

CUADERNOS DE CIENCIAS POLITICAS

No. 2

GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS



Departamento de Humanidades
Pregrado en Ciencias Políticas



**UNIVERSIDAD
EAFIT**

Abierta al mundo



1960 • 2010

CUADERNOS DE CIENCIAS POLÍTICAS

Adolfo Eslava
Coordinador general

GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Leonardo García Jaramillo – María Fernanda Ramírez Brouchoud
Editores académicos

Departamento de Humanidades
Pregrado en Ciencias Políticas





Juan Luis Mejía Arango

Rector

Julio Acosta Arango

Vicerrector

Hugo Alberto Castaño Zapata

Secretario General

Jorge Alberto Giraldo Ramírez

Decano Escuela de Ciencias y Humanidades

Liliana María López Lopera

Jefe Departamento de Humanidades

Adolfo Eslava

Jefe Pregrado en Ciencias Políticas

ISBN:

Diseño, diagramación e impresión

Pregón Ltda.

UNIVERSIDAD EAFIT

Misión

La Universidad EAFIT tiene la Misión de contribuir al progreso social, económico, científico y cultural del país, mediante el desarrollo de programas de pregrado y de postgrado -en un ambiente de pluralismo ideológico y de excelencia académica- para la formación de personas competentes internacionalmente; y con la realización de procesos de investigación científica y aplicada, en interacción permanente con los sectores empresarial, gubernamental y académico.

Valores Institucionales

Excelencia:

Calidad en los servicios ofrecidos a la comunidad
Búsqueda de la perfección en todas nuestras realizaciones
Superioridad y preeminencia en el medio en el que nos desenvolvemos

Tolerancia:

Generosidad para escuchar y ponerse en el lugar del otro
Respeto por las opiniones de los demás
Transigencia para buscar la conformidad y la unidad

Responsabilidad:

Competencia e idoneidad en el desarrollo de nuestros compromisos
Sentido del deber en el cumplimiento de las tareas asumidas
Senseatez y madurez en la toma de decisiones y en la ejecución de las mismas

Integridad:

Probidad y entereza en todas las acciones
Honradez o respeto de la propiedad intelectual y de las normas académicas
Rectitud en el desempeño, o un estricto respeto y acatamiento de las normas

Audacia:

Resolución e iniciativa en la formulación y ejecución de proyectos
Creatividad y emprendimiento para generar nuevas ideas
Arrojo en la búsqueda soluciones a las necesidades del entorno

LA POBREZA, UN ASUNTO PÚBLICO

ANÁLISIS A LA ACCIÓN PÚBLICA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA EN MEDELLÍN

Sebastián Montaña Correa¹

Político - Universidad Nacional de Colombia

Estudiante de la Maestría en Economía - Universidad de los Andes

*“La pobreza no viene dada por la disminución de la riqueza,
sino por la multiplicación de los deseos”.*

Platón

“Los criados, los trabajadores y los operarios de todas las categorías constituyen la mayoría en toda sociedad política [...]. En consecuencia, no puede ser perjudicial para el todo social lo que aprovecha a la mayor parte de sus componentes. Ninguna sociedad puede ser floreciente y ser feliz si la mayor parte de sus miembros son pobres y miserables”.


Adam Smith

I. INTRODUCCIÓN

Desde hace varios siglos, pero especialmente desde comienzos del siglo XX, la pobreza ha suscitado el interés y la preocupación de académicos e investigadores de múltiples áreas del conocimiento, de líderes políticos de todas las tendencias ideológicas, y de la ciudadanía a nivel mundial, toda vez que este fenómeno compromete tanto el desarrollo personal como el colectivo. En general, la internacionalización del problema ha respondido a la tarea de organismos internacionales como el Banco Mundial, la UNESCO, el Fondo Monetario Internacional (Townsend, 1993) y, más recientemente, la Organización de Naciones Unidas (ONU) con la promoción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el primero de los cuales es “Erradicar la pobreza extrema y el hambre”².

1. Asesores: Adolfo Eslava Gómez y Santiago Leyva Botero.

2. La meta universal acordada por los países miembros de la ONU ha sido reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que viven con ingreso inferior a un dólar diario (1 USD).



En Colombia la influencia por parte de estas instituciones se ve reflejada en los documentos Conpes 91 y Conpes 102. El primero, estableció las metas y estrategias nacionales para alcanzar los ODM y el segundo, de forma específica, fijó la creación de una red de Protección Social contra la Pobreza Extrema – conocida actualmente como la Red Juntos –, la cual constituye un sistema que busca “promover la incorporación efectiva de los hogares más pobres a las redes sociales del Estado y asegurar la superación de su condición” (Colombia, 2009).

