

# LA CONTRIBUCIÓN DE LA ZOLIP MODELIA A LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA EN EL MUNICIPIO DE IBAGUÉ

## Estudio de caso

### Asesor

Juan Andrés Castro Tobón

### Estudiante

Gina Paola Jiménez Espinosa

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: [masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co](mailto:masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co)

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 - 2011 - 1256 - 1251

## TABLA DE CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN .....	6
2.	PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN .....	8
2.1	DEFINICIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN .....	8
2.2	PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN .....	11
3.	JUSTIFICACIÓN.....	11
4.	OBJETIVOS E HIPÓTESIS.....	12
4.1	OBJETIVO GENERAL.....	12
4.2	OBJETIVOS ESPECIFICOS.....	13
4.3	HIPÓTESIS GENERAL.....	13
4.4	HIPOTESIS ESPECÍFICAS .....	14
5.	METODOLOGÍA.....	14
5.1	SELECCIÓN DEL CASO .....	15
5.2	ACCESO A CAMPO .....	15
5.3	RECOLECCIÓN DE DATOS .....	16
5.4	ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS.....	18
5.5	OBSTÁCULOS EN LA RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN .....	18
6.	MARCO TEÓRICO.....	20
6.1	ESTADO DEL ARTE .....	20
6.2	MARCO CONCEPTUAL .....	21
6.2.1	Enfoque de Derechos .....	21
6.2.2	Las políticas públicas .....	24
6.2.3	El Desarrollo como Libertad – Enfoque de Amartya Sen .....	27
6.2.4	La Pobreza desde el Enfoque de Amartya Sen.....	32
6.2.5	La Pobreza extrema.....	33
6.2.6	La pobreza, la vulnerabilidad y la protección social.....	34
6.2.7	La Pobreza Desde la ANSPE.....	46
6.3	ZONAS LIBRES DE POBREZA EXTREMA- ZOLIP .....	47
6.3.1	Cómo están conformadas las ZOLIP .....	53

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: [masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co](mailto:masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co)  
Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

6.3.2	Criterios de vinculación de un territorio como ZOLIP .....	56
6.3.3	Etapas de implementación de una ZOLIP.....	58
6.3.4	Criterios de egreso de un territorio como ZOLIP .....	61
6.3.5	Sostenibilidad .....	62
7.	LA ESTRATEGIA ZOLIP MODELIA IBAGUÉ .....	62
7.1	CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DE LA ZOLIP MODELIA.....	62
7.2	IMPLEMENTACIÓN DE LA ZOLIP MODELIA- IBAGUÉ.....	66
7.2.1	Fase de postulación.....	66
7.2.2	Fase de Planeación.....	69
7.2.3	Fase de Ejecución, Seguimiento y Evaluación .....	75
7.3	CONTRIBUCIÓN DE LA ZOLIP MODELIA – CON SUS MODIFICACIONES- A LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA EN EL MUNICIPIO DE IBAGUÉ.....	79
7.3.1	Cambios operativos de la ZOLIP Modelia.....	79
7.3.2	Cambios de enfoque conceptual de la ZOLIP Modelia.....	86
7.3.3	Contribución de la ZOLIP Modelia a la reducción de la pobreza extrema .....	88
7.4	FACTORES QUE IMPULSARON LAS MODIFICACIONES DE LA ESTRATEGIA ZOLIP EN IBAGUÉ .....	98
7.4.1	Voluntad política .....	98
7.4.2	Gerencia estratégica.....	100
7.5	ZOLIP: ¿APUESTA DEL ESTADO PARA REDUCIR LA POBREZA O COMPROMISO POLÍTICO DE UN GOBIERNO?.....	105
8.	CONCLUSIONES .....	108
8.1	FACTORES DE ÉXITO .....	110
8.2	OPORTUNIDADES DE MEJORA .....	111
9.	BIBLIOGRAFÍA.....	112
10.	ANEXOS .....	116
10.1	Entrevista Dr. Agustín Angarita Lezama (2015) -Asesor despacho Alcalde 2012-2015	116
10.2	Entrevista Dra. Liliana Hernández Borja (2015) - Secretaria de Bienestar Social – Alcaldía de Ibagué 2012-2015 .....	126
10.3	Entrevista Dra. Yubani Cifuentes (2015) - Gerente ZOLIP Modelia.....	132

10.4 Entrevista Dr. Danny Alexander Cediel (2015) - Asesor regional ANSPE Tolima- Promoción familiar y comunitaria o Coordinador ANSPE Ibagué en el diagnóstico de la ZOLIP .....	134
10.5 Entrevista Líder Marleny Sánchez (2015) - Barrió Chicó.....	142
10.6 Entrevista José Guarnizo (2015) - Habitante Barrio Chicó .....	146
10.7 Entrevista Flor Ramírez (2017)- Habitante Barrio Modelia.....	148
10.8 Entrevista Bertilda Muñoz (2017) – Habitante Barrio La Ceibita .....	152

## LISTA DE ABREVIATURAS

- ANDI Asociación Nacional de Empresarios
- ANSPE Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema
- CCI Cámara de Comercio de Ibagué
- CDI Centro de Desarrollo Infantil
- CIS Centro de Innovación Social
- FENALCO Federación Nacional de Comerciantes
- ODM Objetivos de Desarrollo del Milenio
- ODS Objetivos de desarrollo Sostenible
- ONG Organización No Gubernamental
- ONU Organización de las Nacionales Unidas
- PTSPE Plan Territorial para la Superación de la Pobreza Extrema
- PIDESC Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales
- SENA Servicio Nacional de Aprendizaje
- ZOLIP Zonas Libres de Pobreza Extrema

# LA CONTRIBUCIÓN DE LA ZOLIP MODELIA A LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA EN EL MUNICIPIO DE IBAGUÉ

## 1. INTRODUCCIÓN

Las Zonas Libres de Pobreza Extrema – ZOLIP son zonas geográficamente delimitadas en donde se realiza un ejercicio de intervención intensiva entre 1 y 3 años en una zona que no supere más de 750 familias, liderado o co- liderado por un actor público y/o privado en el marco de una alianza público privada, con el fin de cumplir los 45 logros de las 9 dimensiones del desarrollo humano llevados a cabo por la Red Unidos a través de cogestores sociales en las zonas más deprimidas de las regiones colombianas. Según esta estrategia, al finalizar su ejecución, las familias beneficiadas habrán superado la condición de pobreza extrema y se deberá mantener dicha condición con un Plan de Sostenibilidad en el tiempo a cargo de las entidades públicas y privadas vinculadas con la estrategia.

En el año 2013 la Alcaldía de Ibagué empezó a desarrollar la estrategia ZOLIP Modelia en donde se beneficiaron cerca de 3.760 familias, para lo cual la administración municipal tuvo que contratar a 7 cogestores sociales exclusivamente para la estrategia; la ejecución técnica, financiera y humana se desarrolló solo por parte de la Alcaldía sin alianza con actores privados, que aunque fueron invitados, no se contó con su participación; y finalmente no se logró llevar a cabo un Plan de Sostenibilidad que mantuviera en el tiempo los avances reportados por la Alcaldía de Ibagué durante la ejecución de la ZOLIP. Además, no solo se basó en el desarrollo humano como elemento teórico para el diseño y ejecución de la ZOLIP, también se incluyó el enfoque de seguridad humana, para seleccionar la zona a intervenir, argumentando que este era uno de los sectores más inseguros de la ciudad.

La Alcaldía de Ibagué realizó 4 cambios operativos y un cambio conceptual a la implementación de la ZOLIP Modelia. En este orden de ideas, este estudio de caso tiene como objetivo determinar, analizar, comprender y valorar la contribución hecha por la ZOLIP Modelia, teniendo en cuenta las modificaciones operativas y conceptuales, a la superación de la pobreza extrema en el municipio de Ibagué.

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: [masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co](mailto:masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co)

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 - 2011 - 1256 - 1251

Para lograr este objetivo se utilizó la metodología cualitativa y se recopiló información primaria a través de 6 entrevistas semiestructuradas e información secundaria, principalmente de los documentos aportados por la administración municipal y por la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema - ANSPE. La información recopilada se analizó a la luz del marco conceptual de la pobreza desde el enfoque de desarrollo humano de Amartya Sen y del enfoque de derechos, así como la conceptualización sobre las políticas públicas de André Noel Roth.

Los resultados hallados en la triangulación de la información de este estudio de caso muestran que los factores que jugaron un papel importante en los cambios realizados a la estrategia fueron, en primer lugar, la voluntad política de la administración municipal mediada por intereses electorales y, en segundo lugar, la falencia en la gerencia y planeación de la estrategia debido a la coyuntura política y a que los profesionales a cargo de la misma no fueron los más idóneos, afectando las relaciones entre la Alcaldía de Ibagué con entidades del orden nacional como la ANSPE, del orden local como las empresas locales y entre las mismas secretarías y entes descentralizados municipales, y con la misma comunidad.

Por esta razón, los resultados de la ZOLIP Modelia no fueron percibidos de la misma forma para todos los actores vinculados a la misma. Para la ANSPE y para la Alcaldía de Ibagué se evidenció una reducción de la pobreza extrema en la zona dado que los datos arrojados mostraban una ejecución de las metas planteadas en un 90%. Mientras tanto, los miembros de la comunidad consultada afirman que la ZOLIP Modelia, aunque llevó a la zona jornadas de vacunación y actualización de las bases de datos de SISBEN, no redujo la pobreza extrema, ya que el sector sigue en condiciones similares a como se encontraba antes que llegara la estrategia a dichos barrios. Este resultado se da como consecuencia que la Alcaldía de Ibagué, más que una apuesta del Estado por reducir la pobreza extrema, cumplió con un compromiso político acordado en el plan de desarrollo, que partió de un programa de gobierno en campaña política y en donde la ZOLIP fue una de las zonas que más aportó votos a dicha elección.

## 2. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

### 2.1 DEFINICIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Una persona que cuenta con trabajo digno, acceso a seguridad social, al sistema de educación, a una alimentación adecuada, a agua potable, a vivienda digna, a un ambiente sano y a la posibilidad de disfrutar de la cultura y del goce de la recreación tiene las condiciones mínimas para tener una vida en dignidad y libertad, que le permitirá desarrollar sus capacidades para construir el proyecto de vida que esa persona más valora. Quien no pueda tener como mínimo estas condiciones vive en pobreza extrema y además se encuentra en un círculo vicioso, dado que las familias en condición de pobreza extrema son más vulnerables a amenazas como desastres naturales, crisis sociales, políticas y económicas y conflictos armados, que pueden agravar su situación.

Hoy existen alrededor de 836 millones de personas en el mundo que no tienen garantizada ninguna de dichas condiciones, viven en pobreza extrema (Naciones Unidas, 2017). Ante esta situación, los Estados del sistema internacional han manifestado su interés en mitigar esta problemática, a través de planes, programas y proyectos. Por ello, la Organización de las Naciones Unidas-ONU- ha propuesto como su primer objetivo, tanto en los Objetivos de Desarrollo del Milenio cumplidos en el 2015, como en los Objetivos de Desarrollo Sostenible firmados en el mismo año, el fin de la pobreza. Este interés surge de la intensificación y complejidad para erradicar la pobreza mundial que afecta a un número considerable de personas.

En Colombia se han venido desarrollado programas y proyectos encaminados a superar la pobreza extrema de las familias más vulnerables del país. El Plan para la Erradicación de la Pobreza Extrema –PEP, Familias en Acción y Red JUNTOS (hoy UNIDOS desde 2011), llevados a cabo en el mandato del expresidente Álvaro Uribe Vélez, son los programas más publicitados en los últimos gobiernos que han buscado superar las condiciones de pobreza extrema. Con el documento CONPES 91 de 2005 “Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio ODM” y el Decreto presidencial 0280 de 2015 que crea la Comisión interinstitucional de Alto Nivel para el alistamiento y la efectiva implementación de la Agenda de Desarrollo Post-2015 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el país se compromete con el cumplimiento de los ODS definiendo las metas y estrategias para garantizar su cumplimiento. Además, mediante el CONPES 102 de 2006 se crea la Red de Protección



Social contra la Pobreza Extrema –JUNTOS- que tiene como objetivo promover la incorporación efectiva de las familias más pobres a los servicios sociales del Estado y con ello promover la superación de la pobreza extrema.

Para el año 2011, el gobierno nacional crea la Red Unidos (Segunda fase de la Red Juntos), con el fin de fortalecer las estrategias para la superación de la pobreza extrema a través de una mejor caracterización de las familias más pobres del país, para enfocar de mejor manera el gasto público; así como el aseguramiento de la oferta de servicios sociales y la promoción de la innovación social. En ese mismo año, se crea la Unidad Administrativa Especial denominada Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema – ANSPE- que tiene dentro de sus Objetivos: “promover la formulación de estrategias territoriales para la superación de la pobreza extrema” (ANSPE, 2014).

En este contexto surge la estrategia Zona Libre de Pobreza Extrema – ZOLIP- como una apuesta mancomunada entre el sector público y privado con el fin de garantizarle mejores condiciones de vida a las personas que se encuentran en situación de pobreza extrema en el país. Las ZOLIP

Son zonas geográficamente delimitadas (...) en donde se desarrolla un ejercicio de intervención intensiva liderado o co-liderado por un actor privado y/o público con la participación activa de todas las instancias del gobierno local, de empresarios, ONG, fundaciones y sociedad civil en el marco de un modelo de alianza público privada de tipo integral como factor dinamizador de los procesos de consecución de logros de las familias UNIDOS y de promoción y tránsito hacia la Senda de la Prosperidad<sup>1</sup>. (ANSPE, 2012, p.2).

