en

---

<sup>156</sup> LÓPEZ CASTAÑO, Hugo y NÚÑEZ MÉNDEZ, Jairo. Pobreza y desigualdad en Colombia: Diagnóstico y estrategias. Bogotá : Departamento Nacional de Planeación, 2007. 191 p. [En línea] [Consultado 22 jun. 2011] Disponible en internet: <  
[http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDS/Pobreza/En\\_Que\\_Vamos/ESTRATEGIA%20libro%20def.pdf](http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDS/Pobreza/En_Que_Vamos/ESTRATEGIA%20libro%20def.pdf)  
>

Colombia, sino que puede caer en procesos de gestión de la pobreza (que no sobran pero que no son suficientes) sin cambios de fondo en las condiciones de desarrollo para el progreso. De acuerdo García Trujillo<sup>157</sup> los resultados de Familias en Acción en cobertura e impactos además de que no apuntan a resolver estructuralmente el problema de la pobreza, contribuyen en el fortalecimiento del poder Ejecutivo que se encuentra estrechamente vinculado con los intereses del capital financiero, transnacional y terrateniente. Este hecho genera efectos perversos, del mismo talante que los genera la estructura individualizante con que se concibe la pobreza en el programa, lo que conduce a un manejo asistencialista y tecnocrático de los pobres. Plantea García Trujillo que la política social no se puede desligar de su contexto y esta es la razón por la cual familias en Acción no ataca de manera frontal las causas de la pobreza, pues en sí mismo este tipo de programas emergen de las propuestas neoliberales, que se constituye en una expresión concreta del Estado lo cual lo legitima (Tabla 15 Anexo D).

### **3.1.1. Red Unidos (Juntos)**

Dado que desde 2002 con la Ley 789 de 2002 se adopta el Sistema de Protección Social en Colombia, que se fundamenta en cinco pilares a saber: seguridad social integral, promoción social, formación de capital humano, Manejo Social del Riesgo, Acceso a activos, se da la concepción de pilar transversal a la promoción social que propende por impulsar a la población pobre y vulnerable hacia estados en los cuales puedan pasar a ser población no pobre con una inclusión social sostenible en el tiempo, mediante acciones de alivio de la pobreza y asistencia social<sup>158</sup>. Red Unidos es la estrategia para la superación de la pobreza extrema en

---

<sup>157</sup> GARCÍA TRUJILLO, Andrés. Los programas de Transferencias Condicionadas: Mecanismos de Legitimidad Política del Orden Neoliberal en América Latina. El Caso de familias en Acción. Bogotá : 2009.

<sup>158</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema – Juntos. Manual de Operaciones 5. Bogotá : 2009. 76 p. [En línea] [Consultado 19 sep. 2011] Disponible en internet: <<http://www.google.com.co/#sclient=psy->

el enfoque de la promoción social cuyo objetivo consiste en la graduación de 350.000 mil familias de la Red y que 1.150.000 familias avancen en el cumplimiento de logros básicos que les permitirán mejorar sus condiciones de vida y así superar su condición de pobreza extrema. Se fundamenta en la "promoción hacia la autogestión" de las familias vinculadas a la Red como proceso articulador del componente de acompañamiento familiar y comunitario. Este componente se desarrolla principalmente alrededor de tres momentos a saber el levantamiento de la Línea de Base Familiar, la construcción del Plan Familiar el cual con la orientación del Cogestor Social permite que las familias tracen una ruta de trabajo por compromisos que den cuenta del esfuerzo familiar en términos de corresponsabilidad, institucional y/o comunitario y la Gestión y Seguimiento al Plan Familiar.

El programa propone un acompañamiento de una duración temporal de máximo 5 años, cuya labor de los cogestores sociales se dirige a la promoción de la participación de la familia como gestores de su propio destino, la generación de alternativas de cambio al interior de la familia y en sus relaciones con la institucionalidad y el establecimiento de compromisos para el desarrollo de competencias y habilidades sociales que contribuyan a una más clara definición de los proyectos de vida de las familias vinculadas a la red. Las familias se gradúan cuando han cumplido la agenda del plan familiar en términos de logros básicos y el debido acompañamiento familiar, a la par que han alcanzado ingresos familiares por encima de la línea de indigencia / pobreza entendido esto como el aumento de los Activos (Capital Físico / Productivo) es decir contar con recursos monetarios mínimos para la subsistencia. Con esto, la promoción

---

[ab&hl=es&site=&source=hp&q=qu%C3%A9+es+la+promoci%C3%B3n+social+ministerio+de+la+protecci%C3%B3n+social&pbx=1&og=qu%C3%A9+es+la+promoci%C3%B3n+social+ministerio+de+la+protecci%C3%B3n+social&ag=f&aqi=&aql=&qsm=e&qsupl=1113111310I203311110I0I0I177117710.1110&bav=on.2,or.r\\_gc.r\\_pw.,cf.osb&fp=24353b8f3abe7569&biw=1366&bih=643](http://ab&hl=es&site=&source=hp&q=qu%C3%A9+es+la+promoci%C3%B3n+social+ministerio+de+la+protecci%C3%B3n+social&pbx=1&og=qu%C3%A9+es+la+promoci%C3%B3n+social+ministerio+de+la+protecci%C3%B3n+social&ag=f&aqi=&aql=&qsm=e&qsupl=1113111310I203311110I0I0I177117710.1110&bav=on.2,or.r_gc.r_pw.,cf.osb&fp=24353b8f3abe7569&biw=1366&bih=643)>

además de ser un tema de procedimiento es un asunto verificable a la luz de indicadores de la situación de pobreza por ingreso y pobreza multidimensional partiendo de la aplicación de la encuesta de promoción que proporciona la información relevantes para el cálculo de los indicadores de pobreza multidimensional lo cual ubica a las familias en una escala que determina si son aptas o no para su graduación. Es un programa que acentúa el tinte de individualización de la pobreza, donde los pobres se articulan a la red por el interés estratégico de obtener los beneficios de la política a fin de superar en el momento que los procedimientos y los indicadores lo determinen la pobreza extrema. Responde a una mirada totalmente apolítica de la pobreza, descontextualizándola del conjunto de fenómenos de corte político, social y económico que determinen por ejemplo las condiciones de empleo y las demandas del mercado de trabajo para permitirles a los individuos proporcionar sostenibilidad a los ingresos que superan la línea de pobreza. Del mismo modo, tiende a culturizar la pobreza destinando a los pobres a ser autogestores de su destino, garantizando su supervivencia pero resignando sus intereses a ser un desposeído que subsiste sin necesariamente beneficiarse de acciones de redistribución del ingreso y la riqueza.

#### **4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Existe un común denominador en las políticas sociales actuales, que consiste en plantear como un objetivo de trabajo la lucha contra la pobreza. Aunque se encuentran posiciones más cercanas a las del capital humano y otras más

cercanas a las propuestas redistributivas, los sustratos teóricos para el desarrollo de metodologías, formulación, implementación de políticas, programas y proyectos y la medición de la pobreza corresponden hegemonícamente a la primera. Esta situación impone ciertos límites a la creación y a la producción de conocimientos que pueden resultar lejos de novedosos, conflictivos respecto del orden en el cual emergen las actuales políticas de lucha contra la pobreza.

Los entramados conceptuales están centrados en revisar el problema de la pobreza con la lupa del capital humano, concepto que adicional a introducir una categoría económica y contable al proceso individual y a la trayectoria de vida de las personas, soslaya las dinámicas del control y la distribución de la riqueza, vitales para la reproducción y sostenibilidad del modo de producción. En general se evidencia que los conceptos que soportan las políticas de lucha contra la pobreza no incorporan como eje los problemas asociados con la distribución de los recursos existentes, y se afirma que eso tiene que ver con la desigualdad y que por lo tanto no hace parte, necesariamente del análisis de la pobreza. Tampoco es de su interés, en este momento de la historia, proporcionar explicaciones pertinentes a las necesidades sociales que propendan por posturas de ciudadanía incluyentes y revitalizantes del Estado, porque su legitimidad se está fundamentando en los subsidios y no en la consolidación de una ciudadanía universal sino invertida.

La redistribución de la riqueza demanda el replanteo de las reglas de apropiación de los excedentes sociales y esto es, ir más allá de los criterios técnicos de distribución para trasladarlo a un escenario de carácter político y participativo y no es muy previsible cual sea el momento adecuado para que las sociedades latinoamericanas puedan afrontar esta realidad, sin represión y con el objetivo claro del replanteo de las condiciones de pauperización hacia unas dignas y en el enfoque de derechos.

En ausencia de estudios legitimados por el consenso académico y tecnocrático de corte relacional, existen escasas posibilidades de discutir los procesos de acumulación, control y distribución de la riqueza y cómo los ciudadanos pueden participar de la socialización de los excedentes. En este orden de ideas, es factible que suceda una comprensión de la pobreza como un fenómeno de corte cultural, o sencillamente como una cualidad de los países con economías emergentes, o denominados en subdesarrollo, propiciando una ruptura con el asunto distributivo.

Las deudas históricas del Estado liberal y la exclusión han posicionado la necesidad del reconocimiento de la diferencia, la aceptación de la multiculturalidad en un escenario globalizado y cosmopolita, la promoción de procesos que consoliden las identidades; esto es necesario, pero adicional, la ciudadanía y el acceso a los derechos se fundamenta en este tipo de variables diferenciales (en algunos casos psicologizantes) obviando en algunos casos otras situaciones y condiciones inherentes a la existencia humana y a la condición de ciudadanía, bajo el supuesto que es necesario proporcionar las condiciones para la acumulación del capital humano y capital social, que los excluidos no han podido acumular. Esto en cuanto a las sociedades con sistemas económicos no muy robustos, este hecho las destina a la fragmentación social, privilegiando la conformación de una ciudadanía invertida. Esto induce a la formulación de políticas de lucha contra la pobreza individualizantes que no permiten desarrollar procesos colectivos, por lo cual hace propensa a la población pobre de más asistencia social y de un mayor control de la clase política sobre ellos. Un aporte teórico relevante es el concepto de estatus que logra mediar los intereses de la diferencia y la redistribución, el cual es contra - hegemónico, incluyente y alternativo.

El divorcio anunciado en el marco conceptual de las políticas de luchas contra la pobreza y de políticas que confluyen para generar la erradicación del problema como la laboral, la económica, la cambiaria, la fiscal, la monetaria, y las sectoriales (salud, educación, vivienda, telecomunicaciones, ambiente, entre otras), respecto del asunto redistributivo, y en general la confusión de las prioridades en las agendas de desarrollo de los países en contraste con el objetivo de la erradicación de la pobreza, le resta efectividad a los resultados en su implementación. Termina siendo un entramado más o menos articulado de intervenciones nobles, importantes, pertinentes pero no necesariamente atinentes a las causas del problema y cuanta de ello las proporcionan los indicadores de la pobreza.

Dos elementos concluyentes adicionales se vislumbran. El primero en entronización del crecimiento como la opción *nos plus ultra* para la generación de empleo y recursos con los cuales se logra impactar la pobreza reduciéndola. Si bien los estudios sobre la pobreza en América Latina atribuyen parte de los resultados al crecimiento, las rentas laborales en primer lugar y las transferencias monetarias condicionadas en el segundo, son las que aportan en los resultados de reducción de la pobreza. El segundo, el posicionamiento de la pobreza como fenómeno multidimensional que abre un sendero de mediciones de la pobreza que permite revisar la pobreza como un conjunto de variables, medibles, ponderables, algunas de ellas no asociadas con el ingreso, lo que de nuevo centra el problema en un fenómeno individual, personal, psicológico y/o cultural, conduciendo a alternativas de solución en las líneas del capital humano y el capital social.

Las políticas de formación de capital humano, privilegian entre otras intervenciones las de salud y educación, pero con ciertas restricciones. La oferta de las políticas asistenciales tiene una restricción presupuestal que permite la provisión de bienes y servicios sociales, hasta cierto punto, lo que introduce la discusión sobre cuál es el tamaño de los derechos, ya que los recursos son limitados. Por ello es

necesario que los pobres se gradúen y tengan una posibilidad de supervivencia sostenible.

Por el lado de la educación, aparte de los ciclos de la educación formal que no son necesariamente para el acceso de los pobres sobretodo en cuanto a estudios de pregrado y posgrado, se posiciona de una parte la formación por competencias y de otra la formación para el trabajo. Los pobres deben formarse en aquello que demanda el mercado de trabajo para que puedan aplicar su capital humano y obtener rentas esperadas. Si la opciones en educación que se escogen no son asertivas frente a las demanda del mercado se entendería que el recurso público está siendo mal asignado. Por su parte la formación por competencias ubica a los ciudadanos pobres en el escenario de la competencia de corte autoritario lo que los induce a competir y a ser hábiles, no solo insertándose con los conocimientos adquiridos sino tejiendo la red social más estratégica para resolver sus problemas.

De todas formas, el mercado de trabajo no logra absorber la mano de obra disponible por lo que surge el boom de las opciones de generación de ingresos y proyectos productivos. Ante la debilidad de las políticas económica y de empleo, se considera que las vías informales en lo productivo permiten generar el sustento mínimo para la supervivencia de los pobres. Y si, para mejorar sus unidades productivas, o de ser el caso requieren mayor formación de capital humano, se proponen la opción de los microcréditos para financiar las dinámicas que permiten gestionar la pobreza. Estas opciones adolecen de ser flexibilizadas, aniquilan la posibilidad del disfrute del ocio, diluyen la relación trabajador empleado y por sobre todo, generan inestabilidad, desarraigo e incertidumbre. Pero lo cierto es que en determinado momento las opciones que nacen siendo informales para la obtención de ingresos deban formalizarse e ingresar al circuito económico cuya principal relación se debe observar en el ejercicio tributario y las contribuciones en el sistema general de seguridad social. Así, la debilidad de la capacidad del

Estado para dar respuesta a los ciudadanos se traslada a los pobres quienes deben ser responsables de su destino.

Por todo lo anterior, se observa que a pesar del discurso dominante, el trabajo humano sigue siendo el eje de lo social, pues las personas difícilmente se insertan en el mundo social si no se inserta en el mundo de la producción. El escenario de trabajo atribuye una posición social, la posibilidad de identidad y reconocimiento. Aunque el trabajo no es la única opción, es central en el modo de producción capitalista participar en el mundo del trabajo para resolver el problema económico y adicional a ello tejer lazos sociales y de identidad de clase, diferente a los intereses que las personas desarrollan en torno a los subsidios que generan dependencia y fidelización a quien proporciona el subsidio. Las familias, las personas que están recibiendo los subsidios nunca estarían dispuestas a renunciar a los subsidios, pero si esto se transforma a un escenario de derechos, el control social que ahora recae sobre los pobres y vulnerables evitando que las tensiones sociales exploten, será un control social de la ciudadanía sobre el cuidado de lo público y la materialización de los derechos.

Se propone revisar el trabajo como una opción para la transformación y el robustecimiento del Estado para el cumplimiento de sus obligaciones con los ciudadanos. La consolidación de propuestas alternativas tiene que ver entonces no con partir de la escasez de recursos sino de la distribución de la riqueza existente, lo cual implica evaluar y decidir si asumir o no los “costos de eficiencia” respecto a la modificación de la asignación que hace el mercado. Es ese análisis temeroso el que opta por la equidad, es decir la igualdad de oportunidades y con ello las personas se motivan a la competencia, para poder premiar al mejor.

Se debe caminar hacia la ruptura del círculo vicioso que establece el escenario de implementación de las políticas: las políticas de lucha contra la pobreza y las políticas en general se desarrollan aún bajo el modelo del Consenso de

Washington y no se puede esperar más de ellas. En un escenario precarizado, las políticas sociales para la superación de la pobreza deberían generar los elementos relevantes para la transformación social, lo cual demanda mucho más que hacer que todas las personas hagan parte de las dinámicas del mercado mediante la elección y el intercambio.

Aún existe la posibilidad de ampliar la reflexión y de empezar la acción. Las políticas sociales permiten la legitimación de rutas de transformación social, del mismo modo, es necesario hacer llegar estas ideas a todos los ciudadanos, pues aún hay temas de lo público que se entienden como excesivamente técnicos o de ni interés para los ciudadanos. Y la pobreza es un buen motor para la revisión de la forma en que se están haciendo las cosas: la focalización del gasto hacia los pobres y los vulnerables, el privilegio de la estabilidad macroeconómicas sobre todos los demás aspectos sociales, la recentralización de la política social, el bajo impacto en los resultados de la reducción de la pobreza, ponen de manifiesto que algo está mal y esta anomalía se debe intervenir.

Así mismo se considera relevante, posicionar en las comunidades académica y política la necesidad de revisar a la pobreza como un fenómeno que implica la observancia de variables redistributivas y no solo como algo multidimensional. Las mediciones indiscutiblemente traducen lo que las políticas implementan y es por eso que la discusión va más allá de si se calcula de forma adecuada un indicador, la discusión es si ese indicador arroja los resultados que se requieren para retroalimentar y fortalecer los procesos como para la toma de decisiones de política.

En el mismo orden de ideas, ese proceso servil de las economías latinoamericanas frente a las recomendaciones de la banca multilateral pone sobre la mesa un conjunto de retos importantes. El primero, que si bien es cierto existe cierta dependencia del financiamiento de los programas sociales en la deuda, los

países son autónomos de planear el desarrollo y de establecer rutas más o menos factibles para la obtención de resultados en lo local, y deben asumirlo como tal. Lo segundo, que debe existir cada vez más mayor participación y convergencia de estudiosos, líderes sociales y de la ciudadanía en general en los procesos de definición de las rutas de desarrollo para la erradicación de la pobreza.

En cuanto a la revisión de las políticas de lucha contra la pobreza en Colombia, las conclusiones son casi anticipadas. Desde las reformas propuestas hasta los lineamientos conceptuales e ideológicos de los organismos internacionales y multilaterales ha sido incorporada en las agendas de planeación, formulación, ejecución y evaluación de las políticas. Se alinea en lo fundamental a la pobreza como fenómeno multidimensional, al crecimiento como herramienta para el desarrollo y lucha contra la pobreza y por obvias razones, el planteamiento de soluciones soportadas por el marco del capital humano, el capital social y al conjunto de estrategias que distan de propuestas distributivas hacia las de la equidad, el manejo social del riesgo y todas aquellas que tienden a la gestión de la pobreza mediante programas individualizantes y de asistencia social.

El reciente cambio de metodología de medición de la pobreza abre toda una posibilidad de estudios y de reflexiones que reavivan el debate sobre la pobreza y los problemas distributivos, y sin lugar a dudas, la presión inmanente a los procesos sociales posicionarán de nuevo la discusión sobre la pertinencia de los programas y proyectos sociales y sus efectos sobre la pobreza, pese al gran tamaño en cobertura y en ejecución presupuestal de recursos. Uno de los puntos centrales de revisión se encuentra en la estructuración del sistema de protección social y su asidero conceptual de la promoción social y el manejo social del riesgo, pues al parecer no son esos enfoques los más pertinentes a las necesidades de los colombianos. Claramente, se requiere de la discusión intersectorial de los derechos y por los derechos. Así como el trabajo digno, el enfoque de derechos se hace necesario para enfrentar el panorama de la pobreza en Colombia.

Ciertamente no es una tarea fácil; una gran parte de los ciudadanos, pobres, reciben transferencias por su condición y otra buena parte de vulnerables y excluidos también lo hacen, por lo cual, la necesidad de un cambio social y de las reglas del juego de la relación ciudadano Estado deben revisarse, a fin de vislumbrar nuevas alternativas de desarrollo y de justicia social.

## BIBLIOGRAFÍA

ALBURQUERQUE LLORENS, Francisco; AGHÓN, Gabriel Y P. CORTÉS. Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Un análisis comparativo. [En línea]. En : Revista de la CEPAL 82 (Abr. 2004). [Consultado 28 oct. 2011]. p. 157-171. Disponible en internet:<<http://digital.csic.es/handle/10261/10544>>

ALONSO, Luis Enrique. Trabajo y ciudadanía: Estudios sobre la crisis de la sociedad salarial. Madrid: Editorial Trota. 1999.

ALVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia. Capital social y concepciones de pobreza en el discurso del Banco Mundial, su funcionalidad en la “nueva cuestión social. En: Andrenacci, Luciano (org.) La cuestión social en el Gran Buenos Aires. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento. En prensa, febrero del 2001. (Documentos de Trabajo del Instituto del Conurbano)

\_\_\_\_\_. La producción Social de la Pobreza. [En línea]. [Consultado 28 may. 2010]. Disponible en internet: <<http://168.96.200.17/gsd/cgi-bin/library?e=d-000-00---0bcvirt--00-0-0--0prompt-10---4-----0-0l--1-es-50---20-help---00031-001-1-0utfZz-8-00&cl=CL1.1.9&d=HASH01bd7d4fa2fdbdc1f586d0d8&x=1>>

\_\_\_\_\_. Discurso del Desarrollo Humano, representaciones de la pobreza y la participación como dispositivo para autogestionarla. Publicado en el V Coloquio Local, III Coloquio Regional OSC-Universidad y II Foro de Economía Social, Organizado por la Universidad Nacional del Litoral, llevado a cabo en la ciudad de Santa Fe, Argentina durante los días 4 y 5 de Noviembre de 2010. Forma parte de uno de los capítulos del libro Pobreza y desarrollo en América Latina, El caso de Argentina, EUNSA, Editorial de la Universidad Nacional de Salta, 2008.