Ahora, la pobreza puede ser vista como una situación lo “suficientemente obvia” que ha afectado gran parte de la población mundial³, es decir, “no se requiere elaborar criterios detallados, hábiles mediciones, o amplios análisis de investigación, para reconocer [...] la cruda pobreza”, ya que “hay mucho de transparente acerca de la pobreza y la miseria”. Sin embargo, esta penosa situación, ha dejado de ser tan simple (Sen, 1981: VII). Por lo menos, así lo confirman amplias y elaboradas investigaciones, mediciones y diagnósticos acerca de este fenómeno social, que han llevado a una mayor comprensión del problema, enriqueciendo así la *ciencia de la pobreza* – como la denomina Peter Townsend – y ejerciendo gran influencia en la formulación, diseño, implementación y evaluación de políticas y programas que buscan mejorar las condiciones de los más pobres y vulnerables.

Los amplios debates y análisis alrededor de este problema, han traído avances y acuerdos importantes, de los cuales se puede mencionar:

- Hacer de la lucha contra la pobreza un asunto público prioritario es necesario, al igual que lo es el compromiso no sólo de algunas agencias del Estado sino también de la sociedad y el mercado.
- La solución no estriba nada más en el grado de estabilidad y crecimiento que puedan brindar las políticas económicas o acudiendo políticas sociales de tipo meramente asistencial.
- La pobreza es un fenómeno multidimensional, más complejo de lo que puede verse a partir de la definición de pobreza como carencia de un mínimo ingreso.

Sin embargo, aún persisten serias falencias y vacíos que, de hecho, llevan a continuar diagnosticando y estableciendo las metas para erradicar la pobreza solo en términos de ingreso, argumentando la facilidad y periodicidad con que es posible conseguir los datos para evaluar las condiciones de la población (Sarmiento, 2007). En este orden de ideas, la labor académica y científica en el proceso de comprensión de la pobreza continúa siendo fundamental.

Este ensayo se divide en tres apartados. El primero es esta breve introducción. En el segundo, se aborda el problema de conceptualizar la pobreza, además de considerar las

3. De hecho, Medellín Solidaria cuenta con seis sedes de atención, distribuidas en zonas de la ciudad que permiten descentralizar la atención de la población en los diferentes barrios, permitiendo a la familiar acceder fácilmente a la información y al contacto con los profesionales responsables de fortalecimiento social (Alcaldía de Medellín, 2009).

nociones ofrecidas por algunos de los enfoques más relevantes. Y, en el tercero, se describe la acción del programa Medellín Solidaria, el cual busca mejorar las condiciones de las familias más pobres en el municipio de Medellín. Se considera que este programa, es una *acción pública* de lucha contra la pobreza dadas sus características conceptuales y operativas. Por último, se presentan algunas consideraciones finales con el propósito de rescatar las observaciones y sugerencias más relevantes del texto.

II. EL PROCESO DE IDENTIFICACIÓN: REQUISITO PARA CONCEPTUAR Y ALIVIAR LA POBREZA

La complejidad que presenta estudiar la pobreza, sugiere aclarar el foco de interés del problema, buscando definir el objeto de estudio y las formas de abordarlo, sin desconocer la importancia de considerar sus causas y efectos.

El Premio Nobel de Economía Amartya Kumar Sen (1981) señala que

“Establecer algunas “normas de consumo” o “líneas de pobreza” puede abrir parte de la tarea [...]. Pero esto lleva a otra pregunta: ¿debe relacionarse el concepto de pobreza con los intereses de: 1) sólo los pobres; 2) sólo los que no son pobres, o 3) tanto los unos como los otros?”


Este mismo, llegará a la conclusión que un concepto de pobreza debe centrarse en el bienestar de los pobres “sin importar los factores que lo afecten [pues] la causalidad de la pobreza y los efectos de ella serán, en sí mismos, objetos relevantes de estudio [de tal forma que] definir la pobreza únicamente en términos de las condiciones de los pobres no resta importancia al estudio de estas cuestiones” (Sen, 1981).

Luego de *identificar* que la pobreza se relaciona directamente con las condiciones de los pobres, se encuentra otro problema, que surge de buscar la agregación del conjunto de características de la pobreza y expresarlas de alguna forma que permita cuantificarla.

De esta manera, abordar la pobreza requiere de dos ejercicios independientes más no inconexos: “1) un método para incluir a un grupo de personas en la categoría de pobres (“identificación”), y 2) un método para integrar las características del conjunto de pobres en una imagen global de la pobreza (“agregación”)” (Sen, 1981).

El presente escrito se desarrolla alrededor de la *identificación*, considerando que si bien cumple un papel fundamental en la comprensión del problema junto a la agregación, este ha recibido menos atención. De hecho, los problemas que presenta actualmente la medición, estriban en este ejercicio precedente. Además, este interés por las condiciones que permiten identificar a los pobres, surge de reconocer que a partir de la forma en que se defina el problema, la formulación y el diseño de soluciones de política se verán determinados, al igual que su posterior desempeño.