La ZOLIP al hacer parte de la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema- UNIDOS- evalúa los mismos “45 logros básicos de las 9 dimensiones del Desarrollo Humano (Ingresos y trabajo, Habitabilidad, Bancarización y Ahorro, Nutrición, Dinámica Familiar, Salud, Identificación, Acceso a la Justicia, Educación)” (DNP, 2015), con los cuales se pretende superar la pobreza extrema de las familias ubicadas en la zona geográficamente delimitada. La zona de intervención de

---

<sup>1</sup> “Las familias que inician su recorrido por la Senda de la Prosperidad son aquellas que están próximas a dejar de ser pobres extremas porque han construido las condiciones mínimas para llevar una vida digna y han apropiado los aprendizajes básicos requeridos en la consecución de las metas relacionadas con la superación de la pobreza extrema” (ANSPE., s.f)

una ZOLIP deberá tener como mínimo 120 familias y máximo 750 vinculadas a la ANSPE- Red Unidos (ANSPE., s.f).

Hasta el año 2014, en Colombia se habían desarrollado 40 ZOLIP (ANSPE, 2014). Se destacan las ZOLIP de los municipios de “Sopó, Chía y Tocancipá, en Cundinamarca; El Salado, Ararca, Manzanillo del Mar, Punta Canoa, San Basilio y Tierra Baja, en Bolívar; Dagua, en Valle del Cauca; El Morro, en Casanare; Paipa y Tibasosa, en Boyacá; Buritica, en Antioquia; Canutal, en Sucre; La Sierrita y Potrerillo, en el Cesar” (Portafolio, 2012). Estas ZOLIP han sido implementadas de acuerdo a los criterios de la estrategia de la ANSPE.

En el año 2013 el municipio de Ibagué comenzó a estructurar la estrategia ZOLIP en 5 de los barrios más vulnerables de la ciudad, a saber: Modelia I, Modelia II, Chicó, Nazareth y la Ceibita, sector que fue escogido a la luz del enfoque de seguridad humana, dado que es una zona con altos índices de delincuencia. Durante los años 2013 a 2015, la administración municipal siguiendo los lineamientos del plan de desarrollo “Ibagué Camino a la Seguridad Humana 2012-2015” formuló y ejecutó esta estrategia, dotándola de disponibilidad presupuestal y autonomía técnica y financiera; es decir, la Alcaldía de Ibagué, sin alianzas con el sector privado, promovió el cumplimiento de las 9 dimensiones del desarrollo humano de la estrategia ZOLIP, establecidos por ANSPE, no solo a 750 familias como está establecida la estrategia, sino a 3.760 familias, apoyándose en la contratación de 7 cogestores sociales exclusivamente para la zona. Sin embargo, no se logró realizar el Plan de Sostenibilidad que mantuviera en el tiempo las acciones llevadas a cabo por la administración municipal.

Es decir, la estrategia ZOLIP puesta en marcha por la Alcaldía de Ibagué, se diferenció de las demás ZOLIP implementadas en otros municipios y ciudades del país en la modificación conceptual para seleccionar la zona a intervenir en la fase de postulación y aprobación, y los cambios operativos en las fases de planeación y ejecución, y seguimiento y evaluación de esta estrategia, resumidas en la ampliación de la cobertura (pasó de 750 familias a 3.760), la financiación de actividades y la contratación de 7 cogestores sociales exclusivamente para la zona con financiación propia y la no realización del Plan de Sostenibilidad.

En este orden de ideas, es preciso conocer cómo fue el proceso de implementación de la ZOLIP Modelia en sus tres fases: 1. postulación y aprobación, 2. planeación y 3. Ejecución, seguimiento y evaluación.

También es conveniente determinar la contribución de la ZOLIP Modelia a la superación de la pobreza extrema en el municipio de Ibagué, teniendo en cuenta los cambios realizados a la estrategia y establecer los factores que impulsaron dichos cambios.

Finalmente, vale la pena determinar si los esfuerzos hechos por la administración municipal para la implementación de la ZOLIP Modelia hacen parte de una apuesta del Estado para reducir la pobreza o simplemente es el compromiso de un gobierno a través de un plan de desarrollo.

## 2.2 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

- ¿Cómo se desarrolló la implementación de la ZOLIP Modelia mediante sus tres fases, a saber: postulación y aprobación, planeación y ejecución, seguimiento y evaluación?
- ¿Cuál es la contribución de la ZOLIP Modelia, teniendo en cuenta sus modificaciones operativas, a la superación de la pobreza extrema en este municipio?
- ¿A qué factores obedecen las modificaciones operativas realizadas a la ZOLIP del Municipio de Ibagué?
- ¿Los esfuerzos hechos por la administración municipal “Ibagué Camino a la seguridad Humana 2012-2016” para la implementación de la ZOLIP Modelia hacen parte de una apuesta del Estado para reducir la pobreza o simplemente es el compromiso político de un gobierno a través de un plan de desarrollo?

## 3. JUSTIFICACIÓN

La importancia de realizar este estudio de caso sobre la contribución de la Zona Libre de Pobreza Extrema en el Municipio de Ibagué está dada por los aportes teórico-prácticos y la relevancia social del tema, en un contexto social que amerita tanto desarrollos tecnológicos como garantizar la vida de las personas en las mejores condiciones.

La relevancia teórico- práctica que toma este trabajo está dada en dos sentidos: por un lado, como se expone en el estado del arte de este texto, los estudios de investigación que analizan la pertinencia de la estrategia ZOLIP en Colombia no son muchos. Por ello realizar un trabajo de investigación en esta dirección aporta elementos al marco conceptual y teórico que sustenta la estrategia y que puede devenir en miradas más amplias con el fin de mejorar las condiciones de vida de las personas que padecen esta problemática.

Por otra parte, este trabajo realiza un aporte descriptivo – analítico de la implementación de la estrategia ZOLIP en el Municipio de Ibagué, resaltando los casos de éxito y las oportunidades de mejora, al poner en el tablero la contribución o no de la estrategia a la superación de la pobreza extrema, con el fin de reflexionar sobre la misma y reevaluar la relevancia social que puede tener.

La importancia social que tiene este trabajo de investigación se sustenta en la posibilidad de dar pautas que permitan que la estrategia ZOLIP se implemente de la mejor manera posible en pro de construir mejores condiciones de vida para la población en pobreza extrema, a quienes el Estado les adeuda otras condiciones de vida.

Finalmente, analizar la pobreza desde la gerencia para el desarrollo, permite darle una mirada más amplia, más holística e interdisciplinaria a un problema que aqueja a la sociedad. A través de este trabajo es posible determinar el engranaje de la pobreza y entenderlo como un problema cambiante, que responde a las dinámicas externas, pero también las estimula, es decir, entender que la pobreza es tanto el resultado de un contexto determinado, como la raíz de otros problemas sociales, económicos, políticos y culturales de una región.

## **4. OBJETIVOS E HIPÓTESIS**

### **4.1 OBJETIVO GENERAL**

- Realizar un estudio de caso que permita determinar, analizar, comprender y valorar la contribución hecha por la ZOLIP Modelia, teniendo en cuenta las

modificaciones operativas, a la superación de la pobreza extrema en el municipio de Ibagué

#### **4.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS**

- Describir el proceso de implementación de la ZOLIP Modelia mediante las tres fases, a saber: postulación y aprobación, planeación y ejecución, seguimiento y evaluación.
- Determinar la contribución de la ZOLIP Modelia, teniendo en cuenta sus modificaciones operativas, a la superación de la pobreza extrema en este municipio, tomando como referencia la situación inicial y final de las familias beneficiadas con la estrategia.
- Determinar los factores que impulsaron las modificaciones operativas realizadas a la ZOLIP del Municipio de Ibagué
- Analizar si los esfuerzos hechos por la administración municipal “Ibagué Camino a la seguridad Humana 2012-2016” para la implementación de la ZOLIP Modelia hacen parte de una apuesta del Estado para reducir la pobreza o simplemente es el compromiso político de un gobierno a través de un plan de desarrollo.

#### **4.3 HIPÓTESIS GENERAL**

Si bien es cierto que el Municipio de Ibagué implementó una Zona Libre de Pobreza Extrema - ZOLIP que cumplió con los 45 logros de las 9 dimensiones que se evalúan en tal estrategia, evidenciando la capacidad del Estado para desarrollar por si solo estrategias de superación de pobreza, se reitera que la decisión de ampliar la cobertura y realizar modificaciones operativas actúan a favor de la ampliación de capacidades que se traducen en una reducción de la pobreza extrema en la zona de intervención de la ZOLIP Modelia.

#### 4.4 HIPOTESIS ESPECÍFICAS

- La Alcaldía de Ibagué, mediante las modificaciones operativas realizadas a la estrategia ZOLIP, demostró que el Estado tiene todo el andamiaje para abordar problemáticas sociales complejas como la pobreza extrema, a través de la focalización de esfuerzos mancomunados de las distintas secretarías y entes descentralizados.
- La estrategia ZOLIP Modelia es un programa exitoso debido al liderazgo y la convicción de un grupo de funcionarios de la Alcaldía de Ibagué para alcanzar el objetivo propuesto, a pesar de las falencias encontradas en el camino como la no realización de una APP y el “desinterés” por parte del gobierno nacional – ANSPE- en la ejecución de la estrategia.

### 5. METODOLOGÍA

La Zona Libre de Pobreza Extrema – ZOLIP – Modelia como unidad de análisis de la presente investigación, siendo una estrategia nacional, fue impulsada en el municipio de Ibagué por la administración municipal a través del plan de desarrollo “Ibagué Camino a la seguridad Humana 2012-2015”. En el municipio de Ibagué, la estrategia ZOLIP tuvo una serie de modificaciones operativas como la selección de la zona a intervenir con el enfoque de seguridad humana, la ampliación de la cobertura, la contratación de 7 cogestores exclusivamente para la zona, la ejecución de la estrategia solo con recursos financieros, técnicos y humanos del ente territorial, sin contar con la alianza de un actor privado y la no realización del Plan de Sostenibilidad.

Para alcanzar los objetivos trazados en este estudio de caso, se requirió del desarrollo de una investigación cualitativa. El estudio de caso es un método exclusivo de la investigación cualitativa (Pérez, 2015). Los datos de esta investigación se obtuvieron a través de instrumentos de recolección de información como documentos, registros de archivo, entrevistas directas, observación directa, entre otros (Martínez, 2006).

De acuerdo con Denzin y Lincoln citado por Vasilachis (2006), la investigación cualitativa se realiza en un entorno natural, donde se busca interpretar los fenómenos en los términos del significado que los actores le dan. Ahora bien, la investigación cualitativa en modalidad estudio de caso debe tener un objeto concreto para estudiar, como por ejemplo, un programa, un proyectos o una estrategia. Debe ser contemporáneo y no controlable por el investigador. Permitir explorar, describir, interpretar y evaluar un fenómeno estudiado. Y sus fuentes de información son múltiples y oscilan desde archivos, documentos, entrevistas y observación cualitativa, entre otros (Pérez, 2015).

Para llevar a cabo esta investigación, se realizó la selección del caso, el acceso a la zona, posteriormente la recolección de los datos, luego el análisis e interpretación de dichos datos con el fin de conocer de manera detallada y objetiva la realidad que se vive en la ZOLIP Ibagué y poder alcanzar los objetivos propuestos en la investigación y, finalmente la redacción del informe final.

## 5.1 SELECCIÓN DEL CASO

Para la selección del caso se tuvo en cuenta la relevancia del tema para la ciudad de Ibagué debido a que fue un proyecto único y novedoso, sobre todo por las modificaciones que la Administración Municipal “Ibagué Camino a la seguridad Humana 2012-2016” le realizó a la metodología de la ZOLIP y cómo dichas modificaciones permitieron alcanzar o no los 45 logros establecidos por la ANSPE para determinar que una zona es libre de pobreza extrema.

## 5.2 ACCESO A CAMPO

El acceso a campo en esta investigación se dividió en dos partes: por un lado, el acceso a la zona geográficamente delimitada como ZOLIP Modelia y el acceso al grupo de trabajo de la Alcaldía de Ibagué que ejecutó la estrategia.

Para realizar el acercamiento a la zona geográficamente delimitada como ZOLIP Modelia se hizo una primera aproximación al grupo de trabajo de la Administración

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: [masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co](mailto:masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co)

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 - 2011 - 1256 - 1251



Municipal, especialmente a la Secretaría de Bienestar Social como líder de la estrategia, al asesor del despacho del alcalde designado para el tema, a la gerente de la ZOLIP y a representantes de la ANSPE en la ciudad de Ibagué, quienes aportaron información que da cuenta de la realización de la estrategia. En un segundo momento, y con base en información aportada por los funcionarios de la Alcaldía, se realizó acercamiento a la comunidad y a líderes de la zona intervenida.