ASSIES, Willem. La descentralización en perspectiva. (s.f) [Consultado 15 nov. 2011] Disponible en internet: <[http://solidonorte.com/files/el\\_arte\\_de\\_gobernar/ASSIES%20Descentralizacion%20en%20perspectiva.pdf](http://solidonorte.com/files/el_arte_de_gobernar/ASSIES%20Descentralizacion%20en%20perspectiva.pdf)>

BAIN, Katherine; BRAUN, Franka y SAAVEDRA, Jaime. Voz y Rendición de cuentas en Programas de Transferencias en América Latina y el Caribe. En: En Breve No. 083 (dic. 2005). BANCO MUNDIAL. [En línea] [ Consultado 10 ene 2011] Disponible en internet: <[http://siteresources.worldbank.org/INTENBREVE/Newsletters/20849258/83-DEC05-Accountability\\_in\\_CCT-SP.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTENBREVE/Newsletters/20849258/83-DEC05-Accountability_in_CCT-SP.pdf)>

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Progreso económico y social en América - Informe 1996: Parte 3: ¿Cómo mejorar los servicios sociales? Washington D.C.: BID, 1996.

\_\_\_\_\_ BID en la mira. El BID y la Desigualdad en América Latina en América Latina. 50 años de Negligencia y Codependencia. 2009. [En línea] [Consultado 20 de sep.2010] Disponible en internet: <[www.bicusa.org/en/Document.100928.aspx](http://www.bicusa.org/en/Document.100928.aspx)>

\_\_\_\_\_ Maya Declaration on Financial Inclusion. En : The AFI Global Policy Forum. Rivera Maya México: Alliance for Financial Inclusion, (Septiembre. (2011). [En línea] [Consultado 3 ene. 2012] Disponible en internet: [http://www.afi-global.org/sites/default/files/MayaDeclaration\\_30Sep2011.pdf](http://www.afi-global.org/sites/default/files/MayaDeclaration_30Sep2011.pdf)

\_\_\_\_\_ Progreso económico y social en América Latina 1997. Washington D.C. BID; 1997. [En línea]. [Consultado 8 ago. 2011]. Disponible en internet: <[http://www.iadb.org/res/index.cfm?fuseaction=Publications.View&pub\\_id=B-1997S](http://www.iadb.org/res/index.cfm?fuseaction=Publications.View&pub_id=B-1997S)>

\_\_\_\_\_ Progreso económico y social en América - Informe 1998-1999". Washington D.C. BID; 1998. [En línea]. [Consultado 8 ago. 2011]. Disponible en internet: <[http://www.iadb.org/res/index.cfm?fuseaction=Publications.View&pub\\_id=B-1998-1999S](http://www.iadb.org/res/index.cfm?fuseaction=Publications.View&pub_id=B-1998-1999S)>

\_\_\_\_\_ Reducción de la pobreza y Promoción de la Equidad Social. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2003. [En línea] [Consultado 28 oct. 2010] Disponible en internet: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=351793>

BANCO MUNDIAL. El Estado en un Mundo en Transformación. Washington, D.C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial, 1997. [En línea]. [Consultado 17 abr. 2011]. Disponible en internet: <<http://es.scribd.com/doc/7298292/Banco-Mundial-1997>>

\_\_\_\_\_ Creando oportunidades y fortaleciendo las Capacidades de Adaptación. Estrategia de Protección Social y el trabajo del Banco Mundial 2012 – 2022. Banco Mundial, 2011. [En línea] [Consultado 29 dic. 2011] Disponible en internet: <[http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/280558-1274453001167/7089867-1279223745454/7253917-1291314603217/SP-L\\_Strategy\\_Concept\\_Note\\_web\\_sp.pdf](http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/280558-1274453001167/7089867-1279223745454/7253917-1291314603217/SP-L_Strategy_Concept_Note_web_sp.pdf)>

\_\_\_\_\_ Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1994.

\_\_\_\_\_ Informe sobre el Desarrollo Mundial. Conflicto, Seguridad y Desarrollo. Panorama General. Washington D.C.: Banco Mundial, 2011. 58 p. [En línea] [Consultado 13 ago. 2011] Disponible en internet: <[http://wdr2011.worldbank.org/sites/default/files/SPANISH\\_WDR2011\\_Overview.pdf](http://wdr2011.worldbank.org/sites/default/files/SPANISH_WDR2011_Overview.pdf)>

\_\_\_\_\_ Informe sobre el Desarrollo Mundial. Panorama General. Desarrollo y Cambio Climático. Un Nuevo Clima para el Desarrollo. Washington D.C.: Banco Mundial, 2010. 41 p. [En línea] [Consultado 2 feb. 2011] Disponible en internet: <<http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2010/Resources/5287678-1226014527953/Overview-Spanish.pdf>>

\_\_\_\_\_ Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza Panorama General. Washington D.C.: Banco Mundial (2000). p. 15 – 176. [En línea]. [Consultado 20 ago. 2011]. Disponible en internet: <<http://es.scribd.com/doc/7298332/Banco-Mundial-20002001>>

\_\_\_\_\_ Prioridades y estrategias para la educación: Examen del Banco Mundial. Washington D.C.: Banco Mundial, 1996.

\_\_\_\_\_ Reducción de la Pobreza y Crecimiento Económico: Círculos viciosos y círculos virtuosos. Bogotá : Banco Mundial y Mayol Ediciones, 2006. p. 1 – 10. [En línea] [Consultado 10 dic. 2010] Disponible en internet: <[http://siteresources.worldbank.org/INTLACINSPANISH/Resources/Reduccion\\_de\\_la\\_pobreza.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLACINSPANISH/Resources/Reduccion_de_la_pobreza.pdf)>

Informe sobre el Desarrollo Mundial 2009. Una nueva Geografía Económica. Washington: Banco Mundial, 2009. [En línea]. [Consultado 14 dic. 2011]. Disponible en internet: <[http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=informe%20sobre%20el%20desarrollo%20mundial.%20una%20nueva%20geograf%C3%ADa%20econ%C3%B3mica&source=web&cd=1&ved=0CCgQFjAA&url=http%3A%2F%2Fsitoresources.worldbank.org%2FINTWDR2009%2FResources%2FWDR\\_OVERVIEW\\_ES\\_Web.pdf&ei=mYAOT6ygAYultwfX3Lj-AQ&usq=AFQjCNEMhrtJGUMM9MgokKJ7F1wdupjegw](http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=informe%20sobre%20el%20desarrollo%20mundial.%20una%20nueva%20geograf%C3%ADa%20econ%C3%B3mica&source=web&cd=1&ved=0CCgQFjAA&url=http%3A%2F%2Fsitoresources.worldbank.org%2FINTWDR2009%2FResources%2FWDR_OVERVIEW_ES_Web.pdf&ei=mYAOT6ygAYultwfX3Lj-AQ&usq=AFQjCNEMhrtJGUMM9MgokKJ7F1wdupjegw)>

BARBEITO, Alberto C. y LO VUOLO, Rubén M. La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en la Argentina. Buenos Aires: Editorial Losada y UNICEF, 1992. 221 p.

BARZELAY, Michael y CORTÁZAR VELARDE, Juan Carlos. Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social. Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social. (2004). [En línea]. [Consultado 7 jul. 2010]. Disponible en internet: <<http://preval.org/files/2202.pdf>>

BAUMAN, Zygmunt. Trabajo, Consumismo y Nuevos Pobres. Barcelona: Gedisa Editorial, 2000. 155 p.

BHATNAGAR, Bhuvan y WILLIAMS, Aubrey C. Participatory development and the World Bank. Potential directions for change. Washington: World Bank Discussion Papers 183.

BECK, Ulrich. La Sociedad del Riesgo Global. Madrid: Siglo XXI, 2002. 290 p.

BOLTVINIK, Julio. Pobreza, naturaleza humana y necesidades. En : PNUD. Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, América Latina. El reto de la pobreza, conceptos métodos, magnitud, características y evolución. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Colombia. 1992.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos y CUMILL GRAU, Nuria. “Entre el Estado y el Mercado: Lo público no Estatal”. En : Lo público no estatal en la reforma del Estado. Editorial Paidós SAICF. 1998. Págs. 25 – 55.

BURGA, Cybele. Re-evaluando PROJoven: Propensity Score Matching y una evaluación Paramétrica. 2003. [En línea]. [Consultado 7 may. 2011]. Disponible en internet: <<http://cies.org.pe/files/active/0/Pb0112.pdf>>

BUSTELO GRAFFIGNA, Eduardo. El abrazo, Nuevas relaciones entre el Estado y los Organismos no gubernamentales en la Argentina. En: L'ordinaire du latinoamericaniste . No. 165 –166. IPEAL, Université de Toulouse . Le Mirail, Toulouse , Francia 19960

\_\_\_\_\_ Infancia en indefensión En: Salud Colectiva. Vol. 1 No. 003 (sep. – dic. 2005); p. 253 – 284.

CERVERA FERRI, José. El seguimiento de los objetivos de desarrollo del milenio: oportunidades y retos para los Sistemas Nacionales de Estadística. En: Series CEPAL Estudios estadísticos y prospectivos No. 39. Santiago de Chile : diciembre de 2005.

CHESNAIS, Francois. La “nueva economía”: Una coyuntura favorable al poder hegemónico en el marco de la mundialización del capital. [En línea]. (2001). [Consultado 29 sep. 2011]. Disponible en internet: <[http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=la%20nueva%20economia%3A%20una%20coyuntura%20favorable%20al%20&source=web&cd=1&ved=0CCQQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.catedras.fsoc.uba.ar%2Finigo%2Fdocs%2FChesnais\\_La%2520nueva%2520econom%25C3%25ADa%2520una%2520coyuntura%2520favorable%2520al%2520poder%2520hegem%25C3%25B3nico%2520en%2520el%2520marco%2520de%2520la%2520mundiali.doc&ei=9e0IT8a2A9Sutweoh5nJBQ&usq=AFQjCNF\\_YUiyma50CDcvPCAF5dJqmnUdNQ](http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=la%20nueva%20economia%3A%20una%20coyuntura%20favorable%20al%20&source=web&cd=1&ved=0CCQQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.catedras.fsoc.uba.ar%2Finigo%2Fdocs%2FChesnais_La%2520nueva%2520econom%25C3%25ADa%2520una%2520coyuntura%2520favorable%2520al%2520poder%2520hegem%25C3%25B3nico%2520en%2520el%2520marco%2520de%2520la%2520mundiali.doc&ei=9e0IT8a2A9Sutweoh5nJBQ&usq=AFQjCNF_YUiyma50CDcvPCAF5dJqmnUdNQ)>

CHODWHURY, Nazrul y PÉREZ SÁNCHEZ, Carmen. Microfinanzas para la Inclusión Social y Financiera: Modelos para Asegurar que Nadie sea Excluido del Acceso a Oportunidades. Cumbre Mundial del Microcrédito 2011.

COLOMBIA. AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL ACCION SOCIAL CRÉDITO BIRF 7337-CO Secciones 3.06 (b) y 4.02 (a). Informe a la Banca Multilateral relativo a la ejecución del programa (Corte a 30 de junio de 2006). Programa Red de apoyo social subprograma Familias en Acción.

\_\_\_\_\_ AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL ACCION SOCIAL CRÉDITO BIRF 7337-CO Secciones 3.06 (b) y 4.02 (a) Informe a la banca multilateral relativo a la ejecución del programa (Corte a 30 de junio de 2007) Programa red de apoyo social subprograma familias en acción Bogotá D. C.- Colombia, agosto de 2007

\_\_\_\_\_ AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL ACCION SOCIAL CRÉDITO BIRF 7337-CO

Secciones 3.06 (b) y 4.02 (a) Informe a la banca multilateral relativo a la ejecución del programa (Corte a 31 de diciembre de 2006) Programa red de apoyo social subprograma familias en acción Bogotá D. C.- Colombia, febrero de 2006.

\_\_\_\_\_ AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL ACCION SOCIAL CRÉDITO BIRF 7337-CO Secciones 3.06 (b) y 4.02 (a) Informe a la banca multilateral relativo a la ejecución del programa (Corte a 31 de diciembre de 2007) Programa red de apoyo social subprograma familias en acción Bogotá D. C.- Colombia, febrero de 2008.

\_\_\_\_\_ AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACION INTERNACIONAL (2009). Informe A Banca Multilateral I Semestre de 2009. Unidad de Direccionamiento Estratégico y Monitoreo Área de Seguimiento y Monitoreo. Bogotá D.C.

\_\_\_\_\_ BANCO DE LA REPÚBLICA . MESEP / Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad Resultados 2ª Fase Pobreza monetaria en Colombia: Nueva metodología y cifras 2002-2010 P. 25. Medellín : Banco de la Republica, 2009. [En línea] [Consultado 3 ene. 2012] Disponible en internet: <[http://www.banrep.gov.co/documentos/conferencias/Medellin/2011/presentaci%F3n%20Pobreza%20Monetaria%20en%20Colombia%20%20Carlos\\_Eduardo\\_Velez.pdf](http://www.banrep.gov.co/documentos/conferencias/Medellin/2011/presentaci%F3n%20Pobreza%20Monetaria%20en%20Colombia%20%20Carlos_Eduardo_Velez.pdf)>

\_\_\_\_\_ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1122 de 2007. Bogotá: Congreso de la Republica, 2007. [En línea] [Consultado 13 jun. 2010] Disponible en internet: <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22600>>

\_\_\_\_\_ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Exposición de motivos de la ley 100 DE 1993. Bogotá: Congreso de la Republica, 1992. [En línea] [Consultado 13 jun. 2010] Disponible en internet: <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=12887>>

\_\_\_\_\_ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Evaluación de la política social 2003. Bogotá: Contraloría General de la República, 2004. 260 p.

\_\_\_\_\_ INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR. Manual de Formación del Componente Productivo. Proyecto para la Inserción Social y Productiva de los niños, niñas y adolescentes desvinculados de grupos armados organizados al margen de la ley. Bogotá: Fundación Centro de Estudios Escuela para el Desarrollo. 2009. 218 p.

\_\_\_\_\_ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Política pública nacional de primera infancia “Colombia por la primera infancia”. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2007. (Documento Conpes Social ; no. 109).

\_\_\_\_\_ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Red de protección social contra la extrema pobreza. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2006. (Documento Conpes Social ; no. 102).

\_\_\_\_\_ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Renovación de la administración pública : gestión por resultados y reforma del sistema nacional de evaluación. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2004. (Documento Conpes Social ; no. 3294).

\_\_\_\_\_ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Desarrollo institucional del sistema social de riesgo y del fondo de equilibrio y protección social. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2002. (Documento Conpes Social ; no. 3187).

\_\_\_\_\_ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Evaluación de impacto de programas sociales. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2002. (Documento Conpes Social ; no. 3188).

\_\_\_\_\_ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Reforma del sistema de focalización individual del gasto social. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2001. (Documento Conpes Social ; no. 55).

\_\_\_\_\_ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Colombia : Red de Apoyo Social : programas de subsidios condicionados y capacitación laboral de jóvenes desempleados de bajos recursos. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2000. (Documento Conpes Social ; no. 3081).

\_\_\_\_\_ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. De la asistencia a la promoción social: Hacia un sistema de promoción social”. Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia. SISD 35. Bogotá : Departamento Nacional de Planeación, s.f. p. 6. [En línea] [consultado 29 nov. 2011] Disponible en internet: <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=WfofuQ2c7sM%3D&tabid=337>

\_\_\_\_\_ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Informe al Congreso. Gestión del Sector de Planeación Nacional. Bogotá : Departamento Nacional de Planeación, 2007. 183 p. [En línea] [Consultado 30 dic. 2011] Disponible en internet: <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=GIWI5ot4pJQ%3D&tabid=822>>

\_\_\_\_\_ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Et Al. Marco para las políticas públicas y lineamientos para la planeación del desarrollo de la infancia y la adolescencia en el municipio – Guía para los alcaldes. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2007. [En línea]. [Consultado 17 ago. 2011]. Disponible en internet: <<https://www.icbf.gov.co/icbf/directorio/portel/libreria/pdf/LineamientosPDTinfancia.pdf>>

\_\_\_\_\_ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Nacional de Desarrollo. Prosperidad para Todos. Más empleo, menos pobreza y más seguridad. Bogotá : Departamento Nacional de Planeación, 2011. [En línea] [Consultado 21 sep. 2011] Disponible en Internet: <<http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=mXt-R20LpjA%3d&tabid=1238>>

\_\_\_\_\_ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010: Estado Comunitario: desarrollo para todos. Bogotá : Departamento Nacional de Planeación, 2007. 776 p. [En línea] [Consultado 12 oct. 2011] Disponible en internet: < <http://www.dnp.gov.co/PND/PND20062010.aspx>>

\_\_\_\_\_ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006: Hacia un Estado Comunitario. Bogotá : Departamento Nacional de Planeación, 2003. 295 p. [En línea] [Consultado 20 sep. 2011] Disponible en internet: <<http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/PND.pdf> >

\_\_\_\_\_ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Instructivo para el Ingreso al Sistema de Información y Seguimiento a las Metas de Gobierno – SIGOB Área de Planeación y Seguimiento.

\_\_\_\_\_ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN – SINERGIA Centro Nacional de Consultoría Evaluación del Programa Familias en Acción para población Desplazada Informe Final Septiembre de 2008.

\_\_\_\_\_ FAMILIAS EN ACCIÓN AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACION INTERNACIONAL INFORME A BANCA MULTILATERAL Unidad de Direccionamiento Estratégico y Monitoreo Área de Seguimiento y Monitoreo BOGOTA D.C., SEPTIEMBRE DE 2008

\_\_\_\_\_ FAMILIAS EN ACCIÓN INFORME DE ESTADO Y AVANCE SEGUNDO SEMESTRE DE 2008 Nombre del proyecto Programa Multifase de Apoyo a la Segunda Etapa de Expansión del Programa de Subsidios Condicionados –

Familias en Acción – Primera Fase Número del préstamo BID 1947/OC-CO Bogotá D. C., febrero de 2009

\_\_\_\_\_ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Ley 715 de 2001. Diario oficial No. 44.654, de 21 de diciembre de 2001. [En línea]. (2001). [Consultado 2 jul. 2011]. Disponible en internet: <<http://menweb.mineducacion.gov.co/normas/concordadas/Decreto715.htm>>

\_\_\_\_\_ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. Constitución Política de la República. Bogotá: Imprenta Nacional, 1996. 343 p.

\_\_\_\_\_ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema – Juntos. Manual de Operaciones 5. Bogotá : 2009. 76 p. [En línea] [Consultado 19 sep. 2011] Disponible en internet: <[http://www.google.com.co/#sclient=psy-ab&hl=es&site=&source=hp&q=qu%C3%A9+es+la+promoci%C3%B3n+social+ministerio+de+la+protecci%C3%B3n+social&pbx=1&og=qu%C3%A9+es+la+promoci%C3%B3n+social+ministerio+de+la+protecci%C3%B3n+social&aq=f&aql=&gs\\_sm=e&gs\\_upl=11131113101203311101010101177117710.11110&bav=on.2.or.r\\_gc.r\\_pw.,cf.osb&fp=24353b8f3abe7569&biw=1366&bih=643](http://www.google.com.co/#sclient=psy-ab&hl=es&site=&source=hp&q=qu%C3%A9+es+la+promoci%C3%B3n+social+ministerio+de+la+protecci%C3%B3n+social&pbx=1&og=qu%C3%A9+es+la+promoci%C3%B3n+social+ministerio+de+la+protecci%C3%B3n+social&aq=f&aql=&gs_sm=e&gs_upl=11131113101203311101010101177117710.11110&bav=on.2.or.r_gc.r_pw.,cf.osb&fp=24353b8f3abe7569&biw=1366&bih=643)>

\_\_\_\_\_ SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE. Sistema Nacional de Formación para el Trabajo. Enfoque Colombiano. Bogotá: Servicio Nacional de Aprendizaje, Noviembre de 2003.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA LATINA Y EL CARIBE. Pobreza, Desigualdad y Ciclo de Vida. En: \_\_\_\_\_ Panorama Social de América Latina. Santiago: Naciones Unidas, 2010. p. 43 -84

\_\_\_\_\_ Espacios de convergencia y de cooperación regional. Cumbre de Alto Nivel de América Latina Caribe. Santiago de Chile : Naciones Unidas, 2010. 90 p.[En línea] [Consultado 6 de mayo de 2011] Disponible en internet: <[http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/38524/Espacios\\_convergencia\\_cooperacion\\_regional.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/38524/Espacios_convergencia_cooperacion_regional.pdf)>

\_\_\_\_\_ Objetivos de Desarrollo del Milenio 2010. El Progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad. Santiago de Chile : Naciones Unidas, 2010. p. 35 – 44.[En línea] [Consultado 4 de marzo de 2011] Disponible en internet:<<http://www.eclac.org/cgi->

[bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/39991/P39991.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl](http://bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/39991/P39991.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl)>

\_\_\_\_\_ El comercio internacional en América Latina y el Caribe en 2009: Crisis y recuperación. Santiago de Chile : Naciones Unidas, 2009. [En línea] [Consultado 7 de mayo de 2011]. Disponible en internet: <  
[http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/38276/2009-914-Crisis\\_y\\_recuperacion\\_WEB.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/38276/2009-914-Crisis_y_recuperacion_WEB.pdf)>

\_\_\_\_\_ La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad. (2006). [En línea]. [Consultado 7 mar. 2011]. Disponible en internet: <  
<http://www.ces.edu.co/Descargas/cepalproteccionsocial.pdf>>

\_\_\_\_\_ Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una Mirada Desde América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2005. 333 p. [En línea] [Consultado 7 may. 2011]. Disponible en internet: <  
<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/21541/lcg2331e.pdf>>

\_\_\_\_\_ Pobreza, desigualdad y percepciones sobre el mundo del trabajo en América Latina. En : Panorama Social de América Latina 2011. p.11 - 18 [En línea]. [Consultado 12 dic. 2011]. Disponible en internet: <  
<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/45171/2011-818-PSE-Sintesis-Lanzamiento-WEB.pdf>>

\_\_\_\_\_ Panorama Social de América Latina 2004. Santiago: CEPAL, 2005. P. 393. [En línea]. [Consultado 12 dic. 2011]. Disponible en internet: <  
<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/20386/P20386.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl>  
>

COUDOUEL, Aline; HENTSCHEL, Jesko y WODON, Quentin. Medición y análisis de la pobreza. En : Técnicas básicas y problemas interrelacionados. Vol. 1, 2002. [En línea]. [Consultado 17 ago. 2011]. Disponible en internet: <  
[http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1205334112622/4768783-1205337105916/11025\\_data\\_sp.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1205334112622/4768783-1205337105916/11025_data_sp.pdf)>

DE HAAN, A. Social Exclusion. An Alternative Concept for the Study of Deprivation En : IDS Bulletin, Vol. 29, nº 1 (monográfico: Poverty and Social Exclusion in North and South), Inglaterra: Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton. pp. 10-19.