Ahora, en la literatura especializada en pobreza es posible distinguir entre cuatro enfoques conceptuales ampliamente difundidos. Los tres primeros a abordar, se apoyan respectivamente en las ideas de *subsistencia*, *necesidades básicas* y *privación relativa* (Townsend, 1993). El cuarto, recientemente se ha convertido en un referente para el estudio o análisis de la



pobreza, el bienestar, entre otros. Este último se apoya en la idea de *falla de las capacidades*. A continuación, se ofrecen las nociones de pobreza con cada enfoque, algunas de sus críticas y elementos que se pueden rescatar. Se presta mayor atención al enfoque de las capacidades, a partir de las ideas de Amartya Sen.

II, I. Subsistencia, necesidades básicas y privación relativa

La pobreza desde la idea de *subsistencia* es un asunto *absoluto* y unidimensional, en el cual los ingresos totales de una persona o familia resultan insuficientes para satisfacer alguna condición física básica, particularmente las nutricionales. Estas condiciones básicas pueden ser expresadas en términos de bienes o en términos de sus características. Luego, para identificar a una persona como pobre se establece una *línea de pobreza* con base en la renta, por debajo de la cual se dice que alguien es pobre. En este orden, la identificación parte de un ejercicio indirecto, en la medida en que debe tomar algún patrón típico de comportamiento comunitario, ya que los ingresos que permiten satisfacer los requerimientos nutricionales dependen de los hábitos de consumo de las personas (Sen, 1981).

Algunas críticas a este enfoque señalan que: 1) existen importantes variaciones respecto a los rasgos físicos, las condiciones climáticas y los hábitos de trabajo, para considerarlos como absolutos. Y, 2) con dificultad se logra definir los requerimientos nutricionales mínimos tanto en términos de características como en términos de bienes, al igual, que es difícil definir los requerimientos mínimos para los rubros no alimentarios.

Sin embargo, se puede rescatar que la importancia dada a las necesidades nutricionales o a la eficiencia en el trabajo para definir una línea de pobreza, se debe a que “el hambre es, claramente, el aspecto más notorio de la pobreza”. Así, aunque la desnutrición sólo capta una dimensión de la privación, es una importante (Sen, 1981).

El enfoque de las *necesidades básicas* toma fuerza como una forma de superar la unidimensionalidad del enfoque de subsistencia (Sarmiento, 2007), a pesar que puede ser visto como una ampliación de esta noción de pobreza (Townsend, 1993). Con enfoque, la pobreza se define como la condición en que se encuentra cualquier individuo o familia que no pueda satisfacer una o varias necesidades básicas, o participar de la sociedad. Estas necesidades incluyen dos elementos, citados por Townsend (1993):

“Primero, abarcan los requerimientos mínimos de consumo privado de una familia: alimentación, techo y vestido adecuados, así como cierto mobiliario y equipo doméstico. Segundo, incluyen servicios esenciales provistos por y para la comunidad, como agua potable, servicios sanitarios, transporte público, servicios de atención a la salud, educación e instalaciones y centros culturales [...] El concepto de necesidades básicas debe situarse en el contexto del desarrollo económico social de una nación. Por ningún motivo ha de limitarse sólo al mínimo necesario para subsistir” (OIT, 1976; 1977).

La principal crítica a este enfoque se relaciona con su propuesta de abordar el problema considerando la naturaleza humana como absoluta y, a partir de allí, definir un conjunto de necesidades que trascienden el tiempo y el espacio geográfico. Además, se ha señalado la dificultad con que se fijan los criterios de selección de las necesidades fundamentales (Sarmiento, 2007).

No obstante, con la difusión del concepto de necesidades básicas se avanzó en la aceptación de “ciertas precondiciones, si bien limitadas, [esenciales] para la supervivencia y la prosperidad de las comunidades” (Townsend, 1993), reconociendo con ello, que todo individuo tiene derecho a participar de los beneficios sociales elementales: nutrición, techo e instalaciones y servicios colectivos. Igualmente, la inclusión de necesidades sociales dentro de este conjunto básico ha sido un cambio relevante, aunque este enfoque no profundice en el tema (Townsend, 1993).

Ahora, desde la *privación relativa* se explica que “un relativismo total se aplica según la época y el lugar” para cualquier definición de necesidad, desvaneciendo la idea de necesidades absolutas, ya que “los satisfactores básicos de la vida no son estáticos” (Townsend, 1979), sino que se adaptan e incrementan en relación con los cambios en la sociedad y en la producción. Así,

“La pobreza no es un estado absoluto. Es una privación relativa. La sociedad misma está cambiando continuamente y encargando nuevas obligaciones a sus miembros. Ellos, a su vez, desarrollan nuevas necesidades. Son ricos o pobres de acuerdo a la participación de los recursos dispuestos para todos” (Townsend, 1962: 225).

De forma más detallada, se identifica como pobre a quien

“no puede satisfacer del todo o en forma suficiente las condiciones de vida [...] que le permitan desempeñarse, relacionarse y seguir el comportamiento acostumbrado que se espera de ella por el simple hecho de formar parte de la sociedad. Se puede afirmar que alguien vive en la pobreza si no cuenta con los recursos, o si éstos se le niegan, para acceder a tales condiciones de vida y así cumplir con su papel como miembro de esa sociedad” (Townsend, 1993).