### 5.3 RECOLECCIÓN DE DATOS

La recolección de datos implicó determinar la selección de las fuentes de información y de los instrumentos o técnicas de recolección de información de la siguiente manera:

- **Selección de las fuentes de información**

Para esta investigación, las fuentes de información fueron primarias y secundarias. Las fuentes primarias estuvieron mediadas por el acceso a los actores de las distintas organizaciones e instituciones que llevaron a cabo la ZOLIP Modelia como la Alcaldía de Ibagué y la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema - ANSPE-, así como el acceso a la zona (Barrios Chicó, la Ceibita, Nazareth y Modelia I y II) donde se encuentran las personas beneficiadas con esta estrategia.

Las fuentes secundarias fueron la revisión documental que consiste, según Pérez (2015) en la recolección y organización de la información basada en documentos escritos y audiovisuales desarrollados por distintas personas y entidades, involucradas en la estrategia ZOLIP Modelia. Para el caso concreto, las fuentes secundarias fueron los documentos aportados por los actores institucionales de la Alcaldía de Ibagué y la ANSPE.

Parte de la información secundaria recopilada para este estudio de caso, fue una línea de base que deben construir todas las ZOLIP para conocer la situación en la que se encuentran las personas beneficiadas y sobre la cual se miden los avances de los 45 logros al finalizar la implementación de la estrategia. La ZOLIP Modelia contó con una línea de base construida por la Alcaldía de Ibagué que da cuenta de las condiciones socioeconómicas en las que se encontraban las familias antes de implementar la ZOLIP.



Al finalizar la estrategia, el ente territorial dio a conocer a través de un informe final (y no una línea de base) el nuevo estado socioeconómico de las familias beneficiadas, con lo cual se pretendía realizar un análisis de los avances del estado de cada una de dichas familias. No obstante, este análisis no fue posible debido a que el número de familias registradas en la línea de base y en el informe final no es el mismo.

- **Selección de los instrumentos o técnicas de recolección de información**

La selección de los instrumentos de recolección de información dependió de las fuentes utilizadas, para el caso, primarias y secundarias. El instrumento de recolección de información de fuente primaria fue la entrevista personal semi-estructurada.

Las entrevistas personales semi-estructuradas se realizaron a los actores más relevantes dentro de la ejecución de la ZOLIP Modelia, a saber: secretaria de bienestar social, asesor delegado por el alcalde de Ibagué, gerente de la ZOLIP, director de la ANSPE regional Tolima y algunos actores, líderes comunitarios y habitantes de la ZOLIP Modelia en los 5 barrios de intervención de la estrategia. En total, se realizaron 8 entrevistas semiestructuradas.

Para dichas entrevistas se identificó la información que debía ser recolectada con cada uno de los actores. Por ello, cada entrevista se formuló de acuerdo al papel que jugó cada actor en la estrategia con el fin de recopilar la información más relevante que permitió describir y analizar la ejecución de la estrategia en el Municipio de Ibagué.

Es de aclarar que no se utilizó la encuesta como técnica de recolección de información, debido a que el proyecto de investigación no cuenta con los recursos para aplicar este instrumento a una muestra representativa de la población total de la ZOLIP Modelia. Además, el proyecto de investigación es de enfoque cualitativo y las preguntas de investigación están direccionadas a determinar la implementación de la estrategia ZOLIP Modelia con respecto a los parámetros establecidos por dicha estrategia a cargo de la ANSPE.

## 5.4 ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS

El análisis y la interpretación de la información recolectada en una investigación cualitativa deben girar en torno a la comprensión del problema de investigación, por ello, según Martínez (2006) el método de razonamiento ideal en un estudio de caso es el inductivo, ya que permite desde los datos recolectados obtener conclusiones generales y no se obliga a los datos a coincidir con una teoría específica.

El análisis de los datos de acuerdo con Perez

Consiste en la organización, sistematización y valoración de la información recolectada hasta el momento. En esta etapa se debe responder la totalidad de las preguntas de investigación, dar sentido a los datos recolectados y presentar una valoración sustentada del caso estudiado. (Pérez, 2015, p.62).

En este orden de ideas se digitalizaron las entrevistas y posteriormente se realizó un análisis de la información mediante la asignación de categorías de acuerdo al marco conceptual del presente estudio de caso. Además, se desarrolló la triangulación de la información que, según Pérez (2015) permite encontrar puntos convergentes y divergentes, así como vacíos en la investigación, lo que hace que aumente la confianza en el proceso investigativo. Finalmente se pudo realizar una identificación cualitativa de impactos que determinaron los cambios ocurridos una vez se ha ejecutado la estrategia ZOLIP Modelia (Pérez, 2015).

A partir del análisis de la información fue posible realizar una evaluación del caso estudiado, identificar factores de éxito y oportunidades de mejora en donde se realizaron recomendaciones que puedan mejorar la ejecución de esta estrategia en futuras oportunidades (Pérez, 2015).

## 5.5 OBSTÁCULOS EN LA RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

Al inicio de este estudio de caso se tenía planteado realizar una investigación en modalidad multi- método, es decir, realizar un análisis de la información primaria y secundaria desde el método cuantitativo y cualitativo. Ello se pensó porque las ZOLIPs deben construir una línea de base y sobre ella evaluar los avances de cada uno de los 45

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: [masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co](mailto:masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co)

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 - 2011 - 1256 - 1251

logros hasta finalizar el periodo de intervención de la estrategia. En este orden de ideas, la ZOLIP Modelia debía contar con una línea de base que permitiera conocer el estado en que se encontraban las familias de la zona al iniciar la estrategia y, sobre dicha línea evaluar de manera cuantitativa los avances de la ZOLIP hasta su culminación.

No obstante, no fue posible realizar tal análisis cuantitativo dado que como se explica en capítulos posteriores, el límite máximo de datos registrados en la línea de base de la ZOLIP Modelia y en el informe final no fueron los mismos: 4.318 y 3.760 respectivamente. Es decir, los puntos de observación sobre los cuales se tomaron los datos de entrada y de salida no concuerdan. Por otra parte, de acuerdo a los informes oficiales, el nombre de las categorías para clasificar los datos recopilados difiere entre la línea de base y el informe final de resultados. En la línea de base se categorizan los datos a partir de la ubicación de las familias en cada uno de los barrios, mientras que la categorización en el informe final se hace a partir del avance de la gestión realizada en para cada una de las familias, como más adelante se explica.

También se debe aclarar que se había planteado construir una línea de tiempo que permitiera ubicar los hechos internos y externos que incidieron en la ejecución de la ZOLIP Modelia. No obstante, esta técnica no pudo ser realizada dado que la información secundaria aportada por los actores de la ZOLIP para construir dicha línea de tiempo, corresponde a 5 fechas específicas durante el desarrollo de la estrategia desde 2013 hasta 2015, ellas son: Acta No. 1 del 13 de febrero de 2013 sobre la reunión de apertura de la estrategia ZOLIP; Acta No. 2 del 13 de marzo de 2013 acerca de los compromisos adquiridos en la primera reunión para diligenciar las fichas técnicas para la postulación de la ZOLIP Modelia; Oficio dirigido a la ANSPE firmado por la Alcaldía de Ibagué en donde se solicita un cita para que el alcalde de Ibagué presente oficialmente la solicitud de la ZOLIP Modelia en la ANSPE; Investigación biofísica, política y social por parte de la ANSPE- CIS en la zona entre los días 12 al 3° de noviembre de 2013; y presentación del informe de la ZOLIP en el mes de noviembre de 2015.

Esta investigación no tuvo acceso a actas de seguimiento y de evaluación de la estrategia, ni a informes de avance de la misma. Por ende, no fue posible construir una línea de tiempo que diera cuenta desde 2013 hasta 2015 de los hechos internos y externos que jugaron un papel importante en la manera como se ejecutó la ZOLIP.

## 6. MARCO TEÓRICO

### 6.1 ESTADO DEL ARTE

Las ZOLIP son una estrategia del gobierno nacional para la superación de la pobreza extrema en territorios geográficamente delimitados con acciones intensivas lideradas o co-lideradas por agentes públicos y privados en el marco de alianzas público privadas con una duración entre 1 y 3 años. La puesta en marcha de estas ZOLIP en el territorio nacional se empezó a desarrollar desde el año 2009, es decir, a partir del año 2012 se empezaron a ver los resultados de las diferentes ZOLIP implementadas a nivel nacional. Es una estrategia relativamente nueva, por ende, los trabajos académicos centrados en esta temática no son muchos.

Se encontró un único trabajo investigativo con metodología estudio de caso del año 2014 que tiene como objetivo “Identificar las características y el rol de la inversión público privada en la sostenibilidad de la estrategia de superación de la pobreza extrema en Colombia, caso ZOLIP Sopó, Cundinamarca 2009-2012” (Ayoud, 2014, p.10).

Los marcos de referencia utilizados en este trabajo de investigación básicamente son dos: por un lado, se presenta un análisis histórico de pobreza, de los diferentes enfoques de la misma, pasando por el enfoque de Amartya Sen y posteriormente resalta el papel de la demografía y el enfoque geográfico en la problemática de la pobreza, destacando dos hechos históricos que marcaron la dinámica demográfica como la peste negra y la segunda guerra mundial y las consecuencias que ello trajo en la búsqueda de generar condiciones dignas para las personas.

Por otro lado, en el estudio se realiza un acercamiento a lo que ha sido el aporte de la inversión público- privada para la superación de la pobreza extrema en Colombia. E resaltan los aportes de la iglesia Católica a la población pobre mediante la Sociedad de San Vicente de Paul, el papel de la ONU y la relevancia que pone este organismo internacional en la superación de la pobreza extrema a nivel mundial; además, se menciona el papel del sector privado y la responsabilidad social corporativa con el fin de impulsar el desarrollo de la sociedad con diferentes iniciativas como donaciones, obras filantrópicas, voluntariado, entre otros; y finalmente se hace alusión a las

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: [masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co](mailto:masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co)

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 - 2011 - 1256 - 1251

empresas u organizaciones promotoras de estrategias para la superación de la pobreza extrema en Colombia, en el marco de alianzas público privadas, entre ellas: Coca Cola FEMSA Colombia, Starbucks, Fundación Telefónica y Bavaria.

La metodología utilizada es el estudio de caso, aunque no se hace referencia explícita a ella en el documento final, se puede inferir que es metodología cualitativa. El objetivo de la investigación fue el de describir el procedimiento que se llevó a cabo para erradicar la pobreza extrema en el municipio de Sopo – Cundinamarca. De acuerdo con el trabajo académico, este proceso requirió de entrevistas y de la documentación en textos bases para la investigación como la “Sostenibilidad en Colombia – Casos empresariales 2011” realizado por el Consejo Empresarial Colombiano para el Desarrollo Sostenible (CECODES) y un documento que para ese entonces se encontraba en construcción por la ANSPE “Agenda para la superación de la pobreza extrema – Municipio de Sopó (2011-2015)”.

Los principales hallazgos de la investigación, además de tomar como referente las lecciones aprendidas identificadas por la ANSPE y la Federación Colombiana de Municipios, son la identificación y caracterización de las familias, ya que los datos del SISBEN no permiten tener una explicación detallada de las condiciones de la población, siendo este un dato netamente cuantitativo; la continua participación de todos los actores antes, durante y después de la implementación de la estrategia ZOLIP, permitiendo que las familias logren seguir por la senda de la prosperidad, generando compromisos en las tres etapas; tener en cuenta que garantizar una vivienda propia para las familias en pobreza extrema, más que adecuar las pocas viviendas propias de las familias en esta condición, les permite designar los recursos en arriendos para otro tipo de necesidades; y fomentar la educación, sobre todo financiera, donde se les enseñe el manejo de los recursos económicos como un elemento para superar la pobreza extrema.

## **6.2 MARCO CONCEPTUAL**

### **6.2.1 Enfoque de Derechos**

“Los derechos son siempre el resultado de un proceso político e histórico en el cual individuos, grupos y naciones se esfuerzan por conseguirlos y reafirmarlos”

Juan Pablo Sandoval

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: [masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co](mailto:masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co)

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 - 2011 - 1256 - 1251

Históricamente, los derechos han sido el resultado de las reivindicaciones sociales y políticas de los grupos sociales, que han logrado plasmarlos en pactos y declaraciones con el fin de garantizar una mejor calidad de vida a todos los individuos, sobre todo a los más necesitados.

El enfoque de derechos es una categoría de análisis que fomenta la construcción de un orden social basado en la satisfacción de las necesidades materiales y subjetivas de todos los individuos, mediante mecanismos jurídicos y políticos que obligan a los Estados a garantizar la satisfacción de dichas necesidades con el fin de construir una sociedad más equitativa e incluyente (Solís, 2003).

El enfoque de derechos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas del desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo. (Naciones Unidas, 2006, p.15).

El enfoque de derechos reivindica el papel del Estado con el fin de garantizar el desarrollo humano y establecer la política social como un derecho social. (Solís, 2003) El objetivo principal de este enfoque es la realización de los derechos humanos, identificando cuales son los derechos y quienes son los sujetos de tales derechos (Naciones Unidas, 2006).

Las características fundamentales del enfoque de derechos es reconocer la ciudadanía como el derecho de todas las personas (como principio fundamental de este enfoque); reconocer que la estructura social está fundamentada en relaciones sociales de poder, mediante las cuales se consideran las diferencias sociales y económicas con el fin de buscar relaciones de igualdad y respeto a las diferencias; se centra en la persona como sujeto integral con derechos universales e inalienables; recupera la diversidad social y reconoce la especificidad; plantea la democracia como un derecho humano; y supone la institucionalidad centrada en el sujeto (Solís, 2003).