De Janvry, Alain y Elisabeth Sadoulet. Conditional cash transfer programs: Are they really magic bullets?. 2004. [En línea] [No disponible en link de autor original] <<http://are.berkeley.edu/~sadoulet/papers/ARE-CCTPrograms.pdf>>

\_\_\_\_\_ When to use a CCT versus a CT approach? Ponencia presentada en la Tercera Conferencia Internacional sobre Transferencias condicionadas en efectivo, Estambul, Turquía, 26-30 Junio del 2006.

DOMINGUEZ DOMINGUEZ, Juana; MARTIN CARABALLO, Ana. Medición de la pobreza: una revisión de los principales indicadores. En : Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa, 2. (dic. 2006) p. 27 – 66. [En línea] [Consultado 23 abr. 2011] Disponible en internet: <<http://www.upo.es/RevMetCuant/art5.pdf>>

ECHEVERRIA, Rubén. Opciones para Reducir la Pobreza Rural en América Latina y el Caribe. En : Revista CEPAL No. 70, 2000.

ECONOMETRÍA Y OTROS. Baseline report on the evaluation of familias en acción. 2004 [En línea]. [Consultado 27 mar. 2011]. Disponible en internet: <[http://www.ifs.org.uk/edepo/wps/familias\\_accion.pdf](http://www.ifs.org.uk/edepo/wps/familias_accion.pdf)>

\_\_\_\_\_ Evaluación del impacto del programa familias en acción - subsidios condicionados de la red de apoyo social. 2004. [En línea]. [Consultado 27 mar. 2011]. Disponible en internet: < <http://eprints.ucl.ac.uk/14764/1/14764.pdf>>

ESPING-ANDERSEN, Gösta y ARREGUI LUCO, Begoña. Los tres mundos del estado de bienestar. España: Ediciones Alfons et Magnanimus, 1993. 309 p.

ESTEVA, Gustavo. Desarrollo. En : SACH, Wolfgang. Diccionario del Desarrollo. Una guía del conocimiento como poder. PRATEC Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas. 1996.

ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo, “Configuraciones de política educativa neoliberal. Estudio preliminar. [En línea]. (2002). [Consultado 2 oct. 2011]. Disponible en internet: <<http://firgoa.usc.es/drupal/node/13081>> (en la Web).

\_\_\_\_\_ La contra revolución educativa: Política educativa y neoliberalismo en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2003. 146 p.

FEDEDARROLLO. Evolución del gasto social. En : revista Coyuntura Social N°19, Bogotá; 1998.

FERES, Juan Carlos y MANCERO, Xavier. Enfoques para la medición de la pobreza: breve revisión de la literatura. [En línea]. [Consultado 4 may. 2011]. Disponible en internet: <[http://decon.edu.uy/~zuleika/modulo/Enfoques%20para%20la%20medicion%20de%20la%20pobreza\\_Ferres\\_Mancero.pdf](http://decon.edu.uy/~zuleika/modulo/Enfoques%20para%20la%20medicion%20de%20la%20pobreza_Ferres_Mancero.pdf)>

FIGUEROA, Adolfo. La exclusión social como una teoría de la distribución. En : GACITÚA, Eestanislaos; SOJO, Carlos y DAVIS, Shelton H. (eds.). Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y El Caribe. San José: FLACSO - Banco Mundial, 2000. 310 p.

FILGUEIRA, Carlos H. Bienestar y ciudadanía. Viejas y nuevas vulnerabilidades. En : TOKMAN, Víctor .E. y O'DONNELL, Guillermo (comp.). Pobreza y desigualdad en América Latina: Temas y nuevos desafíos. Buenos Aires: Paidós, 1999. 282 p.

FISZBEIN, Ariel; SCHADY, Norberth y otros. Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty. A World Bank Policy Research Report. BANCO MUNDIAL, (2009).

FLEURY, Sonia (1999). Política social, exclusión y equidad en América Latina en los 90. En : Nueva Sociedad No. 156 (jul. – ago. 1998). [En línea]. [Consultado 9 jul. 2011]. Disponible en internet: <[http://www.nuso.org/upload/articulos/2698\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2698_1.pdf)>

FONDO DE INVERSION PARA LA PAZ RED DE APOYO SOCIAL INFORME A LA BANCA MULTILATERAL ÚLTIMO TRIMESTRAL, RELATIVO A LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA (Corte a 31 de diciembre de 2005) PROGRAMA RED DE APOYO SOCIAL SUBPROGRAMA FAMILIAS EN ACCION CRÉDITO BIRF 7050-CO Secciones 3.06 (b), (c) y 4.02 (a), (b) Bogotá D. C.- Colombia, Febrero de 2006.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. El FMI y el fomento de la estabilidad económica mundial. [En línea]. [Consultado 28 Dic. 2011]. Disponible en internet: <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/globstabs.htm>> .

FRANCO, Rolando y COHEN, Ernesto. Gestión social - cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales. México: Cepal, Siglo XXI editores, (2005). Caps. 2 y3.

\_\_\_\_\_ Los paradigmas de la política social en América Latina. En : Revista de la Cepal No.58 (abril. 1996); p. 9 – 22.

FRASER, Nancy y HONNETH, Axel ¿Redistribución o Reconocimiento?. Ediciones Morata, 2006. [En línea]. [Consultado 1 dic. 2011]. Disponible en internet: Tomado de <[http://books.google.com.co/books?id=kERVhdvuG4C&pg=PA56&lpg=PA56&dq=fraser+y+el+concepto+de+estatus&source=bl&ots=KpAmznuYbN&sig=cH\\_eCFmvD-Q5xkBi4B7Gmvrgh0M&hl=es&sa=X&ei=hskIT9LyK861twfrkZEB&ved=0CB8Q6AEwAA#v=onepage&q=fraser%20y%20el%20concepto%20de%20estatus&f=false](http://books.google.com.co/books?id=kERVhdvuG4C&pg=PA56&lpg=PA56&dq=fraser+y+el+concepto+de+estatus&source=bl&ots=KpAmznuYbN&sig=cH_eCFmvD-Q5xkBi4B7Gmvrgh0M&hl=es&sa=X&ei=hskIT9LyK861twfrkZEB&ved=0CB8Q6AEwAA#v=onepage&q=fraser%20y%20el%20concepto%20de%20estatus&f=false)>

FRASER, Nancy. Iustitia interrupta. Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 1997. 314 p.

\_\_\_\_\_ Repensando la esfera Pública: una contribución a la crítica de la democracia actualmente existente. En: CALHOUN, Craig. Habermas y la esfera pública. Cambridge, Massachusetts : MIT Press, 1992.

FRESNEDA, Oscar y VÉLEZ, Carlos Eduardo. El gasto público social: definición, medición y normatividad en Colombia. En : revista Coyuntura Social N°14, Bogotá: Fedesarrollo.

GALLARDO ERASO, Álvaro. Elementos Centrales de Política Pública para la Inclusión Social. En : Del Individualismo a la Cohesión Social. Alternativas de política pública para los-as jóvenes desvinculados de los grupos armados organizados al margen de la ley. Bogotá: Mójica Impresores, 2007. p. 12 - 29.

\_\_\_\_\_ La desvinculación de los grupos armados organizados al margen de la ley. Una revisión de la literatura: del reconocimiento cultural a la cohesión social. En : Del individualismo a la cohesión Social. Alternativas de política pública para los-as jóvenes desvinculados de los grupos armados organizados al margen de la ley. Bogotá: Mójica Impresores, 2007. p. 30 – 59.

GALLART, María Antonia. La Formación para el Trabajo y los Jóvenes en América Latina. Santiago de Chile : Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Sociedad alemana de Cooperación Técnica, 2003. p. 11 – 12. [En línea] [Consultado 19 ene. 2010] Disponible en internet: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/7254/MAGallartALatina.pdf> >  
GANDOUR PORDOMINSKY, Miguel; MEJÍA GUINAND, Luis Bernardo (Compiladores). Hacia el Rediseño del Estado Análisis Institucional, Reformas y Resultados Económicos. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1999. 319 p.

GARCÍA DELGADO, Daniel. Argentina la cuestión de la equidad. En : Revista Nueva Sociedad. No. 139, (sep. – oct.1995). p. 4 – 13.

GARCÍA ROCA, J. Exclusión social y contracultura de la solidaridad. Prácticas, discursos y narraciones. Madrid: HOAC, 1998.

GARCÍA TRUJILLO, Andrés. Los programas de Transferencias Condicionadas: Mecanismos de Legitimidad Política del Orden Neoliberal en América Latina. El Caso de familias en Acción. Bogotá : 2009.

GIRALDO, César. El Acuerdo con el FMI Llevará la Economía al Colapso. En : Revista Deslinde No. 27, (2000). Bogotá: Cedetrabajo.

GONZÁLEZ, Jorge Iván. Una aproximación desde la Macroeconomía, a la pobreza y a la distribución del ingreso. Mimeo borrador en proceso, presentado en la cumbre social contra la pobreza y por la equidad. Bogotá: 1998.

\_\_\_\_\_ Financiarización: un nuevo orden social y político. La protección social en Colombia. En : SALAMA, Pierre., *et al.* Sistemas de protección social - entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2005. P. 233 – 283.

\_\_\_\_\_ Finanzas Públicas en América Latina: La economía política. Bogotá: Ediciones Desde Abajo, 2001. 190 p.

\_\_\_\_\_ Finanzas Públicas en América Latina: La economía política. 2 ed. Bogotá: Ediciones Desde Abajo, 2009. 231 p.

\_\_\_\_\_ (1998). La política fiscal en el modelo de sustitución de importaciones. En : \_\_\_\_\_ Et. Al. Crisis Fiscal y Financiera en América Latina. Bogotá: Tercer Mundo Editores, Escuela Superior de Administración Pública (1998). p. 155 – 188.

\_\_\_\_\_ La protección social en Colombia. En : LE BONNIE, Yves y RODRIGUEZ SALAZAR, Oscar. Crecimiento, equidad y ciudadanía: hacia un nuevo sistema de protección social. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Departamento Administrativo Bienestar Social Bogotá Sin Indiferencia; 2006. P. 349 – 398.

\_\_\_\_\_ Las dimensiones de la ciudadanía - hacia la interpretación de un debate contemporáneo. En : Administración y desarrollo. No. 48 (2007); p. 28 - 37.

\_\_\_\_\_ ¿Protección o Desprotección Social? Bogotá: Ediciones Desde Abajo, Fundación CESDE, Universidad Nacional de Colombia, (2007). 290 p.

\_\_\_\_\_ Introducción: Rescate de lo Público. En : \_\_\_\_\_, et al. Rescate de lo Público - Poder Financiero y Derechos Sociales. Bogotá: Ediciones Desde Abajo, Cesde, Academia Colombiana de Ciencias Económicas (2003). p. 13 – 36.

\_\_\_\_\_ y PERILLA, Marisol. Conclusiones: Elementos fundamentales para una adecuada inserción social. En : Del individualismo a la cohesión Social. Alternativas de política pública para los-as jóvenes desvinculados de los grupos armados organizados al margen de la ley. Bogotá: Mójica Impresores, 2007. p. 225 – 234.

GOLBERT, Laura y TENTI FANFANI, Emilio. Nuevas y viejas formas de pobreza en la Argentina: la experiencia de los 80. En : Revista Sociedad. No.4 (1994); Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

GÓMEZ GIL, Carlos. Diez tesis cuestionables sobre los microcréditos. 2005 [En línea] [Consultado 28 dic.2011] Disponible en internet: <<http://www.revistapueblos.org/spip.php?article1035>>

GONZÁLEZ, Jorge Iván. Una aproximación desde la Macroeconomía, a la pobreza y a la distribución del ingreso. Mimeo borrador en proceso, presentado en la cumbre social contra la pobreza y por la equidad. Bogotá: 1998.

GONZALEZ, Jorge Iván. No hay falacia Neoliberal. En : RESTREPO BOTERO, Darío Indalecio. La Falacia Neoliberal: Crítica y Alternativas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2003. 85 – 105 p.

GRASSI, Estela; HINTZE, Susana y NEUFALD María Rosa. Políticas Sociales, Crisis y Ajuste Estructural: un análisis del sistema educativo, de obras sociales y de las políticas alimentarias. Buenos Aires: Espacio Editorial, 1994. 244 p.

GUENDEL, Ludwig y BARAHONA, Manuel. Programación social con enfoque de derechos: hitos y derroteros en la configuración de un nuevo paradigma. En : Derechos Humanos, Niñez y Adolescencia. Cuaderno de Ciencias Sociales 138 (sep. 2005). Costa Rica: FLACSO. p.11 - 46. [En línea]. [Consultado 7 sep. 2011]. Disponible en internet: <[http://www.flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/Cuaderno\\_138.pdf](http://www.flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/Cuaderno_138.pdf)>

\_\_\_\_\_ La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los Derechos Humanos: la búsqueda de una nueva utopía. San José: UNICEF, FLACSO; 2000.

p. 169 – 218. En línea]. [Consultado 7 sep. 2011]. Disponible en internet: <<http://www.equidadparalainfancia.org/la-politica-publica-y-la-ciudadania-desde-el-enfoque-de-los-derechos-humanos-la-busqueda-de-una-nueva-utopia-580/index.html>>

GUERRERO, Omar (2006). El mito del “Management” público. En : Revista Venezolana de Gerencia. Año 9 No. 25 (2004); p.9 – 52. [En línea]. [Consultado 12 dic. 2011]. Disponible en internet: <<http://omarguerrero.org/articulos/mitodelmanagemet.pdf>>

GUTIÉRREZ, Alicia. Redes e intercambio de capitales en Condiciones de pobreza: dimensión relacional y dimensión vincular. Primera reunión Latinoamericana de Análisis de Redes Sociales 2007. La plata, Argentina, 2008.

HARRIBEY, Jean – Marie. La financiarisation de l'économie et la création de valeur. [En línea]. [Consultado 7 dic. 2011]. Disponible en internet: <<http://ged.u-bordeaux4.fr/ceddt45.pdf>>

HERRERA, Juan Carlos. Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas: El Sistema de Información para la Gestión en Argentina. 2006. [En línea]. [Consultado 7 may. 2011]. Disponible en internet: <[http://www.asocam.org/biblioteca/MVI\\_018.pdf](http://www.asocam.org/biblioteca/MVI_018.pdf)>

HOLZMANN, Robert y JØRGENSEN, Steen. Manejo Social del Riesgo: Un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá. En : Serie de Documentos de Discusión Sobre la Protección Social. No. 0006 (feb. de 2000); p. 1 -36.

KALMANOVITZ, Salomón. Constitución y modelo económico. Documento preparado para el seminario Diez años de la Constitución Colombiana. ILSA – Universidad Nacional de Colombia., 14 – 15 junio, Auditorio León de Greiff, Universidad Nacional de Colombia.

KAZTMAN, Rubén. La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo. En : Revista de la CEPAL, No.37,1989.

\_\_\_\_\_, et al. Vulnerabilidad, Activos y Exclusión Social en Argentina y Uruguay. Santiago de Chile : Organización Internacional del Trabajo, 1999. [En línea] [Consultado 16 dic.2011] Disponible en internet: <[http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/doctrab/dt\\_107.pdf](http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/doctrab/dt_107.pdf)>

KLIKSBERG, Bernardo y RIVERA, Marcia. El capital social movilizado contra la pobreza. San José: CLACSO, Unesco, 2007. [En línea]. [Consultado 6 sep. 2011].

Disponible en internet:  
<<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/capital/00cred.pdf>>

LABARCA, Guillermo. Inversión en la Infancia: Evidencias y argumentos para políticas efectivas. 1996. 113 p. [En línea] [Consultado 16 feb. 2011] Disponible en internet:  
<[http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=el%20gasto%20en%20la%20infancia%20es%20m%C3%A1s%20rentable&source=web&cd=3&ved=0CCwQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.inversionenlainfancia.net%2Fsystem%2Fapplication%2Fviews%2Fmateriales%2FUPLOAD%2FARCHIVOS\\_DOCUMENTO%2Fdocumento\\_files%2F30\\_11-Inversion%2520en%2520la%2520infancia%2520argumentos%2520politica-Laba.pdf&ei=AOsQT7-IFpTbtwebsoiRAG&usq=AFQjCNFNgiWhaOYzO3LYhcU-psda-JOdeQ&sig2=wAaYYY5A\\_jX4UIGdy6KhBq](http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=el%20gasto%20en%20la%20infancia%20es%20m%C3%A1s%20rentable&source=web&cd=3&ved=0CCwQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.inversionenlainfancia.net%2Fsystem%2Fapplication%2Fviews%2Fmateriales%2FUPLOAD%2FARCHIVOS_DOCUMENTO%2Fdocumento_files%2F30_11-Inversion%2520en%2520la%2520infancia%2520argumentos%2520politica-Laba.pdf&ei=AOsQT7-IFpTbtwebsoiRAG&usq=AFQjCNFNgiWhaOYzO3LYhcU-psda-JOdeQ&sig2=wAaYYY5A_jX4UIGdy6KhBq)>

LAURELL, Asa Cristina. "La política de salud - en el contexto de las políticas de salud". En : revista Nueva Gaceta, año 1, No.1, (segundo semestre 2000), Bogotá.

LAUTIER, Bruno (2005). Una protección social mutualista y universal: condición para la eficacia de la lucha contra la pobreza. En : SALAMA, Pierre., *et al.* Sistemas de protección social - entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2005. P. 95 – 154.

\_\_\_\_\_ Pourquoi fut – il aider les pauvres ? ne étude critique du discours de la Banque Mondiale sur la pauvreté. Mimeo, Paris. 2002.

\_\_\_\_\_ Représentations et régulations étatiques de la pauvreté en Amérique Latine. En : POULIN et SALAMA. L'insoutenable misère du monde. 1998.

SALAMA, Pierre; LAUTIER, Bruno. De L'Histoire de la puuvreté en Europe a la pauvreté dns le tiers monde. En Revista Tiers Monde, t. XXXVI No. 142 Abril – junio 1995.

LÉVINAS. Totalidad e infinito. Salamanca: Ed. Sígueme, 1977. p. 207

LIBREROS, Daniel. Globalización Educativa y Plan de Desarrollo. [En línea]. (1999). [Consultado 2 ago. 2011]. Disponible en internet:  
<[http://www.pedagogica.edu.co/storage/ps/articulos/pedysab13\\_10arti.pdf](http://www.pedagogica.edu.co/storage/ps/articulos/pedysab13_10arti.pdf)>

\_\_\_\_\_ (Compilador). Tensiones de las Políticas Educativas en Colombia. Balance y Perspectivas. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional, 2002. 248 p.

LONDOÑO, Juan Luis y FRENK, Julio. Pluralismo estructurado. Pluralismo Estructurado: Hacia un Modelo Innovador para la Reforma de los Sistemas de Salud en América Latina. [En línea]. [Consultado 7 may. 2011]. Disponible en internet:

<[http://salud.univalle.edu.co/pdf/plan\\_desarrollo/pluralismo\\_estructurado.pdf](http://salud.univalle.edu.co/pdf/plan_desarrollo/pluralismo_estructurado.pdf)>

LÓPEZ CASTAÑO, Hugo y NÚÑEZ MÉNDEZ, Jairo. Pobreza y desigualdad en Colombia: Diagnóstico y estrategias. Bogotá : Departamento Nacional de Planeación, 2007. 191 p. [En línea] [Consultado 22 jun. 2011] Disponible en internet: <

[http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDS/Pobreza/En\\_Que\\_Vamos/ESTRATEGIA%20libro%20def.pdf](http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDS/Pobreza/En_Que_Vamos/ESTRATEGIA%20libro%20def.pdf)>

LÓPEZ, María Margarita. La educación y su incidencia sobre la pobreza en Colombia. En : Diálogo Político. Vol. 22, No. 4 (2005); p. 85 – 108.

LO VUOLO, Rubén. y BARBEITO, Alberto. La nueva oscuridad de la Política Social. Del Estado populista al neoconservador. 2 ed. Buenos Aires : Ciepp, Niño y Dávila editores, 1998. 366 p.

\_\_\_\_\_, et al. La pobreza.... de la política contra la pobreza. Buenos Aires : Miño y Dávila Editores y CIEPP, 1999. 336 p.

LUSTIG, Nora; DEUTSCH, Ruthanne. EL BID y la reducción de la pobreza. Washington D.C. : Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.

MARSHALL, Thomas Humphrey. Ciudadanía y clase social. En : \_\_\_\_\_ (1998); Ciudadanía y Clase social. Madrid: Alianza Editorial (1998).

MARTINEZ MIGUELEZ, Miguel. Ciencia y arte en la metodología cualitativa. México: Ed.Trillas, 2004.

MARX, Karl. El capital. Crítica de la economía política. Madrid: siglo XXI, 1975.

MATE, Reyes. En torno a una justicia anamnética. En : MARDONES José M. y MATE Reyes. La ética ante las víctimas Barcelona: Anthropos, 2003. p. 100 – 125.

MESA-LAGO, Carmelo. La reforma de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social. Santiago de Chile: CEPAL, 2004. 137 p. (Serie Financiamiento del Desarrollo ; no. 144)

MESTRUM, Francine. Mondialisation et pauvreté. De l'utilité de la pauvreté dans le nouvel ordre mondial. L'Harmattan. Paris: 2002.