Sen (1981) ha planteado dos críticas a este enfoque, la primera se relaciona con las nociones distintivas y diversas que contiene la noción de pobreza respecto a los “sentimientos de privación” y las “condiciones de privación”; y, la segunda, con respecto a que “grupos de referencia” son escogidos para fines comparativos. Estas consideraciones llevan al mismo Sen a reconocer que si bien la pobreza como privación relativa presenta aspectos que influyen en el análisis social de la pobreza, el enfoque en sí mismo es valioso sólo como complemento para la perspectiva de desposesión absoluta, ya que “la pobreza es una noción estable en el espacio de las capacidades pero con frecuencia tomará una forma relativa en el de los bienes o sus características” (Sen, 1983).

II, II. Pobreza como falla de las capacidades básicas

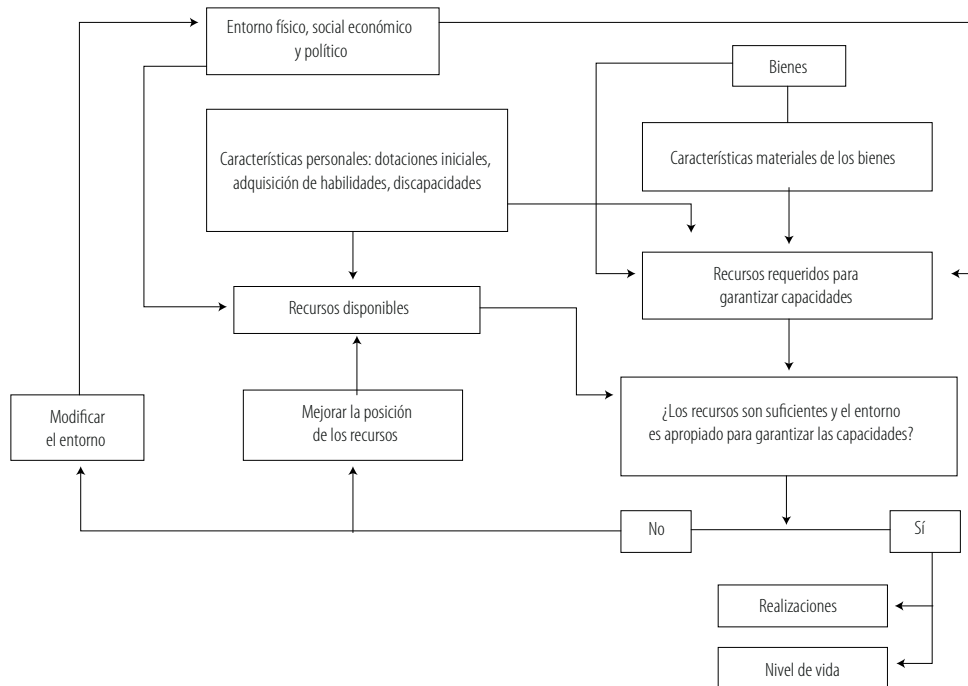
El *enfoque de las capacidades* “se basa en una visión de la vida en tanto combinación de “seres y quehaceres”, en los que la calidad de vida debe evaluarse en la capacidad para lograr funcionamientos valiosos” (Sen, 1998). Así, este enfoque aborda la pobreza como un fenómeno multidimensional que posee un núcleo absoluto, en el cual los individuos carecen de las capacidades mínimas, en un contexto comunitario donde las personas consideran valioso participar. En este orden, la pobreza es una condición de privación de conjuntos de funcionamientos básicos, que repercuten en el desarrollo de individual y social (Sen & Foster, 2001: 239).

El bien-estar de una persona, evidentemente se relaciona con los funcionamientos, es decir, con los estados y acciones alcanzados. Para aclarar la conexión con las capacidades se argumenta su importancia en la medida en que constituyen “oportunidades reales para obtener bienestar”. Además, de el hecho que poder elegir, esto es, “la capacidad para funcionar”, es valioso en sí mismo. (Sen, 1995).

Meghnad Desai sintetiza de forma clara las ideas de Sen: los tres niveles clave en la teoría de Sen son las capacidades, las realizaciones y los bienes. Tras éstos se encuentran las características materiales de los bienes, las características personales de los miembros de la unidad económica, así como sus gustos y el entorno físico, social y político en el que viven. Las capacidades deben satisfacerse a fin de que las personas puedan funcionar en cualquiera de las formas en que elijan hacerlo. Pero para saber que los individuos tienen esas capacidades garantizadas hay que conocer los requerimientos de recursos, que están determinados por el ambiente, sus características personales y las características materiales de los bienes. Una vez que se sabe que la gente tiene sus capacidades garantizadas, lo que se observa son sus realizaciones. (Desai, 1990: 435).