Al ser la ciudadanía el principal objetivo del enfoque de derechos se establecen unas condiciones mínimas para impulsarla, entre ellas:

Una cultura política que exprese el reconocimiento universal de los derechos humanos; la existencia de un marco legal e institucional que reconozca los derechos políticos y sociales a todas las personas y que incorpore los mecanismos jurídicos que garanticen la protección, la exigibilidad y la vigilancia de los derechos; la formulación de políticas públicas dirigidas a proteger, promover y atender los derechos humanos, teniendo a la persona como centro fundamental; la existencia de espacios públicos de concertación con el Estado; la disponibilidad de mecanismos de representación política basados en la democracia participativa y la rendición de cuentas y la democratización del saber técnico, es decir, que predominen las relaciones horizontales e igualitarias entre los distintos actores que participan en la definición de políticas sociales y en el proceso de toma de decisiones. (Solís, 2003, p.5).

Para materializar el enfoque de derechos existen instrumentos internacionales que ayudan a cada país a traducir dichas normas en acciones nacionales alcanzables en un plazo determinado. Uno de los instrumentos más importantes en este sentido es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales- PIDESC que junto con el pacto internacional de derechos civiles y políticos y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, conforman la carta internacional de derechos humanos, que es el pilar de la protección de los derechos humanos dentro de las Naciones Unidas. (Red-DESC, 2006).

El PIDESC fue adoptado por medio de la resolución de la Asamblea General 2200 A del 16 de diciembre de 1966. Este pacto refleja los acuerdos adoptados después de la Segunda Guerra Mundial con el objetivo de fomentar el progreso social y mejorar las condiciones de vida de las personas. El PIDESC es un tratado internacional de derechos humanos que crea obligaciones internacionales legalmente vinculantes para los Estados que ratifican el pacto. (Red- DESC, 2006). Dicho tratado lo traduce cada país a través de políticas públicas con el fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, sobre todo de los más necesitados.

En este pacto se reconocen los derechos al trabajo, a gozar de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, a formar sindicatos y afiliarse a ellos, a la huelga, a la seguridad social, a la protección y asistencia a la familia, especialmente de las madres, niños y adolescentes, a un nivel de vida adecuado para uno mismo y su familia incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a la continua mejora de las condiciones de vida, al nivel más alto posible de salud física y mental, a la educación y



a la libertad de los padres de elegir escuelas que no sean las establecidas por las autoridades públicas, y a participar de la vida cultural y a beneficiarse con el avance de la ciencia (Red- DESC, 2006).

### **6.2.2 Las políticas públicas**

El papel del Estado es garantizar la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, para ello, establece las reglas de juego a través de leyes y decretos que sirven de puente entre él y el entorno en el cual desea incidir. Dichos textos jurídicos y administrativos se concretan en políticas públicas que contienen las acciones que el Estado decide llevar a cabo para modificar una situación, que parte de la movilización de actores públicos y privados con intereses, en algunas ocasiones contradictorios. Por tanto, entender las políticas públicas es entender la relación del Estado con la sociedad (Roth, 2002)

Por ello, cuando el Estado, a través de una estructura institucional asume la tarea de alcanzar objetivos para modificar un problema percibido, surge una política pública. Se debe tener en cuenta que las políticas públicas son desarrolladas por y para actores sociales, por lo cual no son elementos aislados del contexto en el que se conciben “son seres humanos quienes la conciben, la deciden y la implementan, e igualmente los destinatarios de ella, directa o indirectamente son personas” (Roth, 2012).

Según Roth (2012) la política pública termina siendo una articulación de varios objetivos considerados como necesarios o deseables, y por medios y acciones desarrollados por una institución gubernamental con el fin de dirigir el comportamiento de los actores sociales para cambiar la situación percibida como problemática o insatisfactoria.

A partir de esto, surge que el análisis de las políticas públicas trata de evaluar los objetivos, los medios y las acciones definidos por las instituciones estatales para cambiar parcial o totalmente un contexto determinado. Además, al ser la política pública una construcción social está sujeta a aciertos y desaciertos (Roth, 2002)

De acuerdo con Roth (2002), para que una política pública pueda ser operacionalizada se debe definir el campo de acción de la misma. No obstante, definir dicho campo de acción es una tarea compleja y controversial para los actores sociales y políticos que



interceden en la construcción de la misma, ya que se convierte en un ejercicio arbitrario que de por sí incluye ciertos elementos pero excluye otros.

Según lo señala Roth (2002), cuando se diseña una política pública, el Estado tiene a su disposición una serie de instrumentos de intervención de la sociedad que se pueden resumir en:

- **Prescriptivos:** Buscan modificar el comportamiento mediante la obligación y para su cumplimiento el Estado usa la sanción y la coerción a través de la sanción jurídica.
- **Incentivos:** Pretende inducir a una conducta mediante la recompensa. Aquí la sanción es moral, económica o de hecho.
- **De coordinación:** La multiplicidad de políticas públicas obliga a desarrollar mecanismos de coordinación entre ellas. Para ello, la planificación y la medición de impactos son los elementos para desarrollar este instrumento.
- **De organización y de procedimiento:** los instrumentos de organización establecen la guía en la cual se va a desarrollar el proceso de la política pública. Por su parte, los instrumentos de procedimiento complementan los instrumentos de organización y definen el proceso de decisión y administración de la política pública.
- **Materiales:** El Estado tiene la posibilidad de proporcionar directamente los bienes y servicios, como la educación y la salud.
- **De delegación a socios:** La evolución del Estado en la lógica neoliberal tiende a considerar que las instituciones públicas deben articularse con instituciones privadas o con Organizaciones No Gubernamentales- ONG- para la ejecución de las políticas públicas, a través de convenios, contratación de servicios o delegación de acciones públicas a actores privados.

Roth (2002) menciona que la política pública tiene un ciclo que se divide en 5 fases, ellas son: la identificación del problema, la formulación de soluciones, la toma de la decisión, la implementación y la evaluación. Este ciclo permite presentar la política pública como una secuencia y además es un modelo para ser utilizado en cualquier política pública. La primera fase empieza cuando actores sociales o políticos perciben un problema y lo escalan al Estado para que se incluya en la agenda pública. En la segunda fase, ya inscrito el programa en la agenda pública, el Estado busca las posibles soluciones al problema. En la tercera fase los actores autorizados para la toma de la decisión como el mismo Estado y/o las corporaciones públicas de carácter político y

administrativo examinan las propuestas existentes y eligen la mejor solución. La cuarta fase es la implementación de la solución escogida, que por lo general debe ser llevada a cabo por la administración. Y finalmente la fase de evaluación es realizada por los actores sociales y políticos quienes determinan la eficacia de la misma, dando lugar a una nueva política pública, al reajuste de la misma o a centrar los esfuerzos en otra problemática dependiendo de los resultados obtenidos.

Es de aclarar que este ciclo de la política pública no siempre se lleva a cabo de esa manera tan lineal como se muestra. De hecho, una política pública puede iniciarse en cualquiera de las fases, obviar una o invertir las etapas. No obstante una de las críticas a este modelo lineal de una política pública es que sitúa la evaluación al final de la estrategia, dado que no necesariamente es así, ya que los actores que implementan políticas públicas realizan evaluaciones durante todo el proceso. Otra de las críticas que se hace al ciclo de la política pública es que la implementación es una etapa postdecisión, por ende la administración ejecuta la política conforme a lo que está planeado, por ello, si se presentan problemas durante la implementación son problemas técnicos susceptibles de mejorar y no un problema de planeación de la política pública. (Roth, 2002)

Además, no es idóneo considerar la implementación de la política pública como una fórmula, ya que los ejecutores se encuentran inmersos en un contexto histórico, social y cultural específico a partir del cual interpretan y le dan sentido al texto en donde se planeó la política pública. Por ello, existe una lógica interpretativa para la implementación de la política pública. Es decir, que no hay ejecutores neutrales. Por ende se propone un enfoque que permita explicar cómo interpretan los ejecutores la planeación y la norma de una política pública que conlleva a una multiplicidad de interpretaciones y a su vez a una multiplicidad de implementaciones de la ley. (Roth, 2002).

De acuerdo con Roth (2002), otra crítica al ciclo de la política pública es la creencia de la resolución de problemas, es decir, que tiende a dar por hecho que la decisión tomada resolverá el problema. No obstante, los problemas son resueltos por los actores sociales o políticos que implementan la estrategia y no solamente por la decisión tomada, por tanto “hacer una política pública, no es resolver un problema, sino construir una nueva representación de los problemas” (Roth, 2002).

Según Roth (2002), otro aspecto a tener en cuenta es el de entender que las políticas públicas no se limitan a ser un espacio de hacedores de política pública, ya que también

constituyen una dimensión de la actividad política “hacer una política, es también hacer política pero por otros medios” (Roth, 2002). Es decir, las políticas públicas no se pueden ver solamente como un conjunto de estrategias gubernamentales sino también como un elemento de participación política que se relaciona con las formas tradicionales de hacer política como el voto o la militancia y además las puede complementar. Esta mirada permite articular las políticas públicas a las dinámicas y actores de la política.

### **6.2.3 El Desarrollo como Libertad – Enfoque de Amartya Sen**

Hoy por hoy, la pobreza afecta a cerca de 1.200 millones de personas en el mundo (unitedexplanation.org, 2015), es decir, el 16% de la población mundial. En Colombia, el 8% de la población vive por debajo de la línea de pobreza, esto es: 4.4 millones de colombianos (Dinero, 2015). Estas cifras han hecho que la pobreza se haya convertido en un tema crucial para el desarrollo de la sociedad. Diversos autores han estudiado el tema desde distintos enfoques con el fin de darle una mirada más amplia y poder resolver esta condición que contrasta con los desarrollos tecnológicos en pleno siglo XXI.

Cada uno de esos enfoques de la pobreza tiene sus cimientos en distintas teorías del desarrollo, a saber: la teoría del crecimiento, la teoría ortodoxa, la teoría heterodoxa y la visión contemporánea con el desarrollo humano. Todas ellas conforman el marco conceptual, y a su vez la evolución del Desarrollo. (Mogrovejo, s.f)

La teoría del crecimiento se preocupaba por las causas y consecuencias del crecimiento económico a largo plazo para los países desarrollados. Sin embargo, su incapacidad para analizar las economías de los países subdesarrollados llevó a construir nuevos enfoques del tema (Mogrovejo, s.f).

La teoría ortodoxa que inició después de la segunda guerra mundial con los “pioneros del desarrollo” introdujo la estrategia de necesidades básicas y el concepto de pobreza, a partir de la cual se plantearon soluciones económicas como la movilización de recursos para canalizarlos hacia el sector moderno y generar más incentivos de ahorro; sin embargo, no generaron el impacto esperado. Tampoco se distinguió en el uso de los términos desarrollo y crecimiento económico, ya que se prestaba poca atención a los efectos distributivos y sociales de este último. Para los años 60 hubo una crítica a los

pioneros del desarrollo que consistía en no centrar la atención en mejorar las condiciones de vida de la población y que solo se enfocaban en la renta per cápita, poniendo el foco tanto en la creación de empleos como en generar oportunidades de empleo productivo. Así mismo, surgió la preocupación por las necesidades básicas como una estrategia de lucha contra la pobreza, convirtiéndose en el centro de las teorías ortodoxas del desarrollo (Mogrovejo, s.f.).

Paralelo a la evolución de la teoría ortodoxa se estaba desarrollando la teoría heterodoxa, como una alternativa a la primera. Su eje central de análisis es la economía mundial, identificando un centro, asociado a los países desarrollados y una periferia asociado a los países en desarrollo, tratados por la teoría de la dependencia. Posteriormente surge el enfoque de desarrollo a escala Humana que se enfoca hacia la satisfacción de las necesidades, sustentando su teoría en la satisfacción de ciertas necesidades humanas fundamentales (Mogrovejo, s.f.).

La evolución del concepto de desarrollo ha tendido a dejar de lado la visión meramente economicista y a adoptar un enfoque multidimensional en el que el ámbito social juega un papel relevante. En este contexto surge el enfoque del desarrollo humano, propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que tuvo como base el enfoque de capacidades del economista indio Amartya Sen. Este enfoque desligó el desarrollo de las cuestiones meramente materiales y se centró en generar las oportunidades de las personas, con el fin de eliminar la pobreza, promocionar los derechos humanos y fomentar el buen gobierno (Mogrovejo, s.f.).

Sen (2000) argumenta que el desarrollo puede concebirse como un proceso de expansión de las libertades reales que disfrutaban los individuos. Esta mirada contrasta con los enfoques tradicionales que centran el desarrollo en la dimensión económica, que desde luego es un medio para alcanzar las libertades para el bienestar de las personas. Sin embargo, las libertades también dependen de otros factores como las instituciones sociales y los derechos políticos. Este enfoque del desarrollo centra su atención tanto en los fines del desarrollo y no solo por los medios que desempeñan un papel en el proceso de alcanzar tales fines.

En este orden de ideas, de acuerdo con Sen (2000) el desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de la libertad como la pobreza, la escasez de oportunidades y las limitaciones sociales. Dicha privación está estrechamente relacionada con la falta de servicios y de protección social, así como de reconocer las libertades políticas y civiles que garantizan las capacidades de las personas.