MILLÁN URIBE, Natalia. La pobreza en Colombia: Medidas de equivalencias de escala y la dinámica del ingreso per cápita del hogar. En : Cuadernos PNUD - MPS 2000. p.64. [En línea] [Consultado 4 mar 2010] <[http://www.pnud.org.co/img\\_upload/9056f18133669868e1cc381983d50faa/cuaderno\\_PNUDMPS1b1.pdf](http://www.pnud.org.co/img_upload/9056f18133669868e1cc381983d50faa/cuaderno_PNUDMPS1b1.pdf)>

MINUJIN, Alberto. Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo. Buenos Aires : UNICEF – LOSADA, 1993.

MOK, Ka - Ho. Y LAU, Maggie. Changing government role for socio-economic development in Hong Kong in the twenty-first century. En : Policy Studies Vol. 23, No. 2. (2002); p. 107 – 124.

MOLINA, Carlos Gerardo. La entrega de los servicios sociales - modalidades y cambios. Washington: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, INDES – Banco Interamericano de Desarrollo, 2002. 31 p. [En línea]. [Consultado 17 jul. 2011]. Disponible en internet: <<http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/indes/dt/l-50.pdf>>

MONTECINOS, Egon. Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión del estado actual de la temática. En : Revista Eure Vol. 31, No. 93 (agosto. 2005); p. 73 – 88.

MORA SALAS, Minor. Desigualdad Social: ¿Nuevos Enfoques, viejos dilemas? En : \_\_\_\_\_; PÉREZ SÁINZ, Juan Pablo y CORTÉS, Fernando. Desigualdad social en América Latina: viejos problemas, nuevos debates. San José: FLACSO, 2004. (Cuaderno de Ciencias Sociales, No.131).

MOSER, C.. Confronting crisis. A comparative study of households responses to poverty and vulnerability in four urban communities, Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs, serie No 8 Washington: The World Bank D .C. , 1996. 106 p.

MÚNERA RUIZ, Leopoldo. Estado Política y Democracia en el Neoliberalismo. En : RESTREPO BOTERO, Darío Indalecio. La Falacia Neoliberal: Crítica y Alternativas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2003. 43 – 61 p.

MURGUIALDAY, Clara; PÉREZ DE ARMIÑO, Carlos y EIZAGUIRRE, Marlen. Empoderamiento. En: Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. [En línea] [Consultada el 23 de diciembre de 2011] Disponible en internet: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/86>

NARAYAN, Deepa., *et al.* Can Anyone Hear Us?. Vocies From 47 countries. En : Voices of the Poor. Volume 1 (dic. 1999). [En línea]. [Consultado 15 oct. 2011]. Disponible en internet: <<http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/335642-1124115102975/1555199-1124115187705/ch1.pdf>>

\_\_\_\_\_ La Voz de los Pobres. ¿Hay Alguien que nos Escuche? Ediciones Mundi – Prensa Libros S.A.; Madrid : Banco Mundial, 2000.

NIETO, Rubén. La pobreza en Colombia supera el 62%. En : página Tercera información. [En línea]. [Consultado 29 dic. 2011]. Disponible en internet: <<http://www.tercerainformacion.es/spip.php?article13496>>

NINA BALTAZAR, Esteban; GRILLO, Santiago y KARPF Elizabeth. ¿Cuál es el mejor indicador de pobreza en Colombia para la orientación del gasto público social? En : Papel político. Vol. 12, No. 1 (2007); p. 117 -144.

NUSSBAUM, Martha. Virtudes no relativas: un enfoque aristotélico. En : \_\_\_\_\_ y SEN Amartya. La calidad de vida. México: Fondo de Cultura Económica, 1996. p. 318 – 360.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS - ONU. Erradicación de la Pobreza. México : Centro de Información Naciones Unidas. 1999.

PÉREZ DE ARMIÑO; Karlos; EIZAGIRRE, Marlen. Exclusión Social. En : Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo.[En línea] [Consultado 8 oct. 2011] Disponible en internet: <<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/96>>

PÉREZ SÁINZ, Juan Pablo y MORA SALAS, Minor. De la pobreza a la exclusión social. La persistencia de la pobreza en Centroamérica. San José : Fundación Carolina. CeALCI, 2006. p. 11.

PNUD. Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo. 1993.

PNUD. Erradicar la pobreza: marco general para la elaboración de estrategias nacionales. Secretaría de Desarrollo Social (1995), Plan Social 1995. Políticas de promoción y solidaridad con los más necesitados. República Argentina. 1996.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD. Informe sobre el Desarrollo humano. Sostenibilidad y Equidad: Un mejor futuro

para Todos. Nueva York : \_\_\_\_\_, 2011. [En línea]. [Consultado 15 dic. 2011]. Disponible en internet: <<http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2011/descargar/>>

\_\_\_\_\_ Informe sobre el Desarrollo Humano. Desarrollo Humano para Erradicar la Pobreza 1997. Madrid: Mundi – Prensa Libros, 1997. [En línea]. [Consultado 30 sep. 2010]. Disponible en internet: <<http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1997/capitulos/espanol/>>

QUEVEDO, Ruth y GIRALDO, César. Balance del Componente Social del Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario 2002 – 2006. En : FUNDACIÓN CESDE. Crisis del Modelo Neoliberal y Desigualdad en Colombia: Dos Décadas de Políticas Públicas. Bogotá : Fundación Centro de Estudios Escuela para el Desarrollo, 2009. 302 p.

RAWLS, John. Justicia como imparcialidad: Política, no metafísica. En : Diálogo Filosófico No. 16 (1990); p. 4 -32.

\_\_\_\_\_ Liberalismo Político. México: Fondo de Cultura Económica, FCE, 1995. 359 p.

\_\_\_\_\_ Teoría de la Justicia. México: Fondo de Cultura Económica, FCE, 1979. 549 p.

REVISTA DINERO. El Secreto de Venezuela en su Lucha Contra la Pobreza. 2012. [En línea] [Consultada 5 ene. 2012]. Disponible en internet: <<http://www.dinero.com/Imprimir.aspx?idItem=142581>>

\_\_\_\_\_ El Swat Antipobreza. No. 387, 2011. (Nov. 25 de 2011).

REVISTA LATINOAMERICANA DE DESARROLLO HUMANO. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Consultada el 10 de enero de 2012. [En línea] [Consultado 7 ene. 2012] Disponible en internet: <[http://www.revistadesarrollohumano.org/Colombia es el primer pais del mundo en aprobar un plan de reduccion de la pobreza usando .php](http://www.revistadesarrollohumano.org/Colombia_es_el_primer_pais_del_mundo_en_aprobar_un_plan_de_reduccion_de_la_pobreza_usando_php)>

REVISTA SEMANA. Menos pobreza y más indigencia en Colombia. [En línea]. [Consultado 30 sep. 2010]. Disponible en internet: <<http://www.semana.com/economia/menos-pobreza-indigencia-colombia/127777-3.aspx>>

REYES MORRIS, Víctor. Indicadores sociales e indicadores de gestión. Conceptos y procedimientos. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad Ciencias Humanas. 2006. 97 p.

RODRIGUEZ RAMIREZ, Héctor. Enfoques para la Medición de la pobreza: Breve Revisión de la Literatura. Monterrey: ITESM. [En línea]. [Consultado 27 mar. 2011]. Disponible en internet: <<http://www.mty.itesm.mx/egap/centros/caep/imagenes/Pobreza.pdf>>

ROJAS ARAVENA, Francisco. Crisis Financiera. Construyendo una Respuesta Política para Latinoamérica: V Informe del Secretario General. San José : Flacso, 2009.

ROSANVALLON, Pierre. La nueva cuestión social. Buenos Aires: Ediciones Manantial, 1995.

SAIZ, Jorge Enrique; RANGEL JIMÉNEZ, Sander. Capital Social: Una Revisión del Concepto. En : Revista CIFE No. 13. Universidad Santo Tomás, 2008. P. 251.

SARMIENTO, Alfredo y ARTEAGA, Leticia. Focalizar o universalizar: Un falso dilema. En : Cuadernos de Economía. Vol. 17 No. 29 (1998); p. 197 – 210.

SEN, Amartya (1998). Capital Humano y Capacidad Humana. En : Cuadernos de Economía. Vol. 17 No. 29 (1998); p. 67 – 72.

\_\_\_\_\_ La pobreza como privación de capacidades. En : \_\_\_\_\_. Desarrollo y Libertad. Buenos Aires: Editorial Planeta, 2000. P.114 – 141.

\_\_\_\_\_ The political economy of targeting. (1995). [En línea]. [Consultado 20 jul. 2011]. Disponible en internet: <[http://www.adatbank.ro/html/cim\\_pdf384.pdf](http://www.adatbank.ro/html/cim_pdf384.pdf)>

SUDARSKY, John. El capital social en Colombia - La medición nacional con el Barcas. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, diciembre; 1998.

STIGLITZ, Joshep. Formal and informal institutions” en Dasgupta, P. y Serageldin, I. Social capital, a multifaceted perspective. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development). 2000.

TAYLOR, Charles. La ética de la autenticidad. Barcelona: Paidós. 1994. 146 p.

TENTI, FANFANI Emilio. Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención. Buenos Aires : Centro Editor de América Latina, 1989.

\_\_\_\_\_ Pobreza y política social: más allá del neosistencialismo. En : ISUANI, Ernesto; LO VUOLO, Rubén y TENTI FANFANI, Emilio. El Estado Benefactor: un paradigma en crisis. Buenos Aires : Niño y Dávila/Ciepp,1993. 136 p.

\_\_\_\_\_ Resonancias políticas de la "cuestión social" en la Argentina contemporánea. Mimeo. 1997.

TROGLIERO, Carlos. Reflexiones sobre la reforma del estado, la descentralización y la regionalización. Mimeo. 1992.

TUGENHADT, E. Justicia y Derechos Humanos. Barcelona : Ediciones de la Universito de Barcelona, 1994.

UNESCO, Oficina regional de educación para América Latina y el Caribe. Indicadores de la educación de la primera infancia en América Latina. Propuesta y experiencias piloto. Santiago de Chile: Unesco, 2008.

UNESCO. Síntesis Regional de Indicadores de la primera infancia. Santiago de Chile : Unesco, 2004.

UNFPA. Conjunto de Herramientas de Planificación, Seguimiento y Evaluación del Administrador de Programas. 2004. [En línea] [Consultado 12 sep. 2011] Disponible en internet: <<http://www.unfpa.org/monitoring/toolkit/spanish/tool1-spanish.pdf>>

UNICEF y IUNDIA. Indicadores municipales de aplicación de la convención sobre los derechos de los niños: Una herramienta para la elaboración de informes de situación de la infancia en el ámbito local español. Noviembre, 2005.

UPRIMNY, Rodrigo. Desigualdad y democracia en Colombia. En : periódico el Espectador. [En línea]. [Consultado 15 sep. 2009]. Disponible en internet: <<http://www.elespectador.com/desempleo/columna161464-desigualdad-y-democracia-colombia>>

VARGAS, Jorge Enrique y SARMIENTO, Alfredo. Descentralización de los servicios de educación y salud en Colombia. En : revista Coyuntura Social Fedesarrollo, No.16, (1997).

VARGAS HERNÁNDEZ, José. Las relaciones de los fundamentos teóricos entre la Nueva Economía Política, la Nueva Gerencia Pública y la Nueva Política Social.

En : Revista Instituciones y Desarrollo No. 4 (1999). [En línea]. [Consultado 7 may. 2011]. Disponible en internet: <[respaldo.fcs.edu.uy/enz/postgrados/.../ISSN8iYaimpr.doc](http://respaldo.fcs.edu.uy/enz/postgrados/.../ISSN8iYaimpr.doc)>

VERDERA, Francisco. Las políticas para enfrentar la pobreza. p. 244 - 245. [En línea] [Consultado 30 nov. 2011] Disponible en internet: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://bibliotecavirtual.cla.cso.org.ar/ar/libros/coedicion/verdadera/06politicass.pdf>>

VILLATORO, Pablo. Las Transferencias Condicionadas en América Latina: Luces y Sombras. Brasilia : Comisión Económica para América Latina y el Caribe e Instituto de Investigación Económica Aplicada, 2007. [En línea] [Consultado 15 feb. 2011] Disponible en internet: <[http://www.eclac.org/dds/noticias/paginas/1/30291/CEPAL\\_PabloVillatoro\\_PTC.pdf](http://www.eclac.org/dds/noticias/paginas/1/30291/CEPAL_PabloVillatoro_PTC.pdf)>

YAMADA, Gustavo. Reducción de la Pobreza y fortalecimiento del Capital Social y la Participación: La Acción Reciente del Banco Interamericano de Desarrollo. En: Conferencia Capital Social y Pobreza. Santiago de Chile : CEPAL, 2001.

ZALTSMAN, Ariel. Experiencia con la institucionalización de sistemas de monitoreo y evaluación en cinco países latinoamericanos: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay. Banco Mundial. Mayo 2006.

## ANEXOS

<b>ANEXO A: MARCO DE REFERENCIA.....</b>	<b>3</b>
<b>ANEXO B: APROXIMACIÓN AL MARCO TEÓRICO DE LA LUCHA CONTRA POBREZA EN UNA PERSPECTIVA CRÍTICA .....</b>	<b>5</b>
<b>ANEXO C: LA MEDICIONES DE LA POBREZA .....</b>	<b>8</b>
<b>ANEXO D: ANÁLISIS GENERAL DE LAS POLITICAS SOCIALES DE LUCHA CONTRA LA POBREZA EN COLOMBIA .....</b>	<b>11</b>
<b>ANEXO E: APROXIMACIÓN A LOS RESULTADOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLITICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA EN COLOMBIA: LOS PROGRAMAS DE ACCION SOCIAL .....</b>	<b>22</b>
<i>Presupuesto .....</i>	<i>22</i>
<i>Coberturas .....</i>	<i>28</i>

## INDICE DE TABLAS

TABLA 1 AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL Y DE LA POBREZA MONETARIA, 2009 ...	146
TABLA 2 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ALGUNOS INDICADORES ECONÓMICOS, SOCIALES Y FISCALES .....	148
TABLA 3 MEDICIÓN DE LA POBREZA A .....	150
TABLA 4 MEDICIÓN DE LA POBREZA B .....	150
TABLA 5 IDENTIFICACIÓN Y AGREGACIÓN.....	151
TABLA 6 INDICADORES DESCRIPTIVOS DE LA POBREZA.....	152
TABLA 7 POBREZA EN AMÉRICA LATINA .....	153
TABLA 8 ALGUNOS RESULTADOS PND 2002 - 2006 .....	154
TABLA 9 PROGRAMAS POR OBJETIVOS ESTRATÉGICOS – DPS 2011 .....	154
TABLA 10 PLAN DE DESARROLLO 2006 - 2010 .....	158
TABLA 11 ALGUNOS RESULTADOS PND 2006 – 2010 .....	159
TABLA 12 RESULTADOS DE LA POBREZA MONETARIA ANTERIOR Y NUEVA METODOLOGÍA.....	159
TABLA 13 RESULTADOS DEL GINI ANTERIOR Y NUEVA METODOLOGÍA.....	160
TABLA 14 COMPONENTE DE LUCHA CONTRA LA POBREZA PND 2010 - 2014.....	160
TABLA 15 EFECTOS POLÍTICOS DE FAMILIAS EN ACCIÓN.....	161
TABLA 16 AMÉRICA LATINA: VARIACIÓN ANUAL OBSERVADA Y SIMULADA DE LA BRECHA DE INGRESOS ENTRE QUINTILES, SEGÚN DETERMINANTES DEL INGRESO.....	162
TABLA 17 EJECUCIÓN PRESUPUESTAL ACCIÓN SOCIAL POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO AÑO A AÑO.....	165

TABLA 18 APROPIACIÓN PRESUPUESTAL POR PROGRAMA 2007 - 2011.....	167
TABLA 19 CRÉDITO EXTERNO PARA PROGRAMAS.....	168
TABLA 20 FUENTES EXTERNAS PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN.....	169
TABLA 21 FINANCIAMIENTO PROGRAMAS DE PAZ Y DESARROLLO.....	170
TABLA 22 COBERTURA FAMILIAS EN ACCIÓN.....	171
TABLA 23 COBERTURA RED UNIDOS.....	171
TABLA 24 GENERACIÓN DE INGRESOS Y PROYECTOS PRODUCTIVOS.....	172
TABLA 25 MINICADENAS PRODUCTIVAS Y SOCIALES.....	173
TABLA 26 LÍNEAS DE TRABAJO DE PAZ.....	173
TABLA 27 LÍNEAS DE TRABAJO DE PAZ.....	174
TABLA 28 VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA.....	174
TABLA 29 FAMILIAS GUARDABOSQUES.....	175
TABLA 30 HÁBITAT.....	175
TABLA 31 RE-SA.....	176
TABLA 32 RETORNO.....	176

## INDICE DE RECUADROS

RECUADRO 1 DECLARACIÓN MAYA DE INCLUSIÓN FINANCIERA.....	148
--	-----

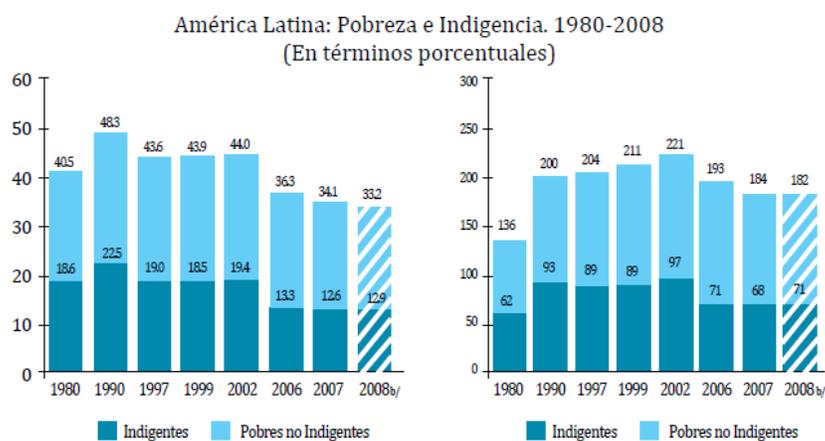
## INDICE DE GRÁFICAS

GRÁFICA 1 AMÉRICA LATINA: POBREZA E INDIGENCIA. 1980 - 2008.....	144
GRÁFICA 2 VARIACIÓN ANUAL DE LOS COMPONENTES DE INGRESO.....	145
GRÁFICA 3 AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DISTRIBUTIVA, 2002, 2008 Y 2009.....	145
GRÁFICA 4 MARCO CONCEPTUAL DE LA POBREZA BANCO MUNDIAL 2000.....	147
GRÁFICA 5 AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD, 2002 - 2010.....	161
GRÁFICA 6 MODELO DE FORMACIÓN POR COMPETENCIAS.....	162
GRÁFICA 7 ARTICULACIÓN DEL SISTEMA DE FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO.....	163
GRÁFICA 8 EJECUCIÓN PRESUPUESTAL ACCIÓN SOCIAL (APROPIACIONES).....	166

## ANEXO A: MARCO DE REFERENCIA

ROJAS ARAVENA, Francisco (2009). Crisis Financiera. Construyendo una Respuesta Política para Latinoamérica. Informe del Secretario General. Flacso.

Gráfica 1 América Latina: Pobreza e Indigencia. 1980 - 2008

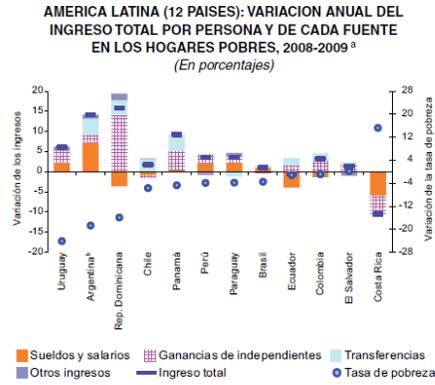


Nota: Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras de 2008 son proyecciones.  
Fuente: CEPAL. Panorama social de América Latina. 2008. Disponible en: [www.eclac.org](http://www.eclac.org)

P.39.

CEPAL (2010). Panorama Social de América Latina. Pobreza, Desigualdad y Ciclo de vida.

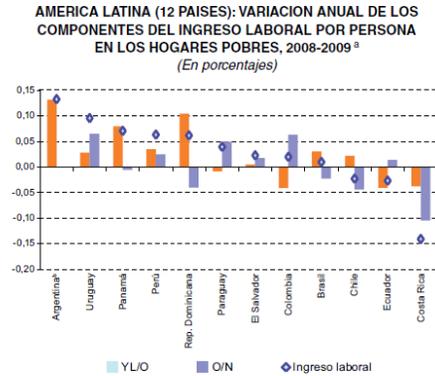
## Gráfica 2 Variación Anual de los Componentes de Ingreso



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> Países ordenados según la variación anual de la tasa de pobreza. El período 2008 corresponde a la encuesta más reciente disponible entre 2006 y 2008. El porcentaje de población analizado es el mismo en ambos periodos y corresponde a la tasa de pobreza de 2008.

<sup>b</sup> Área urbana.