Además, elabora un esquema explicativo del modelo de Sen, el cual se presenta a continuación. El esquema ha incluido dentro del cuadro del entorno, las condiciones macroeconómicas, y especifica en el cuadro de las características personales las dotaciones iniciales, las habilidades adquiridas y las discapacidades. Tanto el entorno como las características personales influyen en los recursos de que dispone una persona. Añade además, los recursos requeridos para garantizar las capacidades, dados el entorno, las características personales y los bienes y sus características. El esquema considera que los requerimientos de recursos puedan calcularse directamente de los bienes o de sus características.

Ahora, el centro del problema será la comparación de los recursos existentes con los requeridos. El entorno vuelve a desempeñar un papel importante, al garantizar, por ejemplo, la posibilidad de elección. Luego, si los recursos son suficientes es posible hablar de funcionamientos y, por consiguiente, de un nivel de vida determinado. Si no es así, el individuo no puede alcanzar sus funcionamientos, lo que implica que se mejore la posición de los recursos y se modifique el entorno.



Fuente: Adaptado libremente de Desai (1990).

Finalmente, Desai aclara que según la interpretación que hace al modelo de Sen, “debe existir un conjunto de capacidades que toda sociedad tiene que garantizar a cada uno de sus individuos. Dado el entorno y los bienes disponibles, eso genera unos requerimientos de recursos mínimos para cada individuo, según sus características personales. Por tanto, en el espacio de los bienes hay una medida de pobreza relativa a la sociedad particular y específica al individuo con cierto conjunto de características” (Desai, 1990).

Ahora, una persona se identifica como pobre desde el enfoque de las capacidades, si: 1) fracasa desde el punto de vista de las capacidades, es decir, si no puede alcanzar funcionamientos básicos; 2) carece de un conjunto amplio de elecciones posibles. El individuo no es libre; 3) aún alcanzado los funcionamientos básicos no se es libre, o si se es sometido a alguna forma de exclusión (Sarmiento, 2007).

Es posible argumentar que las consideraciones a partir de este enfoque son adecuadas para abordar la pobreza si se tiene en cuenta cuatro características: i) la multidimensionalidad, ii) el énfasis en las libertades, iii) el espacio de información utilizado para su valoración y, iv) la dimensión relacional de la situación personal en el colectivo social (Sarmiento, 2007).


Igualmente, el enfoque de las capacidades es importante porque contribuye a “comprender mejor la naturaleza y las causas de la pobreza y la privación, trasladando la atención principal de los medios (y de un determinado medio que suele ser objeto de una atención exclusiva, la renta) a los fines que los individuos tienen razones para perseguir y, por lo tanto, a las libertades necesarias para poder satisfacer estos fines” (Sen, 2000: 117).

En definitiva, hay fuertes argumentos para abordar la pobreza a partir de la definición planteada por el enfoque de las capacidades.

III. MEDELLÍN SOLIDARIA. ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE UNA ACCIÓN PÚBLICA CONTRA LA POBREZA

Tras haber llegado a la conclusión que la pobreza como falla de las capacidades permite un buen entendimiento del problema, se desarrolla a continuación un análisis descriptivo de la política contra la pobreza en el municipio de Medellín, luego de señalar brevemente algunos conceptos básicos usados para el mismo.

- Las políticas públicas se entenderán como acciones de los gobiernos y otras agencias del Estado competentes constitucionalmente, que se caracterizan por ser *flujos de decisión* (Cuervo, 2007: 70). Estas, se constituyen como respuesta a situaciones problemáticas definidas como públicas.
- Para analizar una política pública, existen diferentes instrumentos teóricos, de los cuales se usará el *ciclo de las políticas públicas*, uno de los más conocidos. Este permite dividir la política en una serie de fases, a saber: Identificación del problema, formulación de soluciones o acciones, toma de decisiones, implementación y, finalmente, evaluación (Roth Deubel, 2002: 40).

- 
- Una *red de política* se puede entender como “un conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica e independiente, que vincula a una variedad de actores que comparten intereses comunes en referencia a una política, y que intercambian recursos para perseguir esos intereses compartidos, admitiendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes” (Börzel, s.f.: 2).

En Colombia el municipio según la Constitución de 1991 (Art. 311) es el encargado de promover el desarrollo y bienestar de su territorio. Para garantizar esto, elabora Planes de Desarrollo Municipal (Art. 339), que son instrumentos para ejercer control a la gestión pública, además de ser medios en los cuales se establecen lineamientos de políticas públicas (Cuervo, 2007: 76). Así, el municipio tiene la competencia y obligación de adelantar acciones que contribuyan a mejorar las condiciones de la población, y en especial las de los más pobres, toda vez que la pobreza es un límite al desarrollo, al ejercicio de las libertades y a llevar una vida digna.

En Medellín, la actual administración municipal estableció como uno de sus objetivos, avanzar en la superación de la pobreza. De esta forma, incluyó dentro de su Plan de Desarrollo 2008 – 2011, el programa estratégico Medellín Solidaria.