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: [masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co](mailto:masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co)  
Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 - 2011 - 1256 - 1251

Ahora bien, se promulga el desarrollo de las libertades (políticas, sociales o económicas), con el fin que la libertad (entendida como el conjunto de las libertades individuales) permita evaluar el progreso o no de las libertades individuales y de las conexiones entre los diferentes tipos de libertades. Así, la concepción de libertad se convierte en el fin principal del desarrollo desde este enfoque, es decir, el desarrollo como libertad (Sen, 2000).

Según Sen (2000) las visiones del desarrollo con enfoque económico, tienden a separar las libertades políticas, sociales o económicas de lo que es el desarrollo. Desde el enfoque del desarrollo humano, estas libertades son inherentes al desarrollo.

Sen (2000) retoma 5 tipos de libertades instrumentales, a saber: libertades políticas, servicios económicos, oportunidades sociales, garantías de transparencia y seguridad protectora. Desde el desarrollo como libertad, estas libertades instrumentales están relacionadas entre sí y buscan mejorar la libertad de la sociedad en general. El enfoque de desarrollo humano debe preocuparse tanto de dichas interrelaciones como de los objetivos y aspiraciones por las que estas libertades son importantes. Según este enfoque, las libertades no son solo el fin del desarrollo, también son su principal medio. Por ello se debe comprender la relación empírica que existe entre los diferentes tipos de libertades que se refuerzan mutuamente.

De acuerdo con Sen (2000) la concepción de libertad en este enfoque incluye tanto los procesos que hacen posible la libertad de acción y de decisión como las oportunidades reales que tienen los individuos, dadas sus circunstancias personales y sociales. Por ende, la falta de libertad puede deberse a procesos inapropiados como la violación de los derechos políticos o a las pocas o nulas oportunidades que tienen algunas personas para conseguir lo que mínimamente les gustaría tener o ser. En este enfoque, los procesos y las oportunidades tienen una gran importancia en la concepción del desarrollo como libertad.

La base del desarrollo desde este enfoque es la libertad del individuo. Sen (2000) argumenta que existen dos razones distintas por las que tiene una importancia fundamental la libertad individual en el concepto de desarrollo, relacionadas con la evaluación y la eficacia. Por un lado, el enfoque normativo que se acoge en esta teoría, considera que las libertades fundamentales son esenciales, por ello, el éxito de una sociedad ha de evaluarse desde este punto de vista. Tener más libertad para tener las cosas que cada individuo cree significativo para su vida es esencial tanto para la libertad total de la persona como para aumentar las oportunidades de las personas y obtener

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: [masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co](mailto:masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co)

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 - 2011 - 1256 - 1251

resultados valiosos. Por otra parte, la segunda razón para considerar las libertades fundamentales es porque el aumento de la libertad mejora la capacidad de los individuos para ayudarse a sí mismos, así como para influir en el mundo, temas que son esenciales para el desarrollo.

Con respecto al mecanismo del mercado y la relación con la libertad y por ende, con el desarrollo económico, se plantean dos aspectos necesarios de distinguir. Por un lado, la negación de la oportunidad de realizar transacciones por medio de controles arbitrarios puede ser en sí misma una fuente de falta de libertad. Aquí se discute no la eficacia del mecanismo del mercado, ni de un análisis general de las consecuencias de tener o no un sistema de mercado, sino la importancia de la libertad para realizar intercambios y transacciones sin impedimentos. Por otro lado, los mercados normalmente contribuyen a aumentar la riqueza y las oportunidades económicas que tienen los individuos, por ello las restricciones arbitrarias del mecanismo de mercado puede provocar una reducción de las libertades debido a las consecuencias de la ausencia de mercados, es decir, puede haber privaciones cuando se niega a los individuos las oportunidades económicas y las consecuencias favorables que los mercados ofrecen y fomentan (Sen, 2000).

Estos dos argumentos en favor de los mecanismos de mercados son muy distintos uno del otro, ya que una cosa es que los individuos tengan derecho a realizar transacciones e intercambios, que de por sí entraña alguna pérdida social, y otra cosa muy distinta es el funcionamiento eficaz de los mecanismos del mercado y sus favorables resultados, sobre lo cual existen bastantes pruebas empíricas de que el sistema de mercado puede ser un motor de rápido crecimiento económico, lo que no significa que los mercados traigan consecuencias adversas al desarrollo. La economía ha tendido a dejar de centrar la atención en las libertades y a fijarse más en las utilidades, la renta y la riqueza. Este hecho impide reconocer el papel del mecanismo de mercado y una despreocupación por el valor fundamental de la propia libertad (Sen, 2000).

Cabe aclarar, de acuerdo con Sen (2000), que la libertad individual es un producto esencialmente social en una relación de doble sentido entre los mecanismos sociales para expandir las libertades individuales y el uso de las libertades individuales. Esta relación no solo busca mejorar la calidad de vida de las personas sino también conseguir que los mecanismos sociales sean mejores y más eficaces. Así, las concepciones de justicia y de propiedad que influyen en el uso que hacen los individuos de la libertad,



dependen de las conexiones sociales, por ello el análisis y la evaluación de políticas económicas y sociales ha de ser sensible a estas conexiones.

Según Sen (2000), el desarrollo económico podría afectar el desarrollo como libertad, en el sentido de provocar la desaparición de sus tradiciones y su herencia cultural. Aquí, la participación ciudadana juega un papel importante ya que este problema debe ser afrontado y decidido por las personas afectadas, pues el verdadero conflicto es en el valor básico de permitirle a cada individuo decidir libremente las tradiciones que deseen o no mantener. Esta condición es básica de la libertad de los individuos, pues en la perspectiva basada en la libertad solo los individuos directamente implicados pueden decidir sobre las tradiciones que desean o no vivir.

Dadas las anteriores consideraciones, la concepción del desarrollo basada en las libertades fundamentales de los individuos tiene significativas implicaciones para la comprensión del proceso de desarrollo, así como para la forma y los medios de fomentarlo. Cabe aclarar que evaluar el desarrollo desde la eliminación de la falta de libertades no dista mucho del desarrollo como la superación de la insatisfacción de necesidades. Sin embargo, la diferencia radica en que en el desarrollo como libertad no se centra en el crecimiento económico, pues su alcance y su cobertura van mucho más allá de sus variables (Sen, 2000).

De acuerdo con Sen (2000) el motivo por el cual se concibe el desarrollo como libertad es para alertar sobre las diferentes libertades que conforman el desarrollo y no sigan siendo subordinadas al ámbito económico. Se sabe que después de centrar la atención en ellos, seguirá habiendo diferencias entre los posibles órdenes establecidos para generar tal ‘desarrollo’; no obstante, ello no es un obstáculo para los fines del desarrollo como libertad. El error sería pasar por alto aspectos fundamentales debido a la falta de interés por las libertades de las personas afectadas. Este enfoque pretende ofrecer una visión más amplia del desarrollo que permita centrar la atención en evaluar aspectos importantes que han venido siendo rezagados y que hacen parte constitutiva del desarrollo como libertad.

#### 6.2.4 La Pobreza desde el Enfoque de Amartya Sen

Sen define la justicia social como

La ventaja individual en función de las capacidades que tiene una persona, es decir, las libertades fundamentales de que disfruta para llevar el tipo de vida que tiene razones para valorar, desde esta perspectiva la Pobreza debe concebirse como la privación de capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos que es el criterio habitual con el que se identifica la pobreza. (Sen, 2000).

La perspectiva de la pobreza basada en las capacidades no niega la idea de que la renta es una de las principales causas de la pobreza, de hecho la falta de renta, predispone a las personas a llevar una vida pobre. Sin embargo, la pobreza es importante analizarla no solo desde el punto de vista de la renta sino de las capacidades por varias razones: en primer lugar, la pobreza puede identificarse con la privación de capacidades porque estas son *intrínsecamente* importantes, a diferencia de la renta que solo es *instrumentalmente* importante, es decir, la renta es un medio para alcanzar las capacidades de toda persona; en segundo lugar, además de la renta hay otros factores que influyen en la privación de capacidades y ; en tercer lugar, la relación instrumental entre la falta de renta y la falta de capacidades varía de unas comunidades a otras e incluso de unas familias a otras, es decir, la renta está condicionada al contexto y sus *variaciones condicionales* como la edad, el sexo, el rol social, el lugar de residencia etc. (Sen, 2000).

De acuerdo con Sen (2000), las variaciones condicionales son muy importantes a la hora de construir políticas y programas encaminados a la reducción de la pobreza. Las desventajas como la edad o la enfermedad reducen la capacidad de una persona para conseguir la renta, pero también hace que sea difícil convertir la renta en capacidad, ya que una persona en estas condiciones puede requerir más renta para lograr sus capacidades. Eso significa que la pobreza real, entendida como la privación de capacidades, puede resultar mayor de lo que parece en el contexto de las rentas.

Las distribuciones en el seno de la familia también deben tenerse en cuenta para la construcción de políticas y programas de reducción de la pobreza, dado que si la renta se utiliza de forma desequilibrada en beneficio de algunos miembros de la familia, en la mayoría de los casos de los hombres, el grado de privación de los miembros menos



favorecidos con la renta tendrán privaciones de capacidades que no son fáciles de ver a la luz del enfoque de la renta (Sen, 2000).

Por su parte, la privación *relativa* de la renta, puede producir privación *absoluta* de las capacidades. Esta situación puede producir dificultades para participar de la vida en comunidad, generando exclusión social, y por ende tensiones en las personas que no tienen garantizada las capacidades para estar al nivel de las personas que si las tienen (Sen, 2000).

El análisis de la pobreza desde la perspectiva de las capacidades permite comprender de una manera más amplia la naturaleza y las causas de la pobreza, llevando la atención de los medios a los fines y por tanto a las libertades necesarias para satisfacer esos fines. Cabe aclarar que aunque se haga una distinción entre la pobreza de renta de la pobreza de capacidades ambas están intrínsecamente relacionadas, ya que la renta es un medio importante para tener capacidades. Tanto así que al aumentar las capacidades, aumenta la productividad que permite un aumento en la renta, librándose con ello de la pobreza de renta (Sen, 2000).

### **6.2.5 La Pobreza extrema**

El indicador tradicional para medir la pobreza extrema es el ingreso, sin embargo no es suficiente para determinarla. Existe el indicador de pobreza multidimensional que muestra otro tipo de privaciones agrupadas en dimensiones como educación, trabajo, salud, vivienda y servicios públicos y que permite tener una mirada más amplia de las carencias no solo materiales sino también sociales en la que se encuentran las personas en pobreza extrema. (Conexión Colombia, 2013)

La pobreza extrema según la CEPAL (2010) se entiende como la situación en la que no se dispone de los recursos que permita satisfacer al menos las necesidades básicas de alimentación y no alcanzan para adquirir una canasta básica de alimentos, así lo designaran en su totalidad para ello, es decir que tampoco tienen la posibilidad de acceder a servicios como salud, educación, vivienda digna, recreación, etc.

Las familias en pobreza extrema tienen un lugar fijo para dormir que generalmente no cumple con los requisitos básicos de higiene, protección y seguridad. Son viviendas

ubicadas en barrios con acceso limitado a servicios públicos. Estas familias tienen mayores dificultades para enfrentar un estado de vulnerabilidad ya que no cuentan con las condiciones suficientes para enfrentar una enfermedad grave, un desastre natural, etc. (Conexión Colombia, 2013)

Además, las familias que se encuentran en situación de pobreza extrema tienden a repetir el ciclo de generación en generación, ya que los padres no cuentan con la capacidad económica ni de gestión para garantizar educación, salud, recreación y demás a sus hijos, por ende, estos en la mayoría de los casos tienen embarazos a muy temprana edad, se presentan situaciones de adicción a sustancias psicoactivas y reclutamiento de menores y jóvenes en grupos y pandillas delictivas, generando con ello un círculo vicioso de pobreza extrema.

La pobreza extrema es la condición más baja de la pobreza y las personas que se encuentran allí están lejos de superar esa condición por sí solos. Por ello, los programas de superación de pobreza extrema son válidos en la medida en que permiten a las personas generar nuevos estados en donde no solo se les asista para obtener un elemento básico como la alimentación, sino también para que desarrollen capacidades para mejorar por sí solos su condición.

### **6.2.6 La pobreza, la vulnerabilidad y la protección social**

Las personas en situación de pobreza se desenvuelven en una dinámica que, de acuerdo con Rodríguez (2002), las hace romper los vínculos *económicos, institucionales e individuales* que las unen con la sociedad y las hace más vulnerables ante situaciones de su entorno, excluyéndolas de posiciones que las protegen frente a los riesgos, alejándolas de consolidar una vida en condiciones dignas.

La pobreza eleva la vulnerabilidad de las personas ante cambios abruptos externos. Si se pretende mitigar la pobreza, es necesario identificar qué elementos configuran la vulnerabilidad. De acuerdo con Pizarro (2001) esta cuenta con dos componentes: la inseguridad e indefensión que experimentan los individuos como consecuencia del

impacto de algún fenómeno socioeconómico perturbador y el manejo de recursos que utilizan los individuos para enfrentar las consecuencias de ese evento.