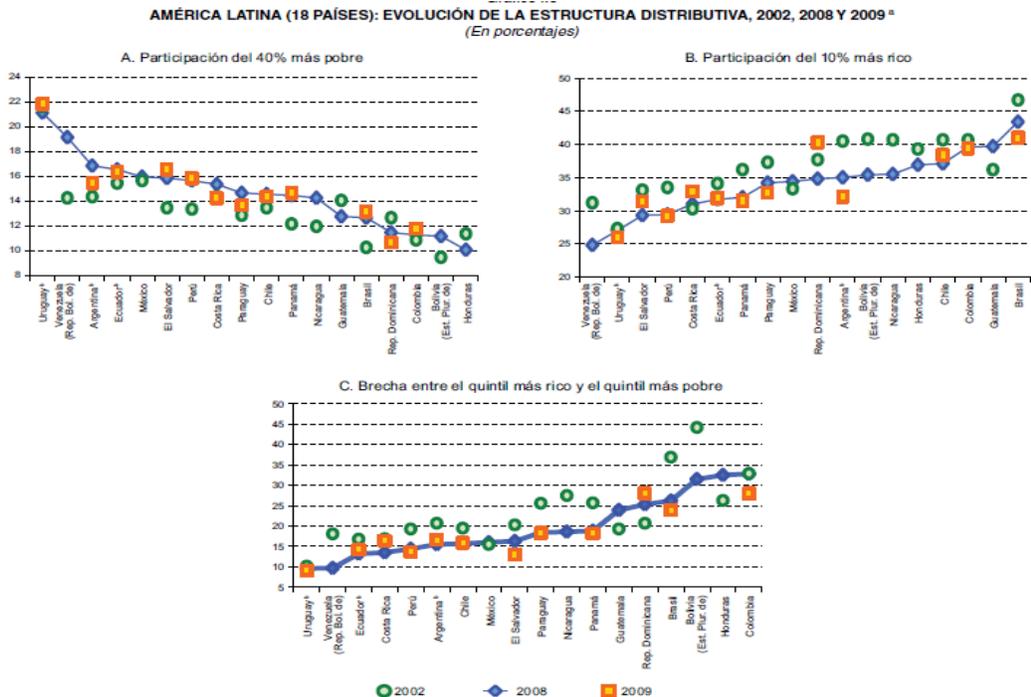
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> Países ordenados según la variación anual del ingreso laboral. El período 2008 corresponde a la encuesta más reciente disponible entre 2006 y 2008. El porcentaje de población analizado es el mismo en ambos periodos y corresponde a la tasa de pobreza de 2008. YL = ingreso laboral; O = número de ocupados; N = población total.

<sup>b</sup> Área urbana.

P. 51

## Gráfica 3 América Latina (18 Países): Evolución de la Estructura Distributiva, 2002, 2008 y 2009



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> El año de la encuesta utilizada difiere de un país a otro. El período 2002 corresponde a la encuesta más reciente disponible entre 2000 y 2002, y el período 2008 a las encuestas disponibles entre 2006 y 2008. El año 2009 se refiere exclusivamente a los datos correspondientes a ese año.

<sup>b</sup> Área urbana.

**Tabla 9 América Latina (17 países): Incidencia de la Pobreza Multidimensional y de la Pobreza Monetaria, 2009**

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL Y DE LA POBREZA MONETARIA, 2009 <sup>a</sup>  
(En porcentajes de personas)

		Pobreza multidimensional				
		> 40	30-39	20-29	5-20	0-5
Pobreza monetaria	> 60	Nicaragua	Honduras			
	45-59	Guatemala	Bolivia (Estado Plurinacional de)	El Salvador Paraguay	Colombia	
	30-44		Perú		Ecuador <sup>b</sup> México República Dominicana	
	20-29				Brasil Venezuela (República Bolivariana de)	
	10-20				Argentina <sup>b</sup>	Chile Costa Rica Uruguay <sup>b</sup>

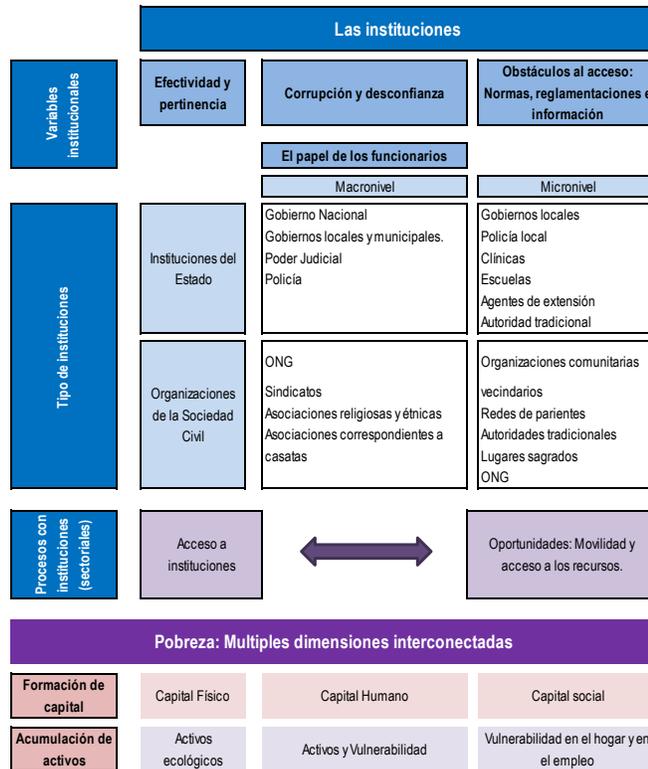
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> Corresponde a la encuesta más reciente disponible entre 2006 y 2009.

<sup>b</sup> Área urbana.

## ANEXO B: APROXIMACIÓN AL MARCO TEÓRICO DE LA LUCHA CONTRA POBREZA EN UNA PERSPECTIVA CRÍTICA

**Gráfica 4 Marco Conceptual de la Pobreza Banco Mundial 2000**



Fuente: Elaboración propia. Marco conceptual de la pobreza, tomado de NARAYAN, Deepa. La Voz de los Pobres. ¿Hay Alguien que nos Escuche? Ediciones Mundi – Prensa; Banco Mundial . 2000. Madrid.

Naciones Unidas (2010). Objetivos de Desarrollo del Milenio. El Progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlo con igualdad. Coordina: CEPAL. Santiago de Chile.

Tabla 10 América Latina y el Caribe: Algunos Indicadores Económicos, Sociales y Fiscales

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ALGUNOS INDICADORES ECONÓMICOS, SOCIALES Y FISCALES**

País o territorio	PIB per habitante (dólares a precios constantes de 2000)	Tasa media anual de crecimiento del PIB (en porcentajes)				Índice de concentración de Gini <sup>b</sup>		Tasas de variación anual del gasto público social por habitante (en porcentajes)	Ingresos tributarios del Gobierno Central Incluidas las contribuciones al seguro social (en porcentajes del PIB) <sup>c</sup>		
		1990-2002	2003-2008	2009	2010	2002	2008		2003-2008	2000	2008
										2008	2008
<b>América Latina y El Caribe<sup>a</sup></b>	<b>4 922</b>	<b>2,6</b>	<b>4,9</b>	<b>-1,9</b>	<b>5,2</b>	<b>0,55</b>	<b>0,52</b>	<b>6,1</b>	<b>19,8</b>	<b>22,6</b>	
<b>América Latina<sup>a</sup></b>	<b>4 909</b>	<b>2,6</b>	<b>4,9</b>	<b>-1,9</b>	<b>5,2</b>	<b>0,55</b>	<b>0,52</b>	<b>6,1</b>	<b>19,7</b>	<b>22,5</b>	
<b>Países con desarrollo humano medio bajo y bajo<sup>b</sup></b>	<b>1 122</b>	<b>2,7</b>	<b>3,8</b>	<b>0,7</b>	<b>0,5</b>	<b>0,58</b>	<b>0,57</b>	<b>4,2</b>	<b>13,7</b>	<b>16,1</b>	
Haítí	391	-0,1	0,9	2,9	-8,5	...	...	...	7,9	9,5	
Nicaragua	897	3,1	3,7	-1,5	2,0	0,58	0,53	8,9	17,5	21,7	
Guatemala	1 699	3,9	4,1	0,6	2,0	0,54	0,59	1,5	10,9	11,6	
Bolivia (Estado Plurinacional de) <sup>a</sup>	1 173	3,5	4,5	3,4	4,5	0,61	0,57	0,6	17,9	21,7	
Honduras	1 452	3,3	5,6	-2,1	2,5	0,59	0,58	5,9	14,3	15,9	
<b>Países con desarrollo humano medio<sup>b</sup></b>	<b>2 408</b>	<b>3,4</b>	<b>4,6</b>	<b>0,1</b>	<b>4,3</b>	<b>0,54</b>	<b>0,53</b>	<b>4,6</b>	<b>11,8</b>	<b>15,0</b>	
El Salvador	2 677	4,2	3,1	-3,5	1,5	0,53	...	2,8	12,4	14,6	
Paraguay	1 521	1,6	4,6	0,0	7,0	0,57	0,53	0,2	12,0	13,7	
República Dominicana	3 688	5,7	5,7	3,5	6,0	0,54	0,55	6,7	11,3	15,0	
Ecuador	1 745	2,3	5,1	0,4	2,5	0,51	0,50	8,5	11,6	16,5	
<b>Países con desarrollo humano medio alto<sup>b</sup></b>	<b>4 385</b>	<b>2,9</b>	<b>6,4</b>	<b>0,0</b>	<b>4,0</b>	<b>0,55</b>	<b>0,52</b>	<b>6,2</b>	<b>17,8</b>	<b>20,4</b>	
Perú	2 924	3,8	7,0	0,9	6,7	0,51	0,48	2,5	14,1	17,4	
Colombia <sup>a</sup>	2 983	2,7	5,3	0,4	3,7	0,57	0,58	5,2	14,9	18,4	
Brasil <sup>a</sup>	4 448	2,4	4,1	-0,2	7,6	0,61	0,59	6,0	30,4	35,5	
Panamá	5 688	4,4	8,4	2,4	5,0	0,57	0,52	7,1	16,0	16,5	
Venezuela (República Bolivariana de)	5 884	1,2	7,0	-3,3	-3,0	0,50	0,41	10,2	13,6	14,2	
<b>Países con desarrollo humano alto<sup>b</sup></b>	<b>6 821</b>	<b>2,6</b>	<b>6,1</b>	<b>-0,7</b>	<b>4,7</b>	<b>0,53</b>	<b>0,49</b>	<b>7,4</b>	<b>20,1</b>	<b>22,1</b>	
Costa Rica <sup>a</sup>	5 189	4,7	5,9	-1,1	4,0	0,49	0,47	3,3	18,9	23,1	
México	7 092	2,9	3,1	-6,5	4,1	0,51	0,52	5,3	11,0	9,4	
Cuba	4 363	-0,8	7,3	1,4	1,9	...	...	15,4	27,5	25,2	
Uruguay	8 161	1,2	7,3	2,9	7,0	...	0,45	6,3	22,5	23,3	
Argentina <sup>a</sup>	9 885	2,0	8,5	0,9	6,8	0,58	0,52	11,4	21,5	30,6	
Chile	6 235	5,8	4,7	-1,5	4,3	0,55	0,52	2,5	18,9	20,9	
<b>Países del Caribe<sup>d</sup></b>	<b>6 095</b>	<b>2,4</b>	<b>4,3</b>	<b>-2,2</b>	<b>0,9</b>	<b>...</b>	<b>...</b>	<b>3,5</b>	<b>22,7</b>	<b>27,2</b>	
Anguila	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	
Antigua y Barbuda	11 601	3,0	6,4	-10,9	-6,5	...	...	...	15,8	21,3	
Antillas Neerlandesas	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	
Aruba	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	
Bahamas	18 340	2,1	1,2	-3,9	-0,5	...	...	...	15,5	15,5	
Barbados	7 712	0,7	2,9	-3,6	1,0	...	...	...	31,1	34,1	
Belice	3 950	4,7	4,4	0,0	1,5	...	...	...	23,9	21,2	
Dominica	4 843	1,3	4,4	-0,8	-0,7	...	...	...	24,9	28,9	
Granada	4 765	3,3	2,7	-7,7	-1,8	...	...	...	22,7	23,7	
Guadalupe	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	
Guayana Francesa	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	
Guyana	902	4,4	2,0	3,3	4,3	...	...	...	29,1	32,0	
Islas Caimán	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	
Islas Turcas y Caicos	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	
Islas Vírgenes Británicas	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	
Islas Vírgenes de los Estados Unidos	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	
Jamaica	3 713	0,8	1,6	-3,0	0,5	...	...	-0,3	22,6	26,5	
Martínica	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	
Montserrat	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	
Puerto Rico	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	
Saint Kitts y Nevis	8 560	3,8	4,3	-8,0	-1,3	...	...	...	21,2	27,0	
San Vicente y las Granadinas	4 445	3,1	5,1	-1,2	-1,0	...	...	...	24,0	28,1	
Santa Lucía	4 996	1,9	3,8	-3,8	1,3	...	...	...	22,5	27,1	
Suriname	...	...	...	3,5	2,4	...	...	...	34,1	22,8	
Trinidad y Tabago	10 964	4,7	8,1	-0,9	2,0	...	...	11,2	25,3	33,8	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT [en línea] <http://www.eclac.cl/estadisticas/>.

<sup>a</sup> Las cifras para 2010 son proyecciones.

<sup>b</sup> Promedio simple.

<sup>c</sup> Las cifras correspondientes a los países del Caribe no incluyen contribuciones sociales.

<sup>d</sup> Promedio ponderado.

<sup>e</sup> Años fiscales. Las cifras no incluyen contribuciones a la seguridad social.

P.6.

### Recuadro 1 Declaración Maya de Inclusión Financiera



**“Declaración de Maya sobre la Inclusión Financiera  
Alianza para la Inclusión Financiera**

Nosotros, los miembros de la Alianza para la Inclusión Financiera, una red de bancos centrales, supervisores y otras autoridades de regulación financiera se reunieron en la Riviera Maya, México, 28 al 30 septiembre de 2011, en ocasión del Foro de Política Global de Tercer AFI.

Reconociendo la importancia fundamental de la inclusión financiera a empoderar y transformar la vida de todos nuestros pueblos, especialmente los pobres, su papel en la mejora de la estabilidad financiera nacional y mundial y la integridad y su contribución esencial al crecimiento vigoroso e incluyente en el desarrollo y los países emergentes.

Reafirmando el valor del intercambio de conocimiento par a par y el aprendizaje entre los reguladores financieros y políticos para el diseño e implementación de soluciones innovadoras para la inclusión financiera de políticas relevantes para el mundo en desarrollo;

Recordando nuestros esfuerzos en los últimos dos años para fortalecer y ampliar la red de la AFI y de identificar y explorar áreas de alta prioridad para la política de la inclusión financiera en el mundo en desarrollo a través de grupos de trabajo de la AFI.

Nos comprometemos en una red de desarrollo y reguladores de los mercados financieros emergentes y de políticas para:

- a. La puesta en marcha de una política de inclusión financiera que cree un ambiente propicio para el acceso económico a los servicios financieros que hagan uso pleno de la innovadora tecnología apropiada y reduce sustancialmente el costo unitario de los servicios financieros;
- b. La implementación de un marco normativo sólido y proporcional que logre los objetivos complementarios de la inclusión financiera, la estabilidad financiera, y el equilibrio financiero;
- c. El reconocimiento de la protección del consumidor y el empoderamiento de los pilares clave de los esfuerzos de la inclusión financiera para asegurarse de que todas las personas que están incluidas en el sector financiero de su país;
- d. Hacer basada en la evidencia política de inclusión financiera en una prioridad mediante la recopilación y análisis de datos completos, el seguimiento del perfil cambiante de la inclusión financiera, y la producción de indicadores comparables en la red.

Seguimos dedicados a hacer que la inclusión financiera en una realidad a través de acciones concertadas a nivel nacional y mundial, y activamente compartiendo nuestro conocimiento y experiencia a través de la red de AFI. Nos comprometemos a ofrecer resultados concretos de inclusión financiera para los países en desarrollo para proporcionar servicios financieros sostenibles, pertinentes, costo-efectiva y significativa de la población mundial económicamente desatendidas”

Tomado del inglés de: BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2011). Declaración Maya en Inclusión Financiera. Riviera Maya México. Septiembre. Traducido por el autor.

**ANEXO C: LA MEDICIONES DE LA POBREZA**

**Tabla 11 Medición de la Pobreza a.**

Característica a medir	Descriptor de relaciones	Métodos o Indicadores relevantes
<b>Necesidad</b>	La necesidad hace referencia a la carencia de bienes y servicios materiales para vivir y ser miembro de la sociedad. Dado que el aspecto relevante es que haya una necesidad básica cubierta, se trata de ver necesidades cubiertas y no la propiedad el ingreso o el recurso con el cual se cubre dicha necesidad.	<b>Satisfacción de necesidades:</b> Se observa la atención de bienes o artículos específicos. Por ejemplo en América Latina el método de indicadores sociales de Necesidades Básicas Insatisfechas.
<b>Estándar de vida</b>	No solo hace referencia a privaciones determinadas sino al hecho de vivir con menos que otras personas. "Los pobres son personas cuyo ingreso o consumo no es suficiente para mantener un nivel de vida considerado mínimo" (Pág.10).	<b>Consumo de bienes:</b> En América Latina es asociado a La línea de pobreza a partir del costo de las necesidades básicas.
<b>Insuficiencia de recursos</b>	Carencia de riqueza para adquirir lo que la persona necesita. No solo se trata de satisfacer necesidades sino de la existencia de recursos propios para satisfacerlos.	<b>Ingreso disponible:</b> El método "relativo" en el cual la satisfacciones de necesidades básicas es menos importante que la tenencia de recursos o ingresos para apalancar la existencia de una "forma de vida aceptable" en el marco de estándares sociales establecidos.

Fuente: Elaboración propia tomado de Feres y Mancero (2001) Enfoque para la medición de la Pobreza. Breve revisión de la literatura. DOMINGUEZ DOMINGUEZ, Juana; MARTIN CARABALLO, Ana (2006). Medición de la pobreza: una revisión de los principales indicadores.

**Tabla 12 Medición de la Pobreza b.**

Enfoque	Descripción
<b>De capacidades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relacionado con el "Estándar de vida":</li> <li>- El estándar de vida se puede articular a la noción de utilidad del consumo de los individuos<sup>159</sup>pero la visión de capacidad es alternativa en el análisis.</li> <li>- La capacidad puede entenderse como una actividad que distintos objetos permiten realizar. Se plantea que hay una secuencia "que inicia en el bien, pasa por las características de este, después por las capacidades y, por último, por la utilidad".</li> <li>- El análisis propone que la "utilidad" es el efecto subjetivo posterior a la capacidad y que por ello la utilidad no es una buena unidad de medida del estándar de vida<sup>160</sup>.</li> </ul>
<b>De bienestar</b>	<p>Implica el reconocimiento de un estándar social de <b>bienestar</b>, que implica un mínimo razonable de las condiciones que debe poseer un ser humano para ser considerado o no como pobre. Mientras que la unidad de observación es la pobreza, la variable cuantificable será el bienestar el cual es medido como magnitud por niveles de bienestar.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ingreso V/S Consumo</li> </ul>

<sup>159</sup> El documento señala que "Amartya Sen (1984) critica este enfoque, argumentando que el nivel de vida de un individuo está determinado por sus "Capacidades" y no por los bienes que posea ni por la utilidad que experimente" (Pág.10).

<sup>160</sup> Ravallion (1998) analizado por Feres y Mancero indica que el enfoque de las capacidades permite complementar la lectura utilitarista en relación con la pobreza.

Enfoque	Descripción
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ingreso (Consumo) del hogar V/S per cápita</li> <li>- Ingreso o consumo ajustado por escalas de equivalencia</li> <li>- Proporción del gasto en alimentos.</li> <li>- Indicadores nutricionales.</li> <li>- Métodos antropométricos.</li> <li>- Necesidades básicas</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia tomado de Feres y Mancero (2001) Enfoque para la medición de la Pobreza. Breve revisión de la literatura.

**Tabla 13 Identificación y Agregación**

<b>Proceso de Identificación</b>	<p><b>Enfoque absoluto y enfoque relativo</b><sup>161</sup>:</p> <p><b>Absoluto:</b> las necesidades o una parte de ellas, es independiente de la riqueza de los demás y no satisfacerlas indica pobreza en cualquier contexto.</p> <p><b>Relativo:</b> las necesidades surgen en comparación con los demás y por ende depende la pobreza del nivel general de riqueza. Entonces, en la medida que aumenta la riqueza en una sociedad aumenta el nivel de vida entendido como los estándares sociales y planteamientos legales más rígidos. A este enfoque se le atribuye la influencia en la medición de la desigualdad en la distribución del ingreso aunque autores como Sen afirmen que son temas correlacionados pero diferentes.</p>
	<p><b>Línea de pobreza – Método Indirecto:</b> La línea de pobreza es una metodología de identificación de la pobreza que toma por instrumento el enfoque indirecto. Se basa en el establecimiento de un ingreso o gasto mínimo para mantener un nivel de vida adecuado de acuerdo a unos estándares sociales elegidos. Cabe recordar que el enfoque indirecto se centra en entender a la pobreza como la carencia de los recursos suficientes para cubrir las necesidades básicas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Consumo calórico.</li> <li>b) Método del costo de necesidades básicas (canasta básica de consumo de diversos bienes y servicios)</li> <li>c) Método relativo (Metas del desarrollo y lucha contra la pobreza – privación relativa y elasticidad del ingreso)</li> <li>d) Método subjetivo: “Cada individuo es el mejor juez de su propia situación” (citado a Van Praag et.al.)</li> </ul>
	<p><b>Método directo:</b> Es alternativo al método de líneas de pobreza y presenta además una conceptualización diferente de la pobreza en la medida que pretende hacer una aproximación al nivel de vida de las personas, con lo cual se determina que tan lejos se está de los estándares sociales respecto a lo que es y no es ser pobre. Aquí el concepto de bienestar se relaciona con el consumo efectivamente realizado.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Necesidades básicas insatisfechas (NBI)</li> <li>b) Índice de desarrollo humano (IDH)</li> </ul>

<sup>161</sup>Feres y Mancero de acuerdo con Spicker (1999) indican que “la diferencia entre “absoluto y “relativo” no estaría en la definición de la pobreza, sino que son más bien “interpretaciones de la manera en la que se forman socialmente las necesidades”.