Ahora, la pobreza no sólo se encuentra inscrita en la agenda gubernamental de la ciudad, sino también en la pública. Es posible hacer esta observación: en primer lugar, porque la pobreza ha sido merecedora de atención por parte de diferentes administraciones por lo menos desde 1995 (Cfr. Entrevista a la Presidenta de la Veeduría al Plan de Desarrollo), quienes hicieron explícita su preocupación asignando recursos e incluyendo esta problemática en los Planes de Desarrollo.

Y, en segundo lugar, porque ha sido uno de los tres temas más prioritarios para la ciudadanía entre 2006 y 2009, según revela la Encuesta de Percepción Ciudadana elaborada por el proyecto Medellín Como Vamos. Además de ser abordada constantemente en espacios de discusión, promovidos por diferentes instituciones. Lo anterior, permite resaltar el interés social que se le ha dado. Algunos de estos espacios de debate han sido:

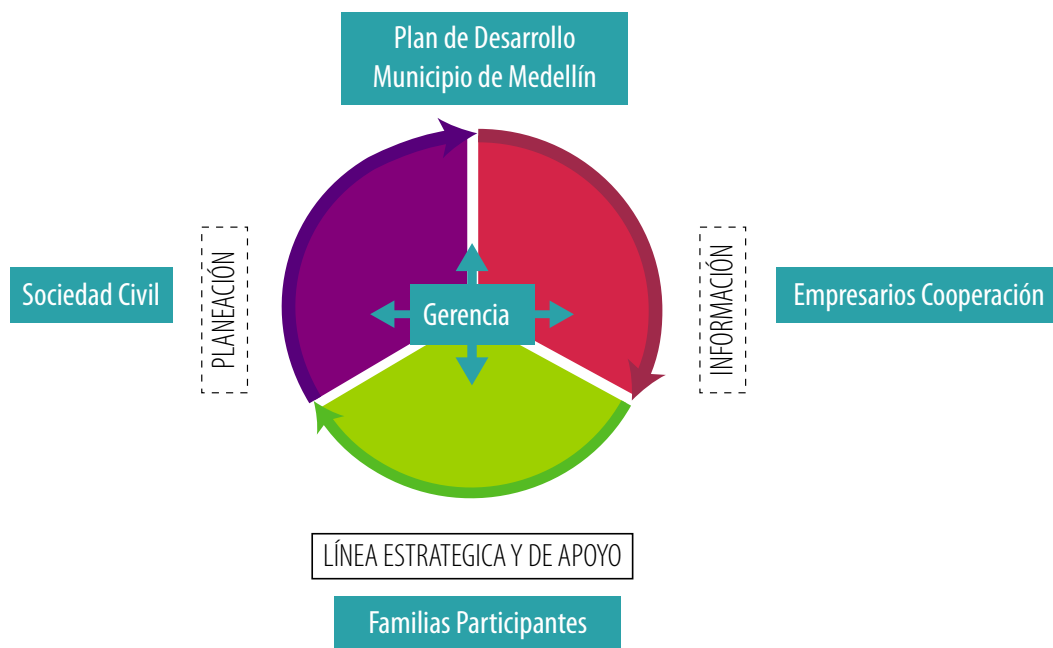
- En 2005, el panel temático: Pobreza y responsabilidad pública en el Valle de Aburrá, donde participaron la Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín, representantes de la academia, funcionarios públicos, concejales, fundaciones, entre otros.
- En 2009, se rastrean dos eventos: 1) El Foro de Desempleo y Pobreza en Medellín, organizado por El Concejo de la ciudad; y 2) el Conversatorio: Últimos Resultados de Pobreza y Desigualdad en Colombia, con la participación de Corporación Región, la Escuela Nacional Sindical, Viva la Ciudadanía, Medellín Como Vamos y El Museo de Antioquia.

Medellín Solidaria es un programa que se propone generar acciones para superar la pobreza, la exclusión y la desigualdad, promoviendo los derechos de los más pobres (Alcaldía de Medellín, 2009). El programa, toma como objeto de sus acciones, las familias desplazadas y algunas de las identificadas en el nivel 1 del Sisbén. Así, su objetivo es *garantizar* el acceso integral y sostenible de los hogares más vulnerables de la ciudad de

Medellín al conjunto de programas municipales y nacionales, públicos y privados, orientados a alcanzar los *mínimos ciudadanos de desarrollo humano*, con el propósito de asegurar su inclusión social y económica, mejorar su calidad de vida, promover su autonomía y contribuir a mejores formas de convivencia familiar y social y participación ciudadana (cursivas propias).

La formulación del programa, tomó como referencia el trabajo que dio origen a la Red Juntos, como una medio para apoyar su operatividad, y la de Familias en Acción. Es así como articula ambas acciones de orden nacional, buscando con ello “optimizar recursos” (López, 2008) y aunar esfuerzos.

A continuación se presenta el modelo de acción del Programa Medellín Solidaria:




Fuente: Alcaldía de Medellín, 2009.