Según Corredor (1999), la vulnerabilidad hace que las personas que estando en situación de pobreza, se encuentren en una condición de mayor dificultad por el hecho de no poder sobrevivir ante cambios emergentes en el entorno. Con el fin de reconocer con mayor claridad los aspectos conceptuales de la vulnerabilidad y su relación con la pobreza, es necesario identificar los factores que propician la vulnerabilidad y los cambios exteriores frente a los cuales se puede ser vulnerable.

Los factores que propician la vulnerabilidad son la alta dependencia económica; la falta de vivienda; la malnutrición que impide enfrentar la enfermedad; la ausencia de educación y cualificación; y la ubicación en asentamientos con riesgo ambiental. Por su parte, los cambios exteriores frente los cuales se puede ser vulnerable son: cambios en los ingresos económicos, cambios en la situación laboral, cambios en el gasto público y cambios en la política económica, en especial la inflación y las tasas de interés. (Corredor, 1999)

De hecho, para Pizarro (2001), el enfoque de la vulnerabilidad ha sido ampliamente usado para comprender los cambios en las condiciones de vida que experimentan los individuos ante situaciones socioeconómicas traumáticas. El creciente uso de esta perspectiva se ha dado porque existe una insatisfacción con los diversos enfoques de pobreza y sus métodos de medición.

Pizarro (2001) argumenta que las visiones limitadas sobre el concepto de pobreza

Al expresar una condición de necesidad resultante sólo de la insuficiencia de ingresos, se encuentra limitado para comprender el multifacético mundo de los desamparados. En cambio, el enfoque de vulnerabilidad al dar cuenta de la “indefensión, inseguridad, exposición a riesgos, shocks y estrés”... provocados por eventos socioeconómicos extremos entrega una visión más integral sobre las condiciones de vida de los pobres y, al mismo tiempo, considera la disponibilidad de recursos y las estrategias de las propias familias para enfrentar los impactos que las afectan. (Pizarro, 2001, p.12)

Algunos enfoques de pobreza consideran de forma descriptiva ciertas condiciones de las personas sin dar mayor cuenta de los procesos causales que le dan origen. Por su parte, el enfoque de la vulnerabilidad hace referencia a las estructuras e instituciones socioeconómicas y el impacto que estas causan en la vida de los individuos (Pizarro, 2001).

Por ello, para reducir la pobreza no basta con minimizar los factores que propician la vulnerabilidad como ampliar la calidad y la cobertura en salud, educación, empleo, vivienda digna, entre otros, dado que, aunque se pueden observar mejoras en las condiciones de vida de las personas en situación de pobreza como disminución de la desnutrición infantil, incremento de la escolarización, ampliación de la cobertura en salud, la pobreza persiste (Salama, 2005).

La continuación de la situación de pobreza a pesar de los múltiples esfuerzos que realiza el Estado, se debe a los cambios exteriores frente a los cuales se es vulnerable y a la indefensión que tienen los individuos en esta situación o, de acuerdo con Salama (2005), a las perturbaciones macroeconómicas que deterioran las condiciones de vida de las personas en situación de pobreza. Estas perturbaciones hacen que los efectos positivos que podrían tener los programas focalizados que combaten la pobreza sean invisibilizados por la alta volatilidad del crecimiento - entendida como el resultado de la liberalización súbita y brutal de los mercados sin ninguna preparación - y las políticas públicas que llevan a un cambio en el modelo de desarrollo. (Salama, 2005).

- **La pobreza, la vulnerabilidad y las reformas en Colombia**

Ya se mencionó que la vulnerabilidad se presenta cuando hay una situación de inseguridad e indefensión de los individuos frente a fenómenos externos que generan un impacto perturbador en las condiciones de vida de los mismos. Dichos fenómenos son el resultado de políticas económicas y sociales que crean condiciones para la población y su entorno.

En la década de los ochenta, se dio un cambio de paradigma que condujo a establecer nuevas reglas, políticas y condiciones. Para esta época, la caída del muro de Berlín y del bloque soviético simboliza la culminación de un ciclo económico. La crisis fiscal del

Estado y la insuficiencia de las políticas Keynesianas pusieron en jaque al Estado de Bienestar. En la misma década, ese mismo cambio de paradigma se sintió en los países en desarrollo. Por ello, en América Latina la denominada “década perdida” significó no solo crisis económicas, sociales y políticas sino el agotamiento del modelo de desarrollo que se había impuesto en el continente en los últimos años. La respuesta ante esta crisis fue retomar las ideas neoliberales implementadas en los gobiernos del presidente Reagan en EE.UU y de Margaret Thatcher en Reino Unido, que tendieron a la apertura hacia la economía mundial, la disminución del Estado en las actividades productivas y el papel predominante del mercado en la asignación de los recursos que fueron las bases para el nuevo modelo de desarrollo. (Pizarro, 2001).

A la par, en el ámbito macroeconómico, tanto el manejo de las cuentas fiscales como el control riguroso de la oferta monetaria alcanzaron prioridad en la política pública. En el ámbito social, se abrió paso a la focalización de los recursos públicos, y se establecieron mecanismos legales e institucionales para que el sector privado extendiera sus inversiones hacia la educación, la salud y la previsión social, en áreas de suplir el papel del Estado en la provisión de estos servicios. (Pizarro, 2001)

En palabras de Rodríguez (2002) las reformas que se llevaron a cabo en los años ochenta en Colombia y demás países de América Latina fueron causa y consecuencia de la elevada vulnerabilidad y la alta volatilidad, las cuales obedecieron en algunos casos a iniciativas de algunos grupos de interés nacionales y en otras ocasiones obedecieron a presiones internacionales (Rodríguez, 2002).

En Colombia, las reformas neoliberales se gestaron en dos generaciones. Las primeras políticas que se llevaron a cabo se denominaron de primera generación y tenían como objetivo “la búsqueda de excedentes comerciales para financiar la deuda externa, políticas de austeridad en el corto plazo, liberalización económica interna y externa” (Rodríguez, 2002, p.68). Los resultados macroeconómicos de estas políticas no fueron los esperados ya que generaron una fuerte inflación, caída de la inversión, crisis presupuestales y aumento de los niveles de pobreza. (Rodríguez, 2002)

Posteriormente, se llevan a cabo un conjunto de políticas llamadas de segunda generación cuyo principal objetivo fue la reducción de la hiperinflación. Los medios seleccionados para lograrlo y con ello poder reducir la pobreza fueron:

Apertura del libre flujo de mercancías y capitales, disminución de subvenciones a la industrial y al sector exportador, privatización de empresas comerciales e industriales del Estado y de algunas de servicios públicos, desreglamentación del mercado de trabajo, homogeneización de la fiscalidad indirecta y revaluación de la tasa de cambio (Rodríguez, 2002, p.69)

Según Salama (2005) se debe reconocer que la manera de salir de la crisis hiperinflacionaria de los años ochenta constituye el origen de la fuerte volatilidad del crecimiento, pues se creyó que la liberalización conduciría a terminar con la hiperinflación, lo que se logró; y a su vez conduciría al crecimiento económico y con ello a la reducción de la pobreza, lo que no se logró. Sin embargo, lo que se obtuvo fue darle origen a la fuerte volatilidad del crecimiento, pues no se tuvieron en cuenta los efectos redistributivos de este razonamiento.

En palabras de Pizarro (2001) a finales de los noventa, con un nuevo modelo de desarrollo consolidado en casi todos los países de América Latina se destaca el éxito logrado en la estabilidad de los precios pero no se observa un crecimiento económico sostenido y en el plano social, el desempleo se encontraba en dos dígitos, el ritmo de la reducción de la pobreza había caído en comparación con décadas anteriores y la desigualdad se hizo más notoria. “Pero lo más distintivo de la realidad social de los años noventa fue la vulnerabilidad” (Pizarro, 2001, p.10). Ya que más allá de la pobreza y la concentración del ingreso, la económica abierta al mundo y el repliegue productivo y social del Estado han generado un aumento en la inseguridad e indefensión para la mayoría de los individuos de ingresos medios y bajos quienes están expuestos a riesgos sobre todo en las áreas urbanas. (Pizarro, 2001)

Salama (2005) plantea que la vulnerabilidad de los pobres a las crisis es más elevada en la medida en que las políticas aplicadas por los gobiernos en periodos de recesión y de crisis suelen ir a menudo en contra de la población en situación de pobreza.

No es fácil controlar el crecimiento para que sea sostenido, ya que la volatilidad no depende exclusivamente de los gobiernos, porque las políticas económicas están ligadas a restricciones vinculadas con el modo específico de inserción en la economía-mundo y, sobre todo, con el hecho de que gran parte de los gobiernos han adoptado el paradigma neoliberal, (Salama, 2005), que consiste en fortalecer el mercado sobre el control del Estado a través de la reducción de gasto público, la desregulación, la

privatización, la reducción de salarios, libre comercio y con ello la reducción del papel del Estado sobre la economía.

Ahora bien según Salama (2005) la tasa de crecimiento es el resultado de diferentes factores según el país y la época, por ello es importante ir más allá de la medición macroeconómica. Los sectores responsables del crecimiento se diferencian entre un país y otro, ello significa que para una misma tasa de crecimiento, los efectos sobre el empleo, la calidad del empleo y el nivel de vida de los pobres es diferente. Es decir, cada modelo de crecimiento lleva consigo una fragilidad, que es especialmente elevada en las economías de América Latina. En este orden de ideas, el crecimiento puede ser volátil en función de la manera de asimilar las directrices internacionales y sus efectos en los sectores internos de cada país.

Para Salama (2005) los cambios del PIB no influyen en una variación inversa de la pobreza, ya que cuando hay decrecimiento del PIB los pobres se ven afectados de manera más que proporcional por esta disminución y cuando hay crecimiento del PIB, el nivel de pobreza se mantiene estable, cuando no empeora, durante un periodo más o menos largo. A este fenómeno se le denomina “histéresis” y se explica por la acentuación de las desigualdades durante las crisis, cuyos efectos se multiplican sobre todo en los países llamados subdesarrollados debido no solo al bajo nivel de cobertura social de gran parte de la población sino a la calidad de la misma. Los derechos como la educación y la salud se ven afectados por la reducción del gasto, influyendo de manera considerable en la capacidad de salir de la pobreza una vez iniciada la recuperación económica.

En últimas, la pobreza aumenta con las crisis y no tiende a disminuir ni siquiera después de uno o dos años de recuperación económica, por lo que se hace necesario un periodo más largo de crecimiento para que empiece a descender. No obstante, la volatilidad del crecimiento impide dichos periodos de recuperación prolongados y por ende, explica la dificultad para reducir de manera considerable la magnitud y profundidad de la pobreza (Salama, 2005).

Por tal razón, se propone que los gastos sociales aumenten dos puntos cuando el crecimiento disminuya, con el fin de evitar el recrudecimiento de la pobreza en las épocas de crisis. Por ello, en los momentos de crisis, la variable de ajuste no debería ser la tasa de interés ni la reducción del gasto público para obtener el apoyo de las



instituciones internacionales sino, por el contrario, aumentar los gastos sociales para amortiguar los efectos negativos de la crisis sobre la población más vulnerable y poder favorecer la movilidad social. (Salama, 2005)

Frente a este panorama existen, según Salama (2005), dos tipos de intervención: por un lado, redistribuir el ingreso hacia los más pobres a través de una reforma fiscal, la cual es deseable debido a las razones de equidad. De acuerdo con Salama (2005), el obstáculo para ello es sobre todo de tipo político puesto que la perspectiva de tal redistribución reorganiza las condiciones y reglas de juego ya establecidas de la economía, que obedecen a patrones del modelo de desarrollo imperante.

El otro tipo de intervención consistiría en mejorar las capacidades de los pobres con el fin de superar la pobreza, llevando a cabo una política eficaz de gastos sociales como salud, educación, vivienda e infraestructura. Es de resaltar que esta medida a corto plazo no tendría los efectos esperados si la medición de la pobreza se limita a criterios monetarios como la línea de pobreza, pero permitiría mitigar los efectos negativos del crecimiento sobre la salud, la educación y la vivienda de los pobres, evitando que se deterioren mucho más. No obstante, sus efectos a mediano y largo plazo son significativos, pues al mejorar las capacidades de la población en condición de pobreza, permite una mayor movilidad social y aumenta las posibilidades de salir de esta, entendiendo que la pobreza no solo obedece a criterios monetarios, sino también se deben tener en cuenta otros elementos más cualitativos como los incorporados en los indicadores de desarrollo humano del PNUD, basado en la propuesta de desarrollo como libertad de Amartya Sen (Salama, 2005)

Sin embargo, no es suficiente con solo diseñar e implementar medidas sociales deseables que podrían aliviar la situación que encaran los pobres, ya sea aumentando su nivel de calidad de vida a través de la distribución monetaria, o como lo plantea Sen, mejorando sus capacidades para salir de la trampa de la pobreza, aumentando el gasto público y generando nuevas oportunidades para el desarrollo de capacidades en educación, salud, vivienda e infraestructura. (Salama, 2005)

Estas medidas pueden resultar eficaces en la medida en que sean el resultado de la participación de los pobres en las decisiones que los pueden afectar y que no conduzcan a un acto de caridad que los reduzca a un estado de pasividad y asistencialismo. Es decir, que puedan hacer ejercicio de los derechos políticos y civiles. (Salama, 2005).