Al identificar a los pobres se hace necesario que se cuantifique la extensión y el estado de la pobreza. La agregación implica dos niveles de análisis, uno en el que el indicador por sí mismo muestra un diagnóstico o estado de las cosas respecto de la pobreza y segundo que en el proceso de agregación revela los efectos de las políticas sociales.

Para la agregación se identifican de una parte los axiomas para las medidas de pobreza (incorporado por Amartya Sen en 1976), que son: El axioma focal o de dominio (al determinar la línea de pobreza la medida de pobreza no es sensible a cambios en el ingreso de los no-pobres), el axioma de monotonocidad (la medida de pobreza debe incrementarse cuando el ingreso de un pobre disminuye), el axioma de transferencia<sup>162</sup> (la transferencia de dinero de un pobre a uno menos pobre debe incrementar la medida de pobreza) y el axioma de monotonocidad en subgrupos.

Por su parte las medidas de pobreza más utilizadas son el “índice de recuento” que mide el predominio de la pobreza y la “brecha de ingreso” que da cuenta de la profundidad de la pobreza al igual que otras posteriores presentan la severidad de la pobreza.

Fuente: Elaboración propia tomado de FERES, Juan Carlos y MANCERO, Xavier. Enfoques para la medición de la pobreza: breve revisión de la literatura. [En línea]. [Consultado 4 may. 2011]. Disponible en internet: <[http://decon.edu.uy/~zuleika/modulo/Enfoques%20para%20la%20medicion%20de%20la%20pobreza\\_Ferres\\_Mancero.pdf](http://decon.edu.uy/~zuleika/modulo/Enfoques%20para%20la%20medicion%20de%20la%20pobreza_Ferres_Mancero.pdf)> y DOMINGUEZ DOMINGUEZ, Juana; MARTIN CARABALLO, Ana. Medición de la pobreza: una revisión de los principales indicadores. En : Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa, 2. (dic. 2006) p. 27 – 66. [En línea] [Consultado 23 abr. 2011] Disponible en internet: <<http://www.upo.es/RevMetCuant/art5.pdf>>

Tabla 14 Indicadores Descriptivos de la Pobreza

INDICADORES DESCRIPTIVOS DE LA POBREZA			
MEDIDAS OBJETIVAS		MEDIDAS ÉTICAS O NORMATIVAS	
<b>BÁSICAS</b>		Medida de Watts (1968)	Se basan en una función de bienestar o valoración social, o en medidas de desigualdad de tipo normativo, que a su vez parten de una función de valoración social.
Proporción de pobres	Emplean la información proporcionada por la distribución de la renta.	Medida de Chakravarty (1983a)	
Raño de pobreza o Brecha de pobreza		Medida de Chakravarty (1983b)	
Raño combinado		Medida de Blackorby y Donaldson (1980)	
<b>DE DEFINICIÓN GLOBAL</b>			
Medida de Sen (1976)	Existe una función de ponderación que permite la obtención de varios indicadores.	Medida de Clark, Hemming y Ulph (1981a)	
Medida de Thon (1979)		Medida de Clark, Hemming y Ulph (1981b)	
Familia de Kakwani (1980)			
Familia de Foster, Greer y Thorbecke (1984)			
<b>DISTRIBUCIÓN CENSURADA</b>			
Medida de Takayama (1979)	Está definida por las rentas que no sobrepasan la línea de pobreza. Solo incluyen las rentas de la población pobre.	Medidas del tipo de Dalton: Medida de Hagenaars	

Fuente: Elaboración propia tomado de y DOMINGUEZ DOMINGUEZ, Juana; MARTIN CARABALLO, Ana. Medición de la pobreza: una revisión de los principales indicadores. En : Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa, 2. (dic. 2006) p. 27 – 66. [En línea] [Consultado 23 abr. 2011] Disponible en internet: <<http://www.upo.es/RevMetCuant/art5.pdf>>

<sup>162</sup> Una extensión de este axioma se evidencia en el concepto de sensibilidad a transferencias incorporada inicialmente por Kakwani en 1980.

**ANEXO D: ANÁLISIS GENERAL DE LAS POLÍTICAS SOCIALES DE LUCHA CONTRA LA POBREZA EN COLOMBIA**

REVISTA DINERO (2012). El Secreto de Venezuela en su Lucha Contra la Pobreza. Consultada el 5 de enero de 2012. <http://www.dinero.com/Imprimir.aspx?idItem=142581>

**Tabla 15 Pobreza en América Latina**

<b>Pobreza en A. Latina</b>			
<i>País</i>	<i>1999</i>	<i>2010 (*)</i>	<i>Diferencia</i>
Argentina	23,7%	8,6%	-15,1
Bolivia	60,8%	54%	-6,6
Brasil	37,5%	24,9%	-12,6
Chile	21,7%	11,5%	-10,2
Colombia	54,9%	44,3%	-10,6
Costa Rica	20,3%	18,9%	-1,4
Ecuador	63,5%	37,1%	-26,4
El Salvador	49,8%	46,6%	-3,2
Guatemala	61,1%	54,8%	-6,3
Honduras	79,7%	67,4%	-12,3
México	46,9%	34,8%	-12,1
Nicaragua	69,9%	61,9%	-8
Panamá	19,5%	25,8%	+6,3
Paraguay	59%	54,8%	-4,2
Perú	46,6%	31,3%	-17,3
República Dominicana	47,1%	41,4%	-5,3
Uruguay	9,4%	8,6%	-0,8
Venezuela	49,4%	27,8%	-21,6

(\*) 2010 o último año disponible

**Tabla 16 Algunos resultados PND 2002 - 2006**

Política o programa	Resultados
<b>Desarrollo Económico</b>	Se cumple la meta de obtener crecimientos superiores a 4%. El análisis plantea dos hipótesis: El crecimiento se debe a una tendencia de la región y dos, que el crecimiento obedece a una burbuja de crecimiento no real que se ha sostenido por la multiplicación del financiamiento.
<b>Empleabilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se habían registrado 75.494 contratos de aprendizaje.</li> <li>• En los programas de aprendizaje se ofrecieron 3.853.352 de 4.000.000 de cupos esperados.</li> </ul>
<b>Empresarismo</b>	<p><b>Fondo Emprender:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 8.823 planes de negocio inscritos</li> <li>• 1.420 unidades de emprendimiento</li> <li>• 439 financiados.</li> </ul> <p><b>Microcrédito:</b> Impacto con 1871 nuevos puestos de trabajo con una masa de recursos a 2003 de 28.000 millones de pesos.</p>
<b>Protección laboral y asistencia social</b>	<p><b>Hogares comunitarios - ICBF:</b> Niños atendidos a 2006 927.439.</p> <p><b>Desayunos infantiles:</b> 1.006.640 niños y niñas incluidos.</p> <p><b>Programa Nacional de Alimentación al Adulto Mayor:</b> 393.027 adultos atendidos en 2006.</p> <p><b>Familias en Acción:</b> 1,2 millones de niños y niñas en el programa es decir 564.000 familias.</p> <p><b>Afiliados en salud contributivo:</b> a marzo de 2006 15.967.055</p> <p><b>Afiliados compensados salud:</b> 10.866.873</p> <p><b>Afiliados en pensiones:</b> a 31 de diciembre de 2006 5.715.393</p>

Fuente: Elaboración Propia. Datos de QUEVEDO, Ruth; GIRALDO, César (2009). Balance del Componente Social del Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario 2002 – 2006" En Libro Crisis del Modelo Neoliberal y Desigualdad en Colombia: Dos Décadas de Políticas Públicas. Fundación Centro de Estudios Escuela para el Desarrollo.

criterios de identificación de beneficiarios.

**Tabla 17 Programas por Objetivos Estratégicos – DPS 2011**

	Programa	Criterio de identificación de poblaciones objetivo
<b>Programas para la superación de la pobreza</b>	<b>Familias en Acción</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pertenecer al nivel 1 del SISBEN</li> <li>• Estar registrado en el SIPOD (Sistema de Información de Población en Condición de Desplazamiento)</li> <li>• Pertenecer al Censo Indígena</li> <li>• Para acceder al programa las familias nivel 1 de Sisben e Indígenas deben hacer la respectiva inscripción en los tiempos en que se programan dichas inscripciones</li> </ul>
	<b>Red para la Superación de la Pobreza Extrema UNIDOS</b>	<p>Familias que pertenezcan al listado del millón y medio de familias más pobres, según el índice del SISBEN, y las familias en situación en desplazamiento serán contactadas por los Cogestores Sociales -CGS- en su domicilio para su vinculación a la Estrategia. Esta vinculación se realiza mediante la firma de un Acuerdo de Corresponsabilidad, el cual define los compromisos de las familias, y de los CGS en el marco de UNIDOS.</p> <p>En cualquier momento, las familias en situación de desplazamiento podrán acercarse a los CGS o a la oficina de UNIDOS en el municipio a solicitar su vinculación.</p>

Atención a Desplazados y Víctimas de la Violencia	Atención a población desplazada	Para acceder a los servicios del Estado, la población desplazada debe estar inscrita en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) para lo cual la población desplazada debe presentar la declaración de su situación ante el Ministerio Público (Defensorías del Pueblo, Procuradurías y Personerías) para así entrar en la etapa de valoración para determinar si los hechos narrados corresponden a lo previsto en la Ley 387 de 1997 como desplazamiento forzado por la violencia y finalmente ser o no incluidos en el RUPD.
Recuperación y Desarrollo Territorial	Programa Guardabosques – focalización municipal	<p>El Programa contra Cultivos Ilícitos -PCI, a través de su Sistema de Información Geográfica (SIG), realiza la focalización de los municipios de intervención del Programa a partir de los siguientes criterios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Corredores estratégicos del narcotráfico.</li> <li>• Presencia de cultivos ilícitos.</li> <li>• Presencia de otros programas de Acción Social.</li> <li>• Inversión de la cooperación internacional en Desarrollo Alternativo.</li> <li>• Consolidación de zonas de intervención del Programa.</li> <li>• Continuidad geográfica de la intervención.</li> <li>• Frontera internacional activa.</li> <li>• Presencia de organizaciones de base.</li> </ul>
	Programa contra cultivos ilícitos*	Estrategias que comprenden dos frentes de acción: i) la estrategia de desarrollo alternativo con Familias Guardabosques y Proyectos Productivos- y ii) la erradicación manual forzosa – mediante el Grupo Móvil de Erradicación-. Adicionalmente para asegurar la sostenibilidad de los procesos apoyados por el Programa se busca que la población beneficiaria genere la producción de recursos propios que permitan la permanencia de las acciones en el tiempo, de manera que se prolongue el crecimiento y el bienestar de las familias y organizaciones beneficiadas.
	Programa Especial Línea Desarraigados	Los beneficiarios directos del Programa son la población desarraigada, entendiendo como desarraigo la pérdida obligada de los vínculos vitales de un ser humano con el territorio, la cultura y la comunidad a los que han pertenecido y participado activamente de forma natural, víctimas de la violencia o del conflicto, población vulnerable o en riesgo, comunidades receptoras o de acogida, en resistencia o encajonadas, organizaciones comunitarias y de desarraigados quienes contribuirán con acciones a nivel local y la población de acogida que se encuentre ubicada en la zona de influencia de los proyectos. Adicionalmente, se consideran beneficiarios directos del Programa a nivel nacional la Agencia Presidencia para la Acción Social y la Cooperación Internacional -ACCIÓN SOCIAL-; a nivel territorial son beneficiarios los Comités Departamentales y Municipales de Atención Integral a la Población Desplazada -CDAPD-, las Unidades Técnicas Territoriales, las Unidades de Atención y Orientación (UAO), en los municipios de mayor concentración de población desarraigada, en cuanto a las acciones de fortalecimiento institucional.
	Desarrollo y paz - Laboratorios de paz	Para acceder se debe presentar el proyecto al Comité Ad-hoc que es la instancia responsable de la priorización y selección de subproyectos a ser cofinanciados por el Proyecto, a partir de los criterios de calificación que se establezcan para tal fin (en este momento los proyectos ya están seleccionados).
Inclusión Productiva y Generación de Capacidades	Red de Seguridad Alimentaria ReSA	<p>Para acceder a los proyectos de la Red de Seguridad Alimentaria - ReSA las familias deben cumplir con unos criterios generales, los cuales serán profundizados de acuerdo con los lineamientos de focalización puntuales para cada línea y zona de intervención:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ser familias en condiciones de vulnerabilidad, especialmente, aquellas que se encuentran en situación de pobreza, ubicadas en la zona rural y/o urbana acorde con la línea de intervención que se aplique. Alta prioridad y concentración de esfuerzos para las familias en extrema pobreza incluidas en el sistema de información de la Red UNIDOS, en familias en situación de desplazamiento registrada en el RUPD y familias ubicadas en veredas de</li> </ul>

		<p>consolidación.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación voluntaria de las familias en los proyectos, con disposición para generar acuerdos de corresponsabilidad dirigidos a reafirmar su participación y aporte para contribuir al éxito del proyecto.</li> <li>• Para los casos que aplique, tener acceso, a la tierra. Este espacio puede ser del participante bajo cualquier título legal (propio, comodato, en arriendo etc.), de un ente territorial (localidad, municipio, departamento, nación), de un gremio, de una ONG o de una persona jurídica o natural que lo aporte a cualquier título legal, por lo menos, durante el tiempo que dure el proyecto.</li> <li>• Las familias participantes no podrán estar ubicadas en aquellas zonas declaradas como Áreas Naturales Protegidas, salvo en los casos expresados por la ley o por la autoridad competente.</li> <li>• No podrán ser usuarios de la Red de Seguridad Alimentaria - ReSA los productores cuyos predios posean cultivos lícitos.</li> <li>• La cabeza de hogar y/o su cónyuge, deberán contar con cédula de ciudadanía.</li> <li>• Otros criterios que se consideren en la priorización específica de cada proyecto.</li> </ul>
	<p><b>Infraestructura y Hábitat</b></p>	<p>Cada proyecto del Programa Infraestructura resulta de la formulación de proyectos por los entes territoriales (alcaldías, gobernaciones), para la ejecución de obras de infraestructura como Saneamiento Básico, Infraestructura Vial, Obras del componente Social Comunitario (Aulas escolares, Módulos educativos, parques, polideportivos, centros de salud, etc.); algunos proyectos de electrificación y mejoramiento de condiciones de habitabilidad.</p>
	<p><b>Ingreso social Red Unidos</b></p>	<p>El programa se divide en dos momentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uno en el que se pretende generar un ingreso y fortalecer las competencias del participante y otro que promueve una cultura de aseguramiento. Durante el primer momento, la persona participante del programa tendrá una vinculación laboral durante media jornada, denominada Ingreso Social. En el tiempo restante, el participante podrá vincularse a actividades de economía de mercado y así obtener un Ingreso Económico, y deberá vincularse a actividades que permitan el fortalecimiento de capacidades y activos que le darán la posibilidad de insertarse a la economía formal.</li> <li>• El segundo momento, busca dar un manejo social del riesgo, generando una cultura de aseguramiento con el participante y su familia. De esta manera, Empleo Social apoyará al participante que estuvo en el primer momento y que aún se encuentra en condiciones de desempleo para que este continúe vinculado sistema de seguridad social.</li> </ul> <p>El acompañamiento permanente de la Red UNIDOS y el cumplimiento de condiciones mínimas de relación laboral por parte de Empleo Social se convierten en una herramienta eficaz dentro del Sistema de Promoción Social (SpS) enmarcado dentro del Sistema de Protección Social (SPS). Empleo Social promoverá el desarrollo económico local en la medida en que el número de participantes en el programa sea suficiente como para que el ingreso entregado a los participantes, aumente la demanda agregada, y en consecuencia se dinamice la economía territorial.</p>
	<p><b>Programas de Generación de Ingresos</b></p>	<p>Pone en funcionamiento las estrategias para que las responsabilidades de Acción Social en la política de reducción de la pobreza extrema se concreten en el mejoramiento de los ingresos de las familias priorizadas en la "Red Juntos" y de las que habitan en territorios en recuperación social por el estado.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mujeres ahorradoras en Acción</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recuperación de activos improductivos</li> <li>• Capitalización Microempresarial</li> <li>• Programa de atención inicial en Generación de Ingresos</li> <li>• Microseguros</li> </ul>
--	--	--

Fuente: Elaboración propia. Textos tomados de <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=204&conID=157> consultada el 6 de enero de 2012. Y Acción Social comunicación con fecha 28 de Octubre de 2011 sobre solicitud de información de recursos, ejecución, programas y beneficiarios dirigida, Unidad de Trabajo Técnico Legislativo Senador Jorge Robledo. \*No reporta criterios de identificación de beneficiarios.

Tabla 18 Plan de Desarrollo 2006 - 2010

SEGURIDAD DEMOCRÁTICA	CRECIMIENTO SOSTENIDO BENEFICIO DE TODOS			CRECIMIENTO, POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO			
Consolidación	Consideraciones macroeconómicas	Consolidar el Crecimiento y Mejorar la Competitividad del sector agropecuario	Agenda Interna: estrategia de desarrollo productivo	Reducción de la pobreza, promoción del empleo y la equidad			
control del territorio defensa y soberanía Nacional  Combate al problema de las drogas ilícitas y al crimen organizado  La Convivencia y la Seguridad Ciudadana  <b>Desplazamiento forzado, Derechos Humanos y reconciliación</b>  Superación del desplazamiento forzado por la violencia  Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (DD.HH y DIH)  Política de reconciliación  Fortalecimiento de condiciones regionales de Desarrollo y Paz  Consolidación de la presencia institucional	PIB efectivo 388.517.718 Crecimiento PIB efectivo 5% Crecimiento del empleo a 2010 3,2% meta de inversión 26,1% Ahorro doméstico 23,4% Meta de inflación 3% Regla sostenible y estable del Sistema General de participaciones Ajuste a la estructura tributaria Flexibilización de presupuesto nacional	1. Proteger los ingresos de los productores y mejorar la competitividad de la producción: Programa Agro Ingreso Seguro (AIS). 2. Racionalizar los costos de Producción. 3. Ampliar la disponibilidad, el acceso y mejorar el uso de factores productivos básicos (suelo, agua y recursos genéticos) incluyendo los servicios ambientales. 4. Impulsar la investigación, la transferencia y la innovación tecnológica. 5. Mejorar del estatus sanitario. Adicionalmente, se requiere de un conjunto de estrategias transversales que apuntan a mejorar el funcionamiento de los mercados agropecuarios y a crear un ambiente más atractivo para las inversiones en el sector. 6. Abrir nuevos mercados. 7. Mejorar la información sectorial. 8. Garantizar la seguridad jurídica de las inversiones, y 9. Fortalecer el financiamiento del sector.	Producir más y mejor orientándose a la transformación productiva. 1. Desarrollo empresarial, innovación y desarrollo tecnológico 2. Ahorro, inversión y financiamiento 3. Capital físico 4. Capital humano 5. Instituciones para el desarrollo productivo La Política de Desarrollo Empresarial se fundamentará en cinco ejes principales: 1. Fomento de la innovación y el desarrollo tecnológico para la competitividad. 2. Competitividad asociada con la productividad empresarial. 3. Inserción internacional y facilitación del comercio. 4. Adecuado funcionamiento del mercado interno. 5. Estrategias específicas de productividad y competitividad para las microempresas y para las Pymes. Reforma Financiera (aumentar la bancarización; mejorar la estructura del sistema financiero; incremento del uso de medios electrónicos de pago; mejorar el sistema de información crediticia).	<b>Pobreza y población vulnerable</b>  1. Articular el Sistema de Protección Social para que sea un sistema integrado, con capacidad institucional, que responda a las necesidades de aseguramiento de la población y apoye a las familias más pobres. 2. Fortalecer la Promoción Social para la reducción de desigualdades socioeconómicas, racionalizando la oferta de servicios, y teniendo a la familia como sujeto de intervención. 3. Mejorar la focalización de subsidios, llevando a cabo una reingeniería de procesos de focalización en los programas sociales.	<b>Mercado y relaciones laborales</b>  1. Generar las condiciones generales en el plano económico, institucional y sectorial, que potencien la generación de riqueza en el país. 2. Propiciar las condiciones y desarrollar instrumentos para que los beneficios de un mayor crecimiento económico lleguen a la población más pobre, a través del fortalecimiento de sus capacidades para generar ingresos.	<b>Inserción de las familias en el Sistema de Protección Social</b>  1. Seguridad social Integral 2. Promoción Social y Sistema Social del Riesgo. 3. Políticas transversales 4. Sistema de formación de capital Humano.	<b>Equidad en el campo</b>  1. Ordenamiento social de la propiedad. 2. Ajustes institucionales. 3. Capacidad e los pequeños campesinos para generar ingresos. 4. Programas de Promoción Social para la población rural. 5. Promover esquemas de sustitución de Cultivos Ilícitos.
<b>Gestión Ambiental del Riesgo que Promueva el Desarrollo Sostenible</b>				<b>Dimensiones Especiales del Desarrollo:</b> Género, Juventud, grupos étnicos y relaciones interculturales, dimensión regional, ciencia y tecnología, cultura y deporte, demografía y desarrollo, economía solidaria, política exterior y migratoria.			
<b>Un Mejor Estado al Servicio de los ciudadanos</b>							

Fuente: Elaboración Propia.