Formular el programa en base a los planteamientos conceptuales y metodológicos de la Red Juntos lleva a que Medellín solidaria cuente con una “mezcla metodológica” (Cfr. Entrevista a la Primera Dama del Municipio de Medellín) que incluye dentro de su operación:

1) La suscripción de Acuerdos de Corresponsabilidad entre la familia y un co-gestor social, quien realiza el acompañamiento a la unidad de intervención, es decir, la familia. En estos acuerdos se establece un vínculo que considera a las familias como *agentes*, y no sólo como objeto de asistencia.

2) Un acompañamiento Familiar, en el cual el co-gestor, en base un diagnóstico familiar, informa a las familias de la oferta de servicios que los actores de la red tienen dispuesta de forma preferente para ellas. Este proceso se realiza a partir de la construcción de un plan familiar, en el cual se establecen las metas a cumplir, a partir de nueve (9) dimensiones



de bienestar y cuarenta y cinco (45) logros básicos. De esta manera, Medellín Solidaria entiende a la pobreza como un problema multidimensional, considerando una serie de logros valiosos para la familia y sus integrantes dentro del contexto colombiano.

3) El acompañamiento y la asistencia a las familias tiene un tiempo limitado, buscando alcanzar así, la autonomía familiar.

Sin embargo, desde la Alcaldía de Medellín se ha buscado complementar la propuesta conceptual y metodológica promovida desde la Red Juntos. De esta manera, se presentan ciertas particularidades, que diferencian en parte las acciones de lucha contra la pobreza a partir de la mencionada estrategia nacional.

Entre las acciones que hacen de Medellín Solidaria un programa singular, C. Barriga (comunicación personal, 23 de abril, 2010), gerente del Programa Medellín Solidaria, considera las siguientes:

- Medellín Solidaria ha vinculado dentro de su enfoque operativo, el acompañamiento y la formación grupal, los encuentros de cuidado y control social, que hacen parte del programa Familias en Acción. Esto permite generar “redes sociales en las comunidades para difundir las ofertas del programa en el territorio, a través de los grupos de conectividad”.
- Durante el Acompañamiento Familiar, “se realizan micro sesiones educativas en diferentes temas como comunicación, manejo de la autoridad, uso adecuado del agua, etc.”.
- El programa “diseñó un sistema de información propio [...] y realizó una serie de preguntas adicionales” a la encuesta o línea de base, que permite conocer la condiciones de la familia respecto a las Dimensiones y los Logros Básicos de bienestar. Esta información adicional requerida a las familias, se relaciona específicamente con el perfil ocupacional, la dinámica familiar y la canasta básica de alimentos.

Por otro lado, las metas a las que pretende llegar la Administración 2008 – 2011 con el programa son (Alcaldía de Medellín, 2010):

- Atención de 45 mil hogares con la oferta interinstitucional del Municipio.
- El 70% de las personas de los hogares del programa consuman tres comidas diarias.
- El 30% de las familias desplazadas y en Sisbén 1 aumenten sus ingresos.
- El 50% de los hogares con niños y niñas entre los 5 y los 15 años de edad disminuyan la inasistencia escolar.
- El 60% de los hogares mejoren sus relaciones intrafamiliares.
- El 100% de los hogares del Programa cuenten con suministro del Mínimo Vital de Agua Potable.
- La vinculación de 30 organizaciones del sector privado y 500 personas con trabajo voluntario articuladas al programa.

Para finalizar, la operatividad del programa vincula una serie de actores que forman una red, a partir de la cual se puede observar el carácter público que conlleva la acción contra la pobreza en Medellín desde el Programa Medellín Solidaria. Esta red está abierta a formar alianzas con entidades nacionales e internacionales que quieran vincularse y ofrecer sus servicios a las familias, contribuyendo en la superación de la pobreza extrema. En este orden, los actores que intervienen directamente en la operación del programa son: la Fundación Proantioquia, quien presta un servicio de gestión social y evaluación. El despacho de la Primera Dama, que hace las veces de coordinador y la Secretaria de Bienestar Social que es responsable de la supervisión de un operador externo, que para el caso de Medellín es desde 2010, la Universidad de Antioquia a partir de la Escuela de Nutrición y Dietética.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

- El proceso de *identificación* de los pobres debe recibir mayor atención por parte de investigadores y analistas a nivel nacional y local, toda vez que este ejercicio permite tener una mejor comprensión de la pobreza, además de posibilitar soluciones a las deficientes medidas y diagnósticos de pobreza que llevan a continuar estableciendo metas de política en términos de ingreso.
- Abordar la pobreza desde el enfoque de las capacidades cuenta con fuertes argumentos, a causa de las características de la noción de pobreza que se desprende de este, y de la posibilidad de una mayor comprensión de las causas y efectos del problema.
- Medellín Solidaria al retomar el enfoque de conceptual y metodológico planteado por la Red Juntos, entiende a la pobreza como un fenómeno multidimensional y realiza su operación contando con las familias como *agentes* y no solo como objeto de asistencia. Supera así, el abordaje de la pobreza como carencia de un mínimo ingreso, al igual que el asistencialismo característico de las políticas sociales tradicionales.
- La red de actores que se estructuran alrededor del programa Medellín Solidaria reflejan el interés social y gubernamental en el tema. Además, esta red al estar abierta a la vinculación de nuevos actores, comprende la necesidad de hacer de las acciones alrededor de la pobreza *acciones públicas*, esto es, en las que participan de forma activa el gobierno, la sociedad civil y el mercado.