Aunado a ello, que puedan reconocer sus derechos sociales y hacer goce efectivo de ellos. No obstante, como lo menciona Rodríguez (2002) es preocupante la poca claridad que tienen los grupos sociales y en especial los grupos más pobres de la población sobre los derechos sociales.

Frente a la necesidad de salvaguardar a la población más vulnerable frente a las crisis económicas, se incorporó en la constitución política de Colombia de 1991 el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales - PIDESC como una manera de garantizar tales derechos, sobre todo a la población más vulnerable. Posteriormente se promulga la Ley 100 de 1993 que en conjunto con otras políticas forman el sistema de protección social que busca disminuir la vulnerabilidad y mejorar la calidad de vida de las personas, especialmente de los más necesitados, sobre todo cuando hay fenómenos de volatilidad en la economía.

- **La protección social**

De acuerdo con Rodríguez (2001), los países pueden optar por un modelo de seguridad social, abordado desde la exclusión, que tiene presente el principio de la solidaridad para sustentar la intervención del Estado, y que permite la interrelación entre lo público y lo privado (Rodríguez, 2002). La estrategia que garantiza la realización de este principio es el aseguramiento, que a diferencia de la asistencia social, retrocede en el ejercicio de los derechos sociales entendidos como una nueva concepción de ciudadanía otorgados a todos los colombianos a partir de la constitución de 1991, ya que la asistencia social tiene una concepción basada en el paternalismo, en donde el Estado limita la libertad de cada ciudadano fundado en ciertos valores que legitiman la imposición estatal (Rodríguez, 2002)

Por su parte, el principio de aseguramiento del modelo de Bismarck se soporta en la relación salarial, presenta programas separados para atender diferentes riesgos, se financia mediante cotizaciones aportadas a través de los salarios y está conformado por regímenes técnico- financieros basados en los modelos de reparto. (Rodríguez, 2002)

El principio del aseguramiento diluye el riesgo y permite un manejo eficiente en la política social. Por ello, Rodríguez (2002) considera que en las políticas a largo plazo se debe buscar el aseguramiento universal y los mecanismos necesarios para llevar a cabo

este principio, sobre todo en un país en donde el mercado laboral está caracterizado por la informalidad. Esto es, “ir de los servicios hacia la protección frente a los riesgos” (Londoño, s.f).

Ante esta situación y con el fin de reivindicar los derechos sociales de la población, sobre todo de la más necesitada, se estableció en el primer capítulo de la Constitución Política de 1991 que Colombia es un Estado social de derecho, y tiene como deber principal, según Rodríguez (2002) ser gestor de toda clase de prestaciones, servicios y asistencias destinadas a asegurar las condiciones fundamentales de la existencia humana. De esta característica surgen los sistemas de seguridad social “con garantía y coadministración estatal, los cuales tienden hacia la disminución de los riesgos sociales de la población” (Rodríguez, 2002, p.17)

Aunado a ello, la Corte Constitucional ha conceptualizado en diferentes ocasiones que “el Estado social puede ser definido como el Estado que garantiza estándares mínimos de salario, alimentación, salud, habitación, educación, asegurados para todos los ciudadanos bajo la idea de derecho y no simplemente de caridad” (Rodríguez, 2002, p.17).

Por esto, se plantea la ley 100 de 1993 que rige el sistema de seguridad social en Colombia y establece las directrices para abordar el tema de pensión, salud, riesgos laborales y servicios sociales complementarios en donde se especifican los auxilios para adultos mayores y habitantes de la calle. Este sistema hace parte del sistema de protección social y tiene el objetivo de reducir los efectos de las situaciones que generan vulnerabilidad, con el fin de mejorar la calidad de vida de las personas, sobre todo de los más necesitados, para que tengan garantizado el derecho a la pensión, a la salud y al trabajo.

La ley 100 de 1993 fijó los principios rectores del sistema de seguridad social, ellos son: eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación social, la cual se puede vincular al control social, definido como “la intervención de la comunidad a través de los beneficiarios de la seguridad social en la organización, gestión, fiscalización, y control de las instituciones y del sistema en su conjunto” (Rodríguez, 2002, p.25).

Así mismo, la ley 100 de 1993 generó espacios con instituciones para que el control social fuera una realidad y se lograra avanzar en procesos democráticos, dada la nueva concepción de ciudadanía, basada en el Estado Social de Derecho y articulada con los derechos políticos, civiles y sociales. Por ello, las instituciones creadas podían contar con la participación de entidades o asociaciones de orden departamental o municipal con cabida para empresarios, asociaciones de usuarios y trabajadores. (Rodríguez, 2002).

El principal logro del sistema de seguridad social regido y controlado por la ley 100 de 1993 fue ampliar la cobertura del sistema de salud mediante el régimen subsidiado. Este sistema conocido como de subsidio a la demanda, fue diseñado para que la población en condición de pobreza pudiera acceder a los servicios de salud. Por su parte, los sistemas pensional y de riesgos profesionales no lograron el mismo objetivo, debido al deterioro del mercado laboral. (Rodríguez, 2002).

A pesar que la ley 100 de 1993 creara espacios de participación ciudadana y ampliara la cobertura de derecho a la salud hacia la población más vulnerable a través del subsidio a la demanda, ha tenido serias limitaciones estructurales.

La protección social a través del sistema de seguridad social actual en Colombia esta mediado por la protección frente a los riesgos. Frente a ello, y de acuerdo con Londoño (s.f), el mayor riesgo que identifica la población es el del mercado laboral y las nuevas dinámicas laborales y culturales, dado que las personas ya no solo tienen la opción de vincularse con las empresas de los sectores público o privado, sino que es mucho más frecuente la posibilidad de crear empresa y de trabajar de manera independiente. (Londoño, s.f).

Según Rodríguez (2002), en América Latina y desde luego en Colombia el ejercicio de los derechos sociales es complejo y tienden a no cumplir el papel de mediación social, dado que la forma en la que se ha legislado sobre los derechos sociales, el incumplimiento de las leyes y la débil extensión de la relación salarial han hecho que la subordinación del trabajo no esté ligada al ejercicio de los derechos sociales. Pues, por un lado, las garantías jurídicas solo cubren algunos segmentos de los trabajadores mientras que otros quedan por fuera, por ejemplo las normas de protección social que son obligatorias para ciertos tipos de relación laboral, para otras no lo son. Por otro lado, en el sector de la producción, los mecanismos de elusión a los sistemas de

protección social limitan el ejercicio de los derechos sociales e inciden a la aceptación implícita del dominio del empleador.

En América Latina, para la mayoría de la población económicamente activa, la contrapartida a la subordinación salarial como los subsidios y las prestaciones sociales suele ser muy reducida, por lo tanto surge la necesidad de encontrar nuevas formas de acceder a ingresos económicos ya sea formal o informal. (Rodríguez, 2002).

Cuando el trabajador es un asalariado formal bajo estas circunstancias, transfiere poder a la institución estatal y al empleador sin mayor contraprestación. Por su parte, cuando se trata de un trabajador independiente, este está dotado de derechos civiles y políticos, pero no sociales, dado que estos aparecen para este tipo de trabajadores como derechos individuales, debido a la no existencia de una relación de trabajo dependiente. (Rodríguez, 2002). Este hecho lleva a que la reivindicación de los derechos sociales se diluya y finalmente se legitime ante la colectividad, dado que es frecuente encontrar población económicamente activa como trabajadores independientes. “Esta individualización de los derechos sociales conduce a que el productor se margine de su reivindicación, la cual tiene una naturaleza colectiva” (Rodríguez, 2002, p.26)

Restringir la cobertura de riesgos profesionales solo a aquellos quienes tienen una relación salarial, excluyendo a los trabajadores independientes, los hace económica y socialmente débiles. Los segundos, tienen una alta rotación laboral influyendo en una desprotección en temas de accidentes laborales, por lo que están expuestos a adquirir un conjunto de enfermedades que pasan a ser cubiertas por el sistema de salud. (Rodríguez, 2002).

Según Rodríguez (2002), en América Latina es cada vez más lejana la posibilidad de ampliar la cobertura de la relación salarial, lo que conlleva a que el ejercicio de los derechos sociales ya no estén articulados a dicha relación salarial sino al control social como forma de garantizar acceso y calidad y hacer más transparente las políticas sociales distanciándolas de prácticas clientelistas, sobre todo cuando ciertos espacios reglamentados por el Estado pretenden ser administrados en forma privada, lo que genera escenarios propicios para el nepotismo, la corrupción, el clientelismo y el gamonalismo.

De hecho, como lo argumenta Rodríguez (2002) las instituciones que se crearon con participación de entidades de orden municipal o departamental con la presencia de empresarios y asociaciones de usuarios no han estado exentas de influencias políticas. Esto se debe a una reproducción del sistema clientelista que ha devenido en dos lógicas: primero, la tecnocracia neoliberal que quiere mostrar que es posible avanzar en política social y de distribución del ingreso y a su vez hacer funcionar un sistema que confía más en las leyes del mercado que en el suministro del servicio de salud por parte del sector público; y segundo, actúa la agudeza del orden político que vio en este sistema una forma más moderna de la reproducción de su clientela política. (Rodríguez, 2002). Todo esto,

Sumado al incumplimiento de las leyes, generan una apropiación privada de elementos públicos y un ejercicio privado de los asuntos sociales. De aquí que los factores correspondientes a los derechos sociales sean percibidos como privilegios por aquellos que pueden vincularse con ese tipo de poderes. (Rodríguez, 2002, p.27)

Esta situación ha llevado a que las personas, sobre todo los trabajadores independientes e informales, estén más preocupadas por acceder a condiciones económicas derivadas de los derechos políticos que a reivindicar sus derechos sociales. (Rodríguez, 2002).

Por esta razón, se convierte en una necesidad imperiosa que la población, sobre todo la población pobre que accede al sistema sea consciente de su condición de ciudadano, en la medida en que puede ejercer derechos políticos y sobre todo sociales. (Rodríguez, 2002).

En este orden de ideas, se recomienda fortalecer el número de asociaciones de usuarios y el vínculo entre la población y el Estado. Esto implica una mayor participación y compromiso por parte de la comunidad, y permitirá que los mecanismos establecidos sean verdaderos escenarios de concertación y la conformación de un sistema de seguimiento y evaluación que haga posible la autorregulación del sistema en los niveles territoriales, entendida como la forma de mejorar la calidad de los procesos y garantizar los derechos de las personas. (Rodríguez, 2002).

De acuerdo con Londoño (s.f), se ha venido tratando de explicar que más que las fluctuaciones de corto plazo en materia fiscal y monetaria, lo que importa es que los

países adopten reglas de comportamiento macro que minimicen los disturbios globales y permitan apórtale a un desarrollo sostenible. No obstante, esto no ha sido tomado en cuenta en el ámbito social. Por ello, se debería garantizar un conjunto de compromisos sociales a largo plazo y no volcar el gasto público hacia los más necesitados durante un corto tiempo cuando exista una recesión económica y por ende una emergencia social (Londoño, s.f)

Frente a ello, se requiere una visión sistémica del riesgo, que permita determinar la forma de prevenir, mitigar y recuperar con más inclusión, los temas sociales, lo cual está atravesado por una reorganización institucional, en donde las entidades que dan respuesta a las problemáticas de la población en condición de pobreza, respondan de manera articulada a esta problemática.

En suma, los programas de protección social son la respuesta al deber principal del Estado que es garantizar los derechos económicos, sociales y culturales destinados a asegurar las condiciones de vida sobre todo de las personas catalogadas como pobres que se encuentran en situación de vulnerabilidad debido a la inseguridad e indefensión frente a fenómenos externos traumáticos, que pueden volver aún más crítica su situación de pobreza y por ende la posibilidad de salir de ella.

### **6.2.7 La Pobreza Desde la ANSPE**

De acuerdo con el documento de la ANSPE (2014) para el acompañamiento familiar y comunitario de las familias en pobreza extrema, se definen como marcos teóricos y conceptuales la perspectiva de derechos y el enfoque del desarrollo humano de Amartya Sen.

De la perspectiva de derechos, la ANSPE adopta los criterios de dignidad humana, que se entiende como una cualidad inherente a toda persona por la cual se le reconoce como un fin en sí mismo y no como un medio. También toma el criterio de sujetos de protección especial, que se entiende como personas en situación de desigualdad material, física o mental con respecto al resto de la población, de la cual se derivan la necesidad de brindarle una protección mayor por parte del Estado para garantizar sus derechos. Y el otro criterio que contempla la ANSPE es el enfoque diferencial de ciclo vital, étnico, de género y el enfoque de discapacidades que se basa en la existencia de

una población heterogénea y diversa, ante la cual el Estado debe efectuar acciones positivas para la garantía de sus derechos (ANSPE,2014).

Del enfoque del desarrollo humano, la ANSPE adopta que la persona es el centro de todas las acciones orientadas al desarrollo con el fin de mejorar las capacidades y las libertades de las personas para que cada una de ellas pueda escoger el proyecto de vida que valora (ANSPE, 2014).

### 6.3 ZONAS LIBRES DE POBREZA EXTREMA- ZOLIP

La Zona Libre de Pobreza Extrema – ZOLIP- es una estrategia territorial para la superación de la pobreza extrema diseñada por la ANSPE, para mejorar las condiciones de vida de las personas que se encuentran en esta situación. Al ser una estrategia de carácter territorial promueve, según la ANSPE (s.f), el fortalecimiento institucional local a través de la articulación del sector público y el sector privado y la construcción de alianzas nación – territorio.

Las ZOLIPs

Son zonas geográficamente delimitadas (...) en donde se desarrolla un ejercicio de intervención intensiva liderado o co-liderado por un actor privado y/o público con la participación activa de todas las instancias del gobierno local, de empresarios, ONG, fundaciones y sociedad civil en el marco de un modelo de alianza publico privada de tipo integral como factor dinamizador de los procesos de consecución de logros de las familias UNIDOS y de promoción y tránsito hacia la Senda de la Prosperidad. (ANSPE, 2012, p.2).

Como ya se mencionó en capítulos anteriores, la ZOLIP evalúa los mismos 45 logros de las 9 dimensiones del desarrollo humano a través de los cuales aspira a superar la pobreza extrema de una población asentada en una zona. Ellos son:

- **Identificación:** Los miembros de la familia cuentan con los documentos especiales que los identifican como ciudadanos colombianos y demuestran el cumplimiento de requisitos establecidos por la ley, esta dimensión comprende 3 logros:



- Los menores entre 0 y 7 años tienen registro civil, los niños entre 7 y 18 años tienen tarjeta de identidad, y las personas mayores de 18 años tienen cédula de ciudadanía.
- Los hombres entre 18 años y 50 años de edad tienen libreta militar.
- La familia incluida en el SISBEN tiene registrada la información personal de cada uno de sus miembros, exactamente igual a como aparecen los documentos de identidad vigentes a sus rangos de edad.
- **Ingresos y trabajo:** La familia accede a ingresos (monetarios o en especie) a través de diferentes medios de sustento, contemplando en esta dimensión 4 logros:
  - Todos los adultos mayores de 60 años poseen alguna fuente de ingreso y/o tienen un mecanismo de sustento económico al interior del hogar.
  - Al menos un miembro de la familia mayor de 15 años tiene una ocupación remunerada o está vinculado a una fuente de ingresos autónoma.
  - Todas las personas del hogar en edad de trabajar, alcanzan un nivel de capacidades que facilita su vinculación a una ocupación remunerada o mejora las condiciones de la actividad que ya desarrollan.
  - El hogar alcanza un nivel de activos que facilita su vinculación a una ocupación remunerada o mejora las condiciones de la actividad que ya desarrolla.
- **Educación y capacitación:** Los niños, jóvenes y adultos acumulan capital humano y acceden al conocimiento que les permite su desarrollo integral, en esta dimensión se comprenden 5 logros:
  - Los niños y niñas menores de 5 años están vinculados a algún programa de atención integral en cuidado, nutrición y educación inicial.

- Los menores en edad escolar (desde los 5 hasta los 17 años), que no hayan terminado el ciclo básico (hasta 9° grado), están siendo atendidos por el servicio educativo formal o un sistema alternativo, que les permita el desarrollo de sus competencias.
- Los adultos entre 18 y 65 años (incluidos aquellos en situación de discapacidad) están alfabetizados.
- Las personas que lo deseen, una vez concluido el ciclo básico, se vinculan a la educación media, técnica, tecnológica o acceden a programas de formación para el trabajo.
- Los niños y las niñas menores de 15 años, no están vinculados a actividades laborales.
- **Salud:** Mediante la vinculación efectiva al sistema de salud, todas las personas reciben los servicios de atención y participan en los programas de promoción y prevención. Así, la familia reduce la mortalidad evitable y la morbilidad, en esta fase se comprenden los siguientes logros:
  - Los integrantes de las familias están afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud – SGSS.
  - La familia accede a intervenciones de promoción de la salud a las cuales tienen derecho en el marco del SGSS en salud.
  - Los adolescentes y adultos, de ambos sexos, conocen los métodos de planificación familiar.
  - Los niños y niñas de la familia a los 12 meses de edad tienen tres dosis de vacuna pentavalente (DPT, HB y Hib), los niños y niñas entre 1 y 2 años tienen una dosis de vacuna SRP (sarampión, rubiola y paperas)
  - Las gestantes de la familia están adscritas y asisten a controles prenatales, o reciben atención institucional del parto.

- Los menores de 10 años de la familia están inscritos y asisten a consultas para la detección temprana de alteraciones de crecimiento y desarrollo.
- Las mujeres de la familia asisten a los programas de tamizaje de cáncer de cuello uterino y seno, y conocen los resultados.
- Las personas con discapacidad tienen acceso a los programas de rehabilitación (en particular aquellos basados en la comunidad) y a las ayudas técnicas necesarias para su autonomía.
- **Nutrición:** Todos los miembros de la familia cuentan con una alimentación adecuada y tienen buenos hábitos en el manejo de alimentos, en esta dimensión se comprenden 3 logros:
  - La familia practica hábitos saludables en la manipulación y preparación de alimentos.
  - La familia consume alimentos variados y de manera saludable.
  - Los adolescentes y adultos, de ambos sexos, conocen los métodos de planificación familiar.
  - Los niños menores de seis meses reciben al menos cuatro de los seis meses recomendados de lactancia materna exclusiva.
- **Habitabilidad:** La familia cuenta con condiciones de habitabilidad segura, acordes con su contexto cultural, en esta dimensión se contemplan 10 logros:
  - La vivienda cuenta con abastecimiento de agua potable y un sistema de desagües.
  - La familia dispone o transforma la basura.
  - La vivienda cuenta con dotación de un sistema de energía convencional o alternativa.

- La vivienda cuenta con espacios diferenciados de baño, cocina, lavadero y dormitorios.
  - En la vivienda no viven más de tres personas en cada cuarto, y los niños duermen separados de los adultos.
  - La vivienda no tiene pisos de tierra.
  - Los miembros de la familia cuentan con implementos para dormir y alimentarse.
  - La familia cuenta con acceso a un sistema de comunicaciones.
  - La vivienda posee materiales adecuados que posibilitan la seguridad en la infraestructura física y mayor bienestar para la familia en términos de salud.
  - La vivienda cuenta con iluminación, ventilación natural y privacidad.
- **Dinámica familiar:** La familia cuenta con un tejido familiar fortalecido y mecanismos saludables de convivencia y de expresión de afecto. Además, reconoce la importancia de las relaciones entre sus integrantes, para su propio desarrollo, en esta fase se comprenden 6 logros:
    - La familia elabora y hace seguimiento a su Plan Familiar.
    - La familia accede a la conformación y servicios de detección temprana, atención y recuperación de las víctimas del violencia intrafamiliar y sexual.
    - Los miembros de la familia conocen los espacios y oportunidades para acceder a programas y servicios disponibles en su localidad (organizaciones comunitarias, espacios de recreación y cultura, clubes deportivos, centros de recreación para niños, jóvenes y para adultos mayores, asociaciones de padres de familia, centros de educación, ludotecas, etc.) y participan en algunos de ellos.

- La familia con menores de 6 años conoce y aplica pautas de crianza humanizada.
- La familia genera espacios de diálogo y aplica normas de convivencia familiar y resolución de conflictos.
- La familia participa en conjunto en el cuidado e integración social de la persona con discapacidad.
- **Bancarización y ahorro:** La familia está interesada en el sistema financiero como medio de acceso a oportunidades de trabajo, ingresos y seguridad familiar. Adicionalmente, crea una cultura de ahorro para lograr metas propuestas por sí misma, en este se contemplan 3 logros:
  - La familia ahorra a través del sistema financiero o de mecanismos no formales.
  - La familia conoce las características de al menos uno de los siguientes servicios financieros: ahorro, crédito y seguros.
  - Las familias que lo requieren han obtenido un crédito a través de un mecanismo financiero o formal o a través de grupos de ahorro y crédito.
- **Acceso a justicia:** La familia beneficiaria tiene acceso a los servicios de la justicia formal y no formal para la solución de sus conflictos, conocimiento de sus derechos, fomento de los valores y fortalecimiento de la convivencia de manera oportuna y eficaz, contemplando en esta fase 3 logros:
  - La familia conoce sus necesidades jurídicas, aprende a identificar la ruta institucional apropiada para la resolución de conflictos entre las alternativas que ofrece el sistema de justicia, y conoce sus derechos y deberes ciudadanos.

- La familia con necesidades jurídicas recibe atención pronta y oportuna de los operadores de justicia y accede a los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos – MASC.
- La familia en situación de desplazamiento recibe acompañamiento para apoyar el seguimiento a los indicadores de goce efectivo de derechos.

La zona delimitada deberá tener entre 120 y 750 familias vinculadas a la ANSPE- Red UNIDOS. La delimitación de la ZOLIP se puede dar en 5 áreas distintas, a saber: área urbana o cabecera municipal, área rural, resguardo indígena, asentamiento indígena y territorio colectivo de comunidades negras y palanqueras. (ANSPE., s.f).

De acuerdo con la ANSPE (s.f) una ZOLIP tiene una duración entre 1 y 3 años, periodo que puede ampliarse de acuerdo a factores endógenos y/o exógenos del territorio que serán evaluados por el Comité Nacional de ZOLIP, máxima autoridad de la ejecución de la estrategia. En este periodo se pretende mejorar la calidad de vida de las familias ubicadas en el territorio ZOLIP mediante la implementación del Plan Territorial para la Superación de la Pobreza Extrema – PTSPE- por parte del actor o actores líderes (público y/o privado) de la ZOLIP, que incluye el desarrollo de proyectos y acciones en un territorio geográficamente delimitado con el fin de alcanzar la consecución de los 45 logros de las 9 dimensiones del desarrollo humano anteriormente mencionado, contribuyendo a la consecución de los derechos económicos, sociales y culturales de la población en condición de pobreza extrema.

### **6.3.1 Cómo están conformadas las ZOLIP**

Para poder evaluar la eficacia de una ZOLIP, existe un Sistema Nacional ZOLIP que a través de dos comités, uno a nivel nacional y otro a nivel territorial, y mediante mecanismos de planeación, ejecución y seguimiento intervienen en el proceso de implementación de la ZOLIP.

- Comité Nacional de ZOLIP

El comité nacional, según la ANSPE (s.f), está encargado de

Definir y difundir el marco conceptual, metodológico y normativo de la estrategia; aprobar los ajustes operativos que se realicen a la estrategia, establecer directrices para garantizar la articulación entre los actores involucrados en cada zona intervenida para la consecución de los objetivos propuestos; orientar los procesos de implementación, seguimiento y evaluación de la estrategia; evaluar y definir la solicitud de ingreso de nuevos territorios en la estrategia; definir el egreso de un territorio por razones inherentes al proceso o por causas exógena. (ANSPE, 2012, p.16).

Dicho comité está conformado por el representante y el secretario general de la ANSPE, las direcciones de Promoción Familiar y Comunitaria, Gestión de Oferta Institucional, Inversión Social Privada, e Innovación Social, el jefe de la oficina Asesora de Planeación, el jefe de la oficina de Tecnologías de la Información, el asesor del grupo de comunicaciones y el coordinador nacional de ZOLIP.

Con el fin de garantizar el seguimiento al proceso de implementación de la ZOLIP, el comité nacional tendrá una secretaria técnica que estará a cargo de la coordinación de del grupo ZOLIP de la ANSPE con el apoyo del grupo nacional ZOLIP.

- Comité Técnico Territorial

El objetivo principal de este comité es articular los esfuerzos de los diferentes actores que intervienen en la implementación de la ZOLIP en el territorio. Sus principales funciones son elaborar el Plan Territorial para la Superación de la Pobreza Extrema – PTSPE; definir cronogramas de trabajo; hacer seguimiento al cumplimiento de los compromisos establecidos por cada uno de los actores en el marco del PTSPE; desarrollar estrategias de gestión de oferta institucional y estructurar proyectos que requieran recursos de cofinanciación de los niveles municipal, departamental, nacional e internacional; rendir informe trimestral de los avances, los obstáculos y casos de éxito al Consejo Municipal de Política Social; realizar sugerencias a la estrategia con el fin de



mejorar la intervención con las familias para que faciliten el cumplimiento de los 45 logros; y diseñar una estrategia de gerencia de los recursos en efectivo y en especie y garantizar la transparencia en el manejo de los mismos (ANSPE, 2012).

El comité técnico deberá reunirse de manera previa al desarrollo del Consejo Municipal de Política Social – COMPOS- para que los informes de seguimiento del Plan Territorial para la Superación de la Pobreza Extrema sean insumos para la toma de decisiones en el COMPOS.

El comité técnico está compuesto por representantes del gobierno local como el alcalde, el secretario de planeación o su delegado, el secretario de desarrollo social o bienestar social o su delegado, el coordinador técnico de la ZOLIP y el delegado municipal de la red Unidos. El representante del gobierno departamental en el comité será el delegado departamental de la Red Unidos. Los representantes de la ANSPE serán el asesor regional de la dirección de Promoción Familiar y Comunitaria, el asesor Regional de la dirección de Gestión de Oferta Institucional, el asesor regional y/o nacional ZOLIP, el asesor Regional de la dirección de Inversión Social Privada (si existe), el asesor regional de la dirección de Innovación social (cuando se requiera), la coordinadora local de la Red Unidos (ANSPE), un representante de cada uno de los miembros que hagan parte de la ZOLIP y líderes comunitarios