**Tabla 19 Algunos Resultados PND 2006 – 2010**

<b>Categoría de resultado</b>	<b>Descripción del resultado</b>
<b>Metas de pobreza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir el índice de pobreza de 49,2% de 2005 a 39% en 2010: <b>46%</b></li> <li>• Reducir el índice de indigencia de 14,7% de 2005 a 8,0% en 2010: <b>17,8%</b></li> <li>• Reducir el índice de Gini de 0,55 de 2005 a 0,50 en 2010: <b>0,59 en 2009</b></li> <li>• Familias beneficiarias del programa Familias en Acción de 682.307 en 2005 a 1.500.000 en 2010: 2.564.753 (Desplazados: 360.189; Indígenas: 73.060; Sisbén 1: 2.131.504)</li> <li>• Familias vinculadas a la Red de Protección Social para la superación de la Pobreza Extrema de 0 en 2005 a 1.500.000 en 2010: <b>1.370.348</b></li> <li>• Municipios con el nuevo Sisbén implementado 1.098 con herramienta implementada en 2010: <b>271 municipios certificados y validados en Sisbén III.</b></li> </ul>
<b>Sisbén y focalización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A 2010 se estaba depurando la base de datos. Se implementó plataforma tecnológica de Sisbén con la capacitación de 220 municipios. EN 2010 estaba en implementación y barrido el Sisbén 3 (Documento Conpes 117 de 2008).</li> <li>• Asesoría técnica para Sisbén 3 a: Ministerio de la Protección Social (Régimen subsidiado de Salud Programa de Protección Social al Adulto Mayor) , Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor Juan Luis Londoño de la Cuesta, hogares comunitarios, Hogares Fami, Desayunos infantiles, Materno Infantil, clubes juveniles) Acción Social (Familias en Acción), Ministerio de Educación Nacional (Gratuidad, alimentación escolar, primera infancia, fondo de cooperativas), Icetex (Crédito Acces), Sena (Jovenes Rurales).</li> </ul>
<b>Mercado laboral</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasa de desempleo presentó una leve reducción entre marzo de 2009 y el mismo mes del 2010, al pasar del 12% al 11,8%.</li> <li>• La tasa de informalidad de la población para las principales 13 áreas metropolitanas se ubicó en el 57,4% entre enero y marzo de 2010.</li> <li>• A través de la línea de base del sistema de información de la Red JUNTOS, INFOJUNTOS, se identificaron 51.186 niños, niñas y adolescentes (NNA) trabajadores, de un universo de 2.479.889.</li> </ul>

Fuente: Elaboración Propia. Tomado de: COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Informe al Congreso. Gestión del Sector de Planeación Nacional. Bogotá : Departamento Nacional de Planeación, 2007. 183 p. [En línea] [Consultado 30 dic. 2011] Disponible en internet: < <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=GIWI5ot4pJQ%3D&tabid=822>>. Par los datos de Familias en Acción y Red UNIDOS Acción Social comunicación con fecha 28 de Octubre de 2011 sobre solicitud de información de recursos, ejecución, programas y beneficiarios dirigida, Unidad de Trabajo Técnico Legislativo Senador Jorge Robledo. \*No reporta

**Tabla 20 Resultados de la pobreza Monetaria Anterior y Nueva Metodología**

Año	Nacional		Var A -N	Cabecera		Var A -N	Resto		Var A -N
	Anterior	Nueva		Anterior	Nueva		Anterior	Nueva	
2002	53,7%	49,4%	4,3%	48,3%	45,3%	3,0%	69,3%	60,9%	8,4%
2003	51,2%	47,7%	3,5%	46,3%	44,7%	1,6%	65,5%	56,3%	9,2%
2004	51,0%	47,4%	3,6%	45,2%	43,6%	1,6%	68,2%	58,3%	9,9%
2005	50,3%	45,0%	5,3%	44,7%	41,1%	3,6%	67,0%	56,4%	10,6%
2008	46,0%	42,0%	4,0%	39,8%	37,2%	2,6%	65,2%	57,1%	8,1%
2009	45,5%	40,2%	5,3%	39,6%	35,8%	3,8%	64,3%	54,3%	10,0%
2010	44,1%	37,2%	6,9%	38,4%	33,0%	5,4%	62,5%	50,3%	12,2%

Fuente: Elaboración propia. Datos de: COLOMBIA. BANCO DE LA REPUBLICA. MESEP / Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad Resultados 2ª Fase Pobreza monetaria en Colombia: Nueva metodología y cifras 2002-2010 P. 25. Medellín : Banco de la Republica, 2009. [En línea] [Consultado 3 ene. 2012] Disponible en internet: <

[http://www.banrep.gov.co/documentos/conferencias/Medellin/2011/presentaci%F3n%20Pobreza%20Monetaria%20en%20Colombia%20%20Carlos\\_Eduardo\\_Velez.pdf](http://www.banrep.gov.co/documentos/conferencias/Medellin/2011/presentaci%F3n%20Pobreza%20Monetaria%20en%20Colombia%20%20Carlos_Eduardo_Velez.pdf)

**Tabla 21 Resultados del Gini Anterior y Nueva Metodología**

Año	Nacional		Var A -N
	Anterior	Nueva	
2002	0,594	0,573	0,021
2003	0,573	0,554	0,019
2004	0,579	0,558	0,021
2005	0,580	0,557	0,023
2008	0,589	0,566	0,023
2009	0,578	0,557	0,021
2010	0,578	0,560	0,018

Fuente: Elaboración propia. Datos de: COLOMBIA. BANCO DE LA REPÚBLICA. MESEP / Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad Resultados 2ª Fase Pobreza monetaria en Colombia: Nueva metodología y cifras 2002-2010 P. 25. Medellín : Banco de la Republica, 2009. [En línea] [Consultado 3 ene. 2012] Disponible en internet: <

[http://www.banrep.gov.co/documentos/conferencias/Medellin/2011/presentaci%F3n%20Pobreza%20Monetaria%20en%20Colombia%20%20Carlos\\_Eduardo\\_Velez.pdf](http://www.banrep.gov.co/documentos/conferencias/Medellin/2011/presentaci%F3n%20Pobreza%20Monetaria%20en%20Colombia%20%20Carlos_Eduardo_Velez.pdf)>

**Tabla 22 Componente de Lucha contra la Pobreza PND 2010 - 2014**



Fuente: Elaboración propia.

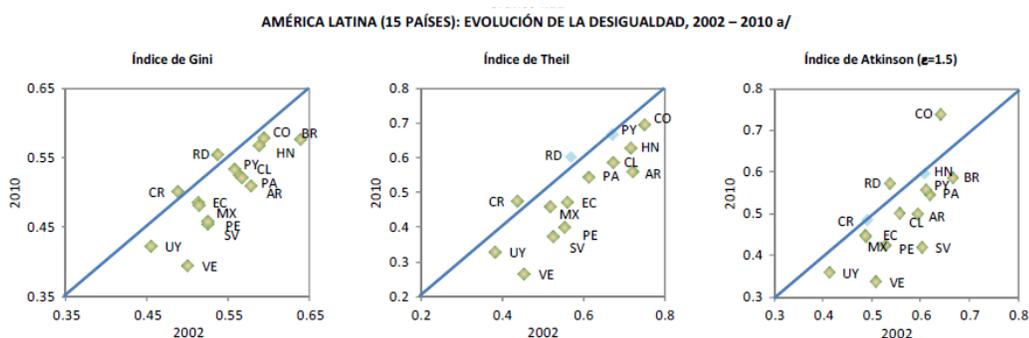
**Tabla 23 Efectos Políticos de Familias en Acción**

Tipo de efecto	Finalidad	Mecanismo
<b>Ideológico</b>	Facilitar la continuidad de las reformas estructurales (ej. salud y pensiones) y, en general, la consolidación del orden neoliberal.  Sustentar el desmonte de los derechos sociales y la focalización del gasto público social.  Demostrar el compromiso social del gobierno, más allá de su compromiso económico y militar con el capital.	Sustentación conceptual y técnica del programa.  Extensión del programa por tiempo indefinido y expansión de su cobertura hacia grandes ciudades.  Entrega de los subsidios de Familias en Acción a población en situación de extrema pobreza y desplazamiento forzado.
<b>Institucional</b>	Garantizar la hegemonía del Ejecutivo al interior del aparato estatal.	Ejecución de recursos de la Presidencia de la República obtenidos tras la centralización del gasto público social.
<b>Social</b>	Fortalecer el apoyo al proyecto político del gobierno en las regiones y barrios populares de las principales ciudades.  Acercar a la población a la figura del presidente  Desmovilizar a procesos sociales críticos.	Generación de redes clientelares, primero, en municipios y, luego, en áreas urbanas de más de 100.000 habitantes.  Entrega de subsidios del programa en Consejos Comunitarios.

**Fuente:** GARCÍA TRUJILLO, Andrés (2009). Los programas de Transferencias Condicionadas: Mecanismos de Legitimidad Política del Orden Neoliberal en América Latina. El Caso de familias en Acción.

**CEPAL (2011). Panorama Social de América Latina. Pobreza, Desigualdad y Percepciones sobre el Mundo del Trabajo en América Latina. Capítulo 1.**

**Gráfica 5 América Latina: Evolución de la Desigualdad, 2002 - 2010**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Datos para áreas urbanas en Argentina, Ecuador y Uruguay. Puntos en color celeste indican que la variación entre ambos años no es estadísticamente significativa. Corresponde a los periodos 2001-2009 en Brasil, 2000-2009 en Chile, 2002-2009 en Costa Rica y 2001-2010 en El Salvador, Perú y Paraguay.

**Tabla 24 América Latina: Variación Anual Observada y Simulada de la Brecha de Ingresos entre Quintiles, Según Determinantes del Ingreso**

AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): VARIACIÓN ANUAL OBSERVADA Y SIMULADA DE LA BRECHA DE INGRESOS ENTRE QUINTILES, SEGÚN DETERMINANTES DEL INGRESO  
(En porcentajes)

País	Período	Variación anual			Porcentaje explicado por:			Variación anual			Porcentaje explicado por:		
		Brecha del ingreso per cápita	Cambio en el ingreso por adulto	Cambio en el porcentaje de adultos	Brecha del ingreso por adulto	Cambio en los ingresos laborales	Cambio en los ingresos no-laborales	Brecha del ingreso laboral por adulto	Cambio en el ingreso por ocupado	Cambio en tasa de ocupación			
Argentina a/	2002-2009	-4,4	82	18	-3,6	55	45	-2,5	150	-50			
Brasil	2001-2009	-4,9	93	7	-4,5	58	42	-3,0	120	-20			
Chile	2000-2006	-4,2	87	13	-3,6	45	55	-2,4	134	-34			
Colombia	2002-2005	-5,2	114	-14	-5,9	95	5	-6,7	79	21			
Costa Rica	2002-2005	-4,7	113	-13	-5,3	93	7	-6,2	66	34			
Ecuador a/	2005-2010	-3,6	98	2	-3,5	61	39	-2,6	107	-7			
El Salvador	2001-2010	-5,8	97	3	-5,6	86	14	-6,3	103	-3			
México	2000-2010	-3,1	93	7	-2,9	74	26	-3,0	120	-20			
Nicaragua	2001-2005	-7,2	90	10	-6,5	146	-46	-10,7	72	28			
Panamá	2002-2009	-5,0	109	-9	-5,4	76	24	-5,4	101	-1			
Perú	2001-2010	-4,4	85	15	-3,8	70	30	-4,1	88	12			
Paraguay	2001-2009	-2,7	52	48	-1,4	-27	127	0,8	42	58			
República Dominicana	2004-2007	-2,1	119	-19	-2,5	-58	158	1,6	-71	171			
Uruguay a/	2004-2010	-3,6	101	-1	-3,6	24	76	-1,3	119	-19			
Venezuela	2002-2010	-7,8	104	-4	-8,1	88	12	-8,8	97	3			

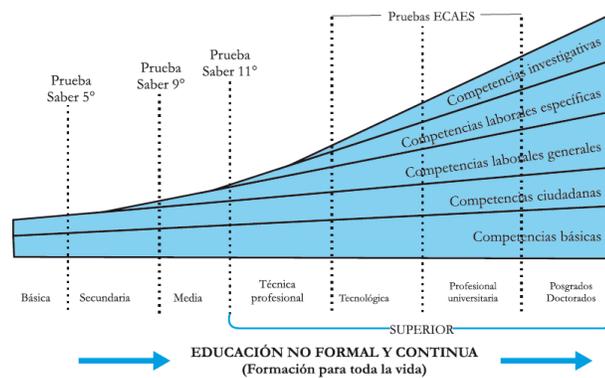
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
a/ Área urbana.

P. 23

**DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2007). Plan Nacional de Desarrollo: Estado Comunitario: desarrollo para todos.**

**Gráfica 6 Modelo de Formación por Competencias**

Modelo de formación por competencias

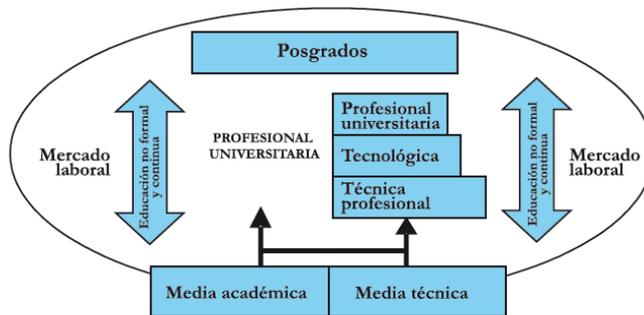


Fuente: MEN-DNP.

P.301

## Gráfica 7 Articulación del Sistema de Formación de Capital Humano

### Articulación del sistema de formación de capital humano



Fuente: MEN.

P. 302

## **ANEXO E: APROXIMACIÓN A LOS RESULTADOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLITICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA EN COLOMBIA: LOS PROGRAMAS DE ACCION SOCIAL**

En este apartado nos centraremos fundamentalmente en los resultados de las ejecuciones presupuestales y de cobertura de los programas de Acción social, que son los que se consideran representativos y atienden a las líneas de política del Gobierno Nacional para lo correspondiente a los Planes de Desarrollo desde 2002. Las cifras son tomadas en su totalidad de información oficial obtenida de Acción Social en comunicación con fecha 28 de Octubre de 2011 sobre solicitud de información de recursos, ejecución, programas y beneficiarios dirigida, Unidad de Trabajo Técnico Legislativo Senador Jorge Robledo y de Acción Social en comunicación con fecha 22 de junio de 2010 sobre solicitud de información relativa al programa Familias en Acción, Unidad de Trabajo Técnico Legislativo de la Senadora Gloria Inés Ramírez.

### ***Presupuesto***

#### ***Recursos Ejecutados Acción Social***

De acuerdo con las cifras e Acción Social, el total de sus apropiaciones para el periodo 2006 – 2001 (septiembre) ascienden a \$15.406.620 millones de pesos cuyas fuentes de financiamiento se aplican con destinación a funcionamiento el 88,16% del total de los recursos y el 11,84% para gastos de inversión. En la información proporcionada no se detalla la composición de los gastos de acuerdo con su clasificación sino la fuente de financiamiento.

**Tabla 25 Ejecución Presupuestal Acción Social por Fuente de Financiamiento Año a Año**

**AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL - ACCION SOCIAL-  
EJECUCION PRESUPUESTAL 2006 - 2011 (Cifras en millones de pesos)**

AÑO	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>CONCEPTO Y FUENTE</b>	<b>APROPIACION DEFINITIVA</b>					
<b>FUNCIONAMIENTO</b>	<b>199.486</b>	<b>109.644</b>	<b>154.709</b>	<b>308.528</b>	<b>422.144</b>	<b>628.372</b>
RECURSOS NACIÓN	149.486	57.394	100.369	254.188	367.379	572.336
RECURSOS PROPIOS (2)	50.000	52.250	54.340	54.340	360	0
RECURSOS PROPIOS (3)	0	0	0	0	54.404	56.037
<b>INVERSIÓN</b>	<b>1.034.677</b>	<b>1.601.734</b>	<b>2.305.270</b>	<b>2.535.846</b>	<b>3.144.880</b>	<b>2.961.329</b>
RECURSOS NACIÓN	689.703	1.029.539	1.477.407	1.279.095	1.951.332	2.714.477
RECURSOS PRESTAMO DE DESTINACION ESPECIFICA	238.201	296.584	575.363	697.000	940.504	11.806
RECURSOS PRESTAMO DE DESTINACION ESPECIFICA AUTORIZADO	24.934	10.000	0	4.990	0	0
RECURSOS PROPIOS (3)	11.763	180.000	50.000	19.200	0	0
RECURSOS PROPIOS (4)			118.000	492.308	49.927	0
RECURSOS PROPIOS -COOPERACION INTERNACIONAL	70.077	85.611	84.500	43.253	81.558	235.047
<b>TOTAL PRESUPUESTO</b>	<b>1.234.163</b>	<b>1.711.378,00</b>	<b>2.459.979</b>	<b>2.844.374</b>	<b>3.567.024</b>	<b>3.589.702</b>

(2) Recursos de los desmovilizados para la reparación de las víctimas (Art 54 Ley 975/2005)

(3) Aportes Dirección Nacional de Estupefacientes

(2) Recursos de los desmovilizados para la reparación de las víctimas (Art 54 Ley 975/2005)

(3) Aportes Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

(2) Recursos de los desmovilizados para la reparación de las víctimas (Art 54 Ley 975/2005)

(3) Aporte de Defensa Nacional-Policía Nacional

(4) Aportes Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

(2) Recursos de los desmovilizados para la reparación de las víctimas (Art 54 Ley 975/2005)

(3) Aportes del Departamento Nacional de Planeación

(4) Aportes Defensa y policía (\$65.0 millones), Departamento Nacional de Planeación (\$320.0 millones) e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (\$426.988.0 millones)

(2) Recursos de Cooperación

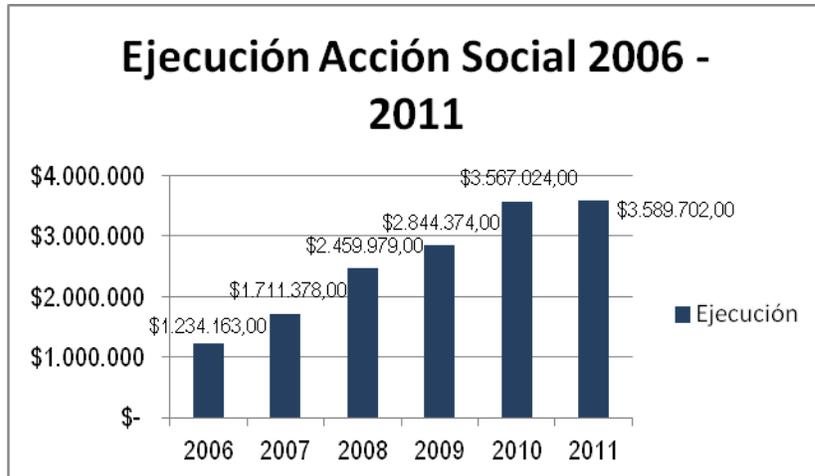
(3) Recursos de los desmovilizados para la reparación de las víctimas (Art 54 Ley 975/2005)

(4) Aportes Defensa Nacional - Policía Nacional

(2) Recursos de los desmovilizados para la reparación de las víctimas (Art 54 Ley 975/2005)

Por su parte, se evidencia que el recurso ejecutado por Acción Social asciende vertiginosamente para el periodo comprendido entre 2006 y 2009, lo cual se corresponde al despliegue programático de los planes de desarrollo correspondientes a los periodos presidenciales del Uribe Vélez. En 2010 – 2011 parece que el gasto visto desde las apropiaciones presupuestales tiene a estabilizarse, posiblemente por el cambio de gobierno mientras se profundizan las líneas de acción en el componente social bajo la nueva estructura administrativa del Departamento Administrativo de Prosperidad Social .

**Gráfica 8 Ejecución Presupuestal Acción Social (Apropiaciones)**



***Apropiación presupuestal por programa***

En cuanto a las apropiaciones presupuestales se encuentra que para el periodo 2007 – septiembre de 2011 se han ejecutado como gastos de inversión \$12.548.318 millones de pesos, encontrando que el Programa de familias en Acción representa el 53,45% (\$6.707.480 millones) del total de los recursos apropiados para ejecución, seguido por el 15,25% correspondiente al programa de Prevención y Atención para el Desplazamiento Forzado. Por su parte Red Juntos (unidos) viene presentando un crecimiento sostenido desde 2008 logrando para el mismo periodo apropiaciones por \$ 490.218 millones equivalentes al 3,9% del total apropiado en el periodo.