V. REFERENCIAS

Bibliográficas

- Aguilar, Luis Fernando (1996) "Estudio introductorio", en: *El estudio de las políticas públicas*, México D.F.: Ediciones Porrúa.
- Alcaldía de Medellín, 2008, Medellín Solidaria, en: http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/l_gestion/index.jsp?idPagina=993.
- _____. (2009) Informe Medellín Solidaria 2009.
- _____. (2010) Medellín Solidaria, en: <http://www.medellin.gov.co/irj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=navurl://3735c96df9462850b42560a72a6d3866>.

- _____. (2005) Departamento Nacional de Planeación, Documento Conpes Social 091, en: http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/Subdireccion_Conpes/Social091.pdf.
- _____. (2006) Departamento Nacional de Planeación, Documento Conpes Social, 102, en: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes%20Sociales/102.pdf>.
- _____. (2009) Acción Social, Manual de operaciones de la red de protección social contra la pobreza extrema - Versión 5, en: http://www.accionsocial.gov.co/documentos/4423_Manual_Operativo_de_JUNTOS_versi%C3%B3n_5._240309.pdf.
- Börzel, Tanja (s.f.) *¿Qué tienen de especial los Policy Networks?* En <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.doc>. Consulta: 19 de septiembre de 2008.
- Cuervo, Jorge Iván (2007) “Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana)”, en: *Ensayos sobre Políticas Públicas*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Desai, Meghnad (1990) “Pobreza y capacidades: hacia una medición empíricamente aplicable”, en: *Comercio Exterior*, vol. 53, núm., 5, pp. 434 – 444.
- Hawthorne, Geoffrey (comp.) (1987) *The Standard of Living, The Tanner Lectures of Amartya Sen*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Linder, Stephen – Peters, Guy (1993) “Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos”, en: *Gestión y política pública*, vol.2, núm., 1.
- López, Hugo (2008) “Superación de la pobreza extrema, un reto para Antioquia”, en: <http://www.google.com.co/url?sa=t&source=web&ct=res&cd=5&ved=0CBEOFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.escuelagobierno.org%2Fv1%2Farchivos.php%3Fdescargar%3D867&rct=j&q=red+juntos+hugo+lopez&ei=sLbDS9LnC9OjngeovISbCg&mk=0&mb=1&usg=AFQjCNFWZjULTgIlgNPxkFReyyOgS8do9CA>.
- Montaño Correa, Sebastián (2008) Entrevista personal a Marta Lilinana Herrera Reyes, Primera Dama del Municipio de Medellín, 15 de octubre.
- _____. (2008) Entrevista personal a la Presidenta de la Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín, 28 de octubre.
- ONU, 2007, Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe 2007. En: http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2008_SPANISH.pdf.
- Roth, André-Noël (2002) *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sarmiento, Alfredo (2007) Medir multidimensionalmente la pobreza una misión necesaria y posible, en: *Insumos para Iniciar la formación de la política pública de promoción social*, CIDER – PN-HD – Colciencias, Bogotá.
- Sarmiento, Alfredo – Arteaga, Leticia (1998) Focalizar o universalizar: un falso dilema. *Cuadernos de Economía*, vol. 17, núm., 29, pp. 197 – 210.
- Sen, Amartya (1981) *Poverty and Famines. An Essay of Entitlement and Deprivation*, Oxford: Clarendon Press.
- _____. (1983) “Poor, relatively speaking”, en: *Oxford Economic Paper*, vol. 35, núm., 2, pp. 153 – 169.
- _____. (1995) *Nueva examen de la desigualdad*, Madrid: Alianza.

- _____. (1998) "Capacidad y bienestar", en: Sen, Amartya y Martha Nussbaum, *La Calidad de Vida*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, pp. 54 – 83.
- _____. (2000) *Desarrollo y Libertad*, Barcelona: Planeta.
- Sen, Amartya – Foster, James (2001) *La desigualdad económica*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Smith, Adam (1982) *La riqueza de las naciones* (G. Franco, Trad.). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Townsend, Peter (1962) "The Development of Research on Poverty", en: *Social Security Research: the Definition and Measurement of Poverty*, London: HMSO, pp. 17 – 18.
- _____. (1979) "The Meaning of Poverty", en: *The British Journal of Sociology*, vol. 13, núm., 3, pp. 210 – 227.
- _____. (1993) "La conceptualización de la pobreza", en: *Comercio Exterior*, vol. 53, núm., 5, pp. 445 – 452.

Normativas

Colombia, 1991, Constitución Política de Colombia.