**Tabla 26 Apropriación Presupuestal por Programa 2007 - 2011**

Millones de Pesos

	2007	2008	2009	2010	sep-11
<b>Proyectos</b>	<b>Apropiación</b>				
<b>INVERSION</b>	<b>\$ 1.601.732,0</b>	<b>\$ 2.305.269,0</b>	<b>\$ 2.535.847,0</b>	<b>\$ 3.144.183,0</b>	<b>\$ 2.961.287,0</b>
Asistencia Víctimas Violencia	\$ 60.020,0	\$ 30.000,0	\$ 25.000,0	\$ 10.000,0	\$ 10.000,0
Prevención y Atención Desplazamiento Forzado	\$ 192.425,0	\$ 345.871,0	\$ 347.900,0	\$ 437.400,0	\$ 590.408,0
Batuta y Legión del Afecto	\$ 13.750,0	\$ 11.900,0	\$ 13.000,0	\$ 10.000,0	\$ 10.000,0
Generación de Ingresos Desplazados	\$ 131.000,0	\$ 83.705,0	\$ 100.000,0	\$ 40.000,0	\$ 30.000,0
Familias en Acción	\$ 781.006,0	\$ 1.198.190,0	\$ 1.421.730,0	\$ 1.895.471,0	\$ 1.411.083,0
JUNTOS		\$ 84.478,0	\$ 143.550,0	\$ 102.690,0	\$ 159.500,0
Familias Guardabosques	\$ 120.000,0	\$ 128.717,0	\$ 100.000,0	\$ 79.226,0	\$ 80.000,0
FIDS	\$ 20.000,0	\$ 4.632,0	\$ 3.870,0	\$ 4.000,0	\$ 7.500,0
GME		\$ 118.500,0	\$ 97.000,0	\$ 83.000,0	\$ 70.000,0
Proyectos Especiales	\$ 12.490,0	\$ 6.340,0	\$ 29.690,0	-	
Desarrollo y Paz	\$ 24.000,0	\$ 8.000,0	\$ 6.000,0	\$ 6.000,0	\$ 6.000,0
RESA	\$ 21.000,0	\$ 29.507,0	\$ 12.000,0	\$ 12.000,0	\$ 12.000,0
Obras para la Paz	\$ 89.809,0	\$ 95.308,0	\$ 141.029,0	\$ 182.000,0	\$ 238.000,0
Generación de Ingresos	\$ 24.000,0	\$ 44.869,0	\$ 24.565,0	\$ 50.978,0	\$ 72.750,0
Sistemas de Información	\$ 4.621,0	\$ 5.000,0	\$ 3.410,0	\$ 4.000,0	\$ 4.000,0
Admón Recursos de Coop. Int - DONACIONES	\$ 85.611,0	\$ 84.500,0	\$ 43.253,0	\$ 202.349,0	\$ 235.046,0
Recursos de Coop. Int - Contrapartida	\$ 22.000,0	\$ 25.752,0	\$ 23.850,0	\$ 25.069,0	\$ 25.000,0
<b>FUNCIONAMIENTO</b>	<b>\$ 25.000,0</b>	<b>-</b>	<b>\$ 207.402,0</b>	<b>\$ 309.000,0</b>	<b>\$ 513.899,0</b>
Fondo Nacional de Reparación			\$ 207.402,0	\$ 309.000,0	\$ 513.899,0
GME	\$ 25.000,0				

### **Financiamiento**

En cuanto al financiamiento del gesto, se identifican tres fuentes relevantes en cuanto a los programas: De una parte el crédito externo donde existe una relación directa con el banco Mundial y el BID para el financiamiento de Familias en Acción y los programas de Paz y Desarrollo. Existen otras fuentes de carácter local a saber recursos de la Nación y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

### **Crédito externo dirigido a programas 2006 a octubre de 2011:**

El total del monto de crédito para el financiamiento del programa Familias en Acción asciende a US\$1.352.300.000 de los cuales US\$826.300.000 son otorgados por el Banco Mundial y US\$526.000.000 por el Banco Interamericano de Desarrollo. Del mismo modo, los programas de paz cuentan con financiamiento de crédito del Banco Mundial por US\$37.812.000. Se deben revisar las condicionalidades de los documentos técnicos que permiten identificar el tipo de relación que se establece con la banca multilateral para el financiamiento de programas sociales y de lucha contra la pobreza en Colombia.

## Tabla 27 Crédito externo para programas

CREDITOS EXTERNOS TOMADOS PARA FINANCIAR PROGRAMAS EJECUTADOS POR ACCION SOCIAL  
DESDE EL AÑO 2006 HASTA OCTUBRE DE 2011

PROGRAMA FINANCIADO	CREDITO No.	ENTIDAD FINANCIERA	FECHA FIRMA DEL CONTRATO	MONTO DEL CRÉDITO EN US\$	CARACTERÍSTICAS DEL CREDITO
FAMILIAS EN ACCIÓN	BIRF 7337-CO	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento - BIRF	23/11/2005 (Inicio ejecución en el año 2006)	\$ 85.000.000	Fortalecer la red de apoyo social del prestatario, a través de la consolidación y expansión del programa Familias en Acción, con el fin de alcanzar un mayor número de beneficiarios.
	BIRF 7433-CO	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento - BIRF	16/04/2007	\$ 104.800.000	Fortalecer la red de apoyo social del prestatario, a través de la consolidación y expansión del programa Familias en Acción, con el fin de alcanzar un mayor número de beneficiarios. ( Adición al contrato BIRF 7337-CO)
	BID 1947/OC-CO	Banco Interamericano de Desarrollo - BID	18/04/2008	\$ 306.000.000	Para cooperar en la ejecución del programa multifase de apoyo a la segunda etapa de expansión del programa de subsidios condicionados - Familias en Acción- primera fase.
	BIRF 7619-CO	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento - BIRF	19/02/2008	\$ 636.500.000	Respaldo a la segunda fase de la ampliación del programa de y transferencias condicionales- proyecto Familias en Acción.
	BID 2356/OC-CO	Banco Interamericano de Desarrollo - BID	13/09/2010	\$ 220.000.000	Para cooperar en la ejecución del programa multifase de apoyo a la segunda etapa de expansión del programa de subsidios condicionados - Familias en Acción- segunda fase.
PAZ Y DESARROLLO	BIRF 7232	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento - BIRF	27/09/2004	\$ 30.000.000	Ayudar a las poblaciones desplazadas, vulnerables y de bajos ingresos en comunidades rurales y urbanas, en las regiones afectadas por el conflicto, con el fin de disminuir el riesgo de su exposición al mismo y atenuar el impacto negativo de posibles efectos
	BIRF 7781	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento - BIRF	06/11/2009	\$ 7.812.000	El objetivo central de esta segunda fase del Programa Paz y Desarrollo es consolidar y garantizar la sostenibilidad de los procesos sociales, económicos e institucionales promovidos por las cinco organizaciones socias participantes en la fase I y ampliar sus alcances a una nueva región del país a través del mismo modelo de intervención. Lo anterior bajo los principios de articulación, complementariedad y aprendizaje.

### **Familias en Acción Fuentes Externas 2001 - Septiembre de 2011**

El programa Familias en Acción percibe para su financiamiento ha obtenido recursos del Banco Interamericano de Desarrollo por US\$684.22 millones, del Banco Mundial US\$975.55 millones y de fuentes locales (Nación e ICBF) US\$1.890.51 para un total de financiamiento de \$3.550,27.

**Tabla 28 Fuentes Externas Programa Familias en Acción**

**PROGRAMA FAMILIAS EN ACCION EJECUCION HISTORICA  
( 2001 A SEPTIEMBRE 30 DE 2011) POR AÑO**

En millones de dólares

AÑO	FUENTE									TOTAL POR AÑO	%
	BID 1280	BID 1947	BID 2356	BANCO MUNDIAL				LOCAL			
				7050	7337	7433	7619	NACION	ICBF		
2001	2,78	0,00	0,00	2,41	0,00	0,00	0,00	4,56		9,75	0,3%
2002	15,93	0,00	0,00	25,88	0,00	0,00	0,00	2,37		44,18	0,01
2003	17,41	0,00	0,00	46,68	0,00	0,00	0,00	6,17		70,27	0,02
2004	21,54	0,00	0,00	53,71	0,00	0,00	0,00	4,23		79,48	0,02
2005	55,30	0,00	0,00	21,32	0,00	0,00	0,00	19,50		96,13	0,03
2006	45,93	0,00	0,00	0,00	53,03	0,00	0,00	13,01		111,97	3,2%
2007	0,00	0,00	0,00	0,00	31,97	96,08	0,00	159,83	55,46	343,34	9,7%
2008	0,00	273,80	0,00	0,00	0,00	8,72	0,00	100,18	78,32	461,03	0,13
2009	0,00	29,46	0,00	0,00	0,00	0,00	286,50	250,37	189,76	756,10	0,21
2010	0,00	2,73	167,57	0,00	0,00	0,00	340,34	360,49	19,51	890,65	0,25
2011		0,00	51,75	0,00	0,00	0,00	8,91	626,74	0,00	687,39	0,19

TOTAL	158,90	306,00	219,32	150,00	85,00	104,80	635,75	1.547,45	343,07	3.550,27	100%
-------	--------	--------	--------	--------	-------	--------	--------	----------	--------	----------	------

	684,22							975,55		1.890,51	3.550,27
--	--------	--	--	--	--	--	--	--------	--	----------	----------

	19,03%							27,50%		53,20%	100%
--	--------	--	--	--	--	--	--	--------	--	--------	------

Recursos ejecutados por el Fondo de Inversión para la Paz- FIP hasta cuando estuvo adscrito al Departamento	299,80
Recursos ejecutados por el Fondo de Inversión para la Paz- FIP desde que esta adscrito ACCION SOCIAL	3.250,47
Total	3.550,27

Fuente. Área de Gestión Financiera - ACCION SOCIAL

**Programa de Paz y Desarrollo**

Por su parte el programa de Paz y Desarrollo ha obtenido financiamiento del Banco Mundial por US\$33,57 millones y de la Nación US\$3.71, encontrando que el 90% del financiamiento corresponde al financiamiento de la banca multilateral.

**Tabla 29 Financiamiento Programas de Paz y Desarrollo**

**PROGRAMA PAZ Y DESARROLLO**  
**EJECUCION HISTORICA ( 2005 A SEPTIEMBRE 30 DE 2011)**  
**POR AÑO**

En millones de dólares

AÑO	BANCO MUNDIAL		LOCAL	TOTAL POR AÑO	%
	7232	7781	NACION		
2004	0,00	0,00	1,17	1,17	3,1%
2005	1,46	0,00	0,65	2,11	5,7%
2006	8,22	0,00	0,96	9,18	24,6%
2007	10,30	0,00	0,00	10,30	27,6%
2008	4,03	0,00	0,00	4,03	10,8%
2009	3,24	0,00	0,00	3,24	8,7%
2010	2,63	0,89	0,34	3,86	10,4%
2011	0,00	2,80	0,59	3,39	9,1%
<b>TOTAL</b>	<b>29,88</b>	<b>3,69</b>	<b>3,71</b>	<b>37,28</b>	<b>100%</b>
	33,57		3,71	37,28	
	90,0%		10,0%	100,0%	

**Coberturas**

Este apartado da cuenta del número de municipios en los cuales hace presencia el programa en cuestión, el número de familias y/o personas beneficiarias y el detalle de la cobertura de acuerdo al tipo de programa. Los programas que se presentan en este apartado son: familias en Acción y Red Unidos como programas de lucha contra la pobreza, siendo familias en Acción el Programa con mayor ejecución presupuestal y cobertura histórica de todos los programas; generación de Ingresos y Proyectos Productivos; programas de la línea de trabajo de paz; Atención a Víctimas de la Violencia; Familias Guardabosques; batuta; Hábitat; red de Seguridad Alimentaria ReSA y Retorno.

La relevancia de este apartado no se centra en el análisis de coberturas, porque no hay certeza de que los datos proporcionados hayan sido depurados, es decir, que puede que haya una familia que es beneficiaria en múltiples intervenciones, en sí mismos, estos datos de cobertura no contribuyen en la consolidación del seguimiento a la realización de derechos ya que siendo una base de datos para programas de corte asistencial, su relevancia se centra en el análisis de costo – beneficio de cada programa o proyecto. Así, la cobertura de cada programa vista en un enfoque histórico permite ver el creciente o decreciente número de beneficiarios y el incremento o reducción de recursos ejecutados para la intervención.

Existe la posibilidad de hacer otro tipo de seguimiento y evaluaciones, principalmente con la Red Unidos, ya que se supone que la graduación de familias amerita un mayor acompañamiento en el proceso. Sin embargo los datos no permiten hacer mayores inferencias al respecto.

Otro valor fundamental de estos datos consiste en que esta información siendo pública se encuentra disponible pero en bloques fragmentados o en textos de varios años lo que limita la construcción de análisis, implicando esfuerzos adicionales para la consecución de información.

**Tabla 30 Cobertura Familias en Acción**

AÑO	PROGRAMA	NRO MUNICIPIOS /	FAMILIAS	PERSONAS	INVERSIÓN (MILLONES \$)
2005	FAMILIAS EN ACCIÓN - DESPLAZADOS	682	111.421	257.171	\$ 55.474
2006		41	63.312	139.631	\$ 15.009
2007		899	172.433	327.279	\$ 77.712
2008		1059	270.707	2.817.833	\$ 141.215
2009		1078	341.581	691.882	\$ 219.175
2010		1082	360.189	712.894	\$ 224.363
2011		1082	374.832	716.489	\$ 180.889
2005	FAMILIAS EN ACCIÓN - SISBEN 1	848	588.105	1.502.616	\$ 243.730
2006		722	487.215	1.224.586	\$ 794.301
2007		1084	1.422.467	2.747.972	\$ 313.779
2008		1093	1.429.499	1.666.898	\$ 894.052
2009		1097	2.213.910	4.302.275	\$ 1.184.418
2010		1098	2.131.504	4.107.617	\$ 1.246.453
2011		1098	1.986.810	3.678.174	\$ 889.386
2009	FAMILIAS EN ACCIÓN - INDÍGENAS	66	69.622	145.297	\$ 29.105
2010		67	73.060	164.345	\$ 51.833
2011		82	71.750	151.273	\$ 37.153

**Tabla 31 Cobertura Red Unidos**

AÑO	PROGRAMA	NRO MUNICIPIOS /	FAMILIAS	PERSONAS	INVERSIÓN (MILLONES \$)
2010	UNIDOS	1035	1.370.348		\$ 197.906
2011		1027	1.447.165	5.574.844	\$ 119.076

**Tabla 32 Generación de Ingresos y Proyectos Productivos**

AÑO	PROGRAMA	NRO MUNICIPIOS /	FAMILIAS	PERSONAS	PROYECTOS	INVERSIÓN (MILLONES \$)
2007	GENERACIÓN DE INGRESOS / CAPITALIZACIÓN	45		3.364	64	\$ 1.515
2008		109		8.002	268	\$ 4.543
2009		127		5.031	218	\$ 4.134
2010		156		10.626	392	\$ 7.700
2009	GENERACIÓN DE INGRESOS / ICETEX	328		2.435	329	\$ 3.001
2010		248		3.166	248	\$ 11.514
2011		1		141	1	\$ 99
2008	GENERACIÓN DE INGRESOS / MUJERES AHORRADORAS EN ACCIÓN	11		5.971	11	\$ 4.506
2009		51		15.137	51	\$ 8.419
2010		110		20.074	168	\$ 10.000
2007	GENERACIÓN DE INGRESOS / OTRAS	7		470	10	\$ 307
2008		17		2.255	25	\$ 1.304
2009		4		1.764	4	\$ 1.024
2010	GENERACIÓN DE INGRESOS / OTRAS	116		7.446	516	\$ 11.135
2010	GENERACIÓN DE INGRESOS / PROGRAMA DE ATENCIÓN INICIAL	82		11.349	83	\$ 26.543
2007	GENERACIÓN DE INGRESOS / RECUPERACIÓN ACTIVOS IMPRODUCTIVOS	25		4.942	29	\$ 3.148
2008		73		17.067	101	\$ 6.971
2009		55		18.298	68	\$ 8.269
2010		49		15.184	56	\$ 6.310
2011		5		820	5	\$ 1.236
2005	GENERACIÓN DE INGRESOS A DESPLAZADOS	25	1.843			\$ 2.915
2006		21	6.192			\$ 6.093
2007		113	41.178		*	\$ 69.779
2008		154 »	36.562			\$ 81.789
2009		160	31.896			\$ 67.158
2004	PROYECTOS PRODUCTIVOS	1	58			\$ 6.144
2005		1	36			\$ 21
2006		25	6.749			\$ 27.286
2007		94	20.661			\$ 24.890
2008		111	20.288			\$ 24.454
2009		63	7.397			\$ 9.229
2010		71	9.058			\$ 7.361
2011		3	651			\$ 271

**Tabla 33 Minicadenas Productivas y Sociales**

AÑO	PROGRAMA	NRO MUNICIPIOS /	FAMILIAS	PROYECTOS
2003	MINICADENAS PRODUCTIVAS Y SOCIALES	4	4.811	5
2004		15	7.398	30
2005		61	44.951	119
2006		63	32.926	105
2007		48	12.585	77
2008		13	683	16

**Tabla 34 Líneas de trabajo de Paz**

AÑO	PROGRAMA	NRO MUNICIPIOS /	FAMILIAS	PROYECTOS	INVERSIÓN (MILLONES \$)
2005	VÍAS PARA LA PAZ	191		309	\$ 897.371
2005	LABORATORIOS DE PAZ	2	2.367		\$ 2.825
2006		45	98.127		\$ 106.740
2007		20	11.101		\$ 13.605
2008		45	21.502		\$ 45.495
2009		5	4.632		\$ 4.817
2010	DESARROLLO REGIONAL PAZ Y.ESTABILIDAD	1	1.930		\$ 5.704
2011		3	1.432		\$ 6.305
2003	OBRAS PARA LA PAZ	27		72	\$ 13.522
2004		35		113	\$ 24.413
2005		66		124	\$ 36.068
2006		81		109	\$ 35.923
2007		134		183	\$ 92.577
2008		173		220	\$ 82.219
2009		257		421	\$ 125.259
2010		250		457	\$ 154.425
2011		129		158	\$ 135.687
2004		PROGRAMAS DE DESARROLLO Y PAZ (PDP)	1	30	
2005	36		4.730		\$ 4.490
2006	93		40.303		\$ 22.218
2007	86		27.909		\$ 17.334
2008	19		4.284		\$ 3.418
2009	3		103		\$ 152
2010	6		2.952		\$ 1.986
2011	7		750		\$ 1.215

**Tabla 35 Líneas de trabajo de Paz**

AÑO	PROGRAMA	NRO MUNICIPIOS /	HAS
2005	GRUPO MÓVIL DE ERRADICACIÓN	167	33.420,00
2006		197	43.066,00
2007		251	66.851,00
2008		252	96.206,00
2009		239	61.308,00
2010		235	44.652,00
2011		180	22.424,00

**Tabla 36 Víctimas de la violencia**

AÑO	PROGRAMA	NRO MUNICIPIOS /	FAMILIAS	INVERSIÓN (MILLONES \$)
2003	ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA 2 SMMLV	298	10.292	\$ 6.418
2004		244	3.031	\$ 2.037
2005		212	4.836	\$ 3.581
2006		205	4.909	\$ 3.927
2007		192	5.421	\$ 4.551
2008		188	3.854	\$ 3.473
2009		171	5.029	\$ 4.806
2010		116	2.792	\$ 2.764
2011		122	4.389	\$ 4.585
2003		ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA 40 SMMLV	93	211
2004	564		7.090	\$ 82.426
2005	631		5.172	\$ 63.899
2006	727		7.580	\$ 98.111
2007	800		13.412	\$ 181.255
2008	448		1.678	\$ 24.499
2009	612		4.980	\$ 77.689
2010	186		350	\$ 5.604
2011	115	188	\$ 3.092	
2009	ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA - REPARACIÓN ADMINISTRATIVA	739	10.593	\$ 199.900
2010		818	16.867	\$ 302.105
2011		589	7.992	\$ 150.059
2005	ATENCIÓN HUMANITARIA INTEGRAL	29	113.022	\$ 267.590
2005	ATENCIÓN HUMANITARIA DE EMERGENCIA	136	31.816	\$ 14.389
2006		149	71.966	\$ 90.408
2007		311	113.307	\$ 88.779
2008		373	192.411	\$ 230.679
2009		866	259.416	\$ 201.403
2010		995	381.269	\$ 361.693
2011		1013	418.123	\$ 394.224

**Tabla 37 Familias Guardabosques**

AÑO	PROGRAMA	NRO MUNICIPIOS /	FAMILIAS	INVERSIÓN (MILLONES \$)
2003	FAMILIAS GUARDABOSQUES	6	11.133	\$ 23.805
2004		13	7.951	\$ 75.967
2005		35	14.300	\$ 101.831
2006		59	17.278	\$ 132.228
2007		94	34.569	\$ 127.880
2008		113	21.670	\$ 182.057
2009		96	7.296	\$ 85.783
2010		68	7.446	\$ 20.783
2011		30	1.348	\$ 17.160

**Tabla 38 Hábitat**

AÑO	PROGRAMA	NRO MUNICIPIOS /	FAMILIAS	INVERSIÓN (MILLONES \$)
2002	HÁBITAT - APOYO DIRECTO	41	3.992	\$ 10.427
2003		10	1.723	\$ 2.522
2008	HÁBITAT - INCENTIVO A LA TITULACIÓN	290	3.978	\$ 1.285
2009		335	3.974	\$ 1.415
2005	HÁBITAT - MEJORAMIENTO DE HABITABILIDAD	72	4.478	\$ 5.107
2006		44	4.102	\$ 6.271
2008		80	5.014	\$ 10.106
2009		107	9.579	\$ 19.904
2010		2	151	\$ 913
2007		92	6.944	\$ 10.748
2004	HÁBITAT - SUBSIDIO URBANO / OTRAS SOLUCIONES	206	7.589	\$ 34.091
2005		116	1.229	\$ 5.640
2006		95	693	\$ 3.763
2007		57	206	\$ 1.193
2004	HÁBITAT - SUBSIDIO URBANO / ADQUISICIÓN DE VIVIENDA	315	6.605	\$ 60.768
2005		232	4.205	\$ 40.694
2006		312	10.986	\$ 118.181
2007		214	5.986	\$ 69.083
2004	HÁBITAT - SUBSIDIO RURAL	4	183	\$ 1.124
2005		83	3.418	\$ 19.995
2006		69	2.787	\$ 18.523
2007		90	4.122	\$ 30.944
2008		31	1.660	\$ 12.837
2010		16	845	\$ 9.819

**Tabla 39 ReSA**

AÑO	PROGRAMA	NRO MUNICIPIOS /	FAMILIAS	INVERSIÓN (MILLONES \$)
2003	RED DE SEGURIDAD ALIMENTARIA ReSA	269	55.705	\$ 7.100
2004		527	129.580	\$ 16.864
2005		462	139.876	\$ 17.461
2006		409	121.872	\$ 14.408
2007		443	145.222	\$ 21.060
2008		549	166.015	\$ 27.405
2009		231	101.477	\$ 18.196
2010		156	67.011	\$ 15.790
2011		129	30.331	\$ 8.591

**Tabla 40 Retorno**

AÑO	PROGRAMA	NRO MUNICIPIOS /	FAMILIAS	PERSONAS
2002	RETORNO	38	4.382	18.048
2003		83	8.798	37.204
2004		62	4.278	18.718
2005		70	8.463	35.317
2006		61	6.605	29.704
2007		86	6.368	28.870
2008		108	1.183	4.560
2009		255	1.488	7.113
2010		28	13.249	50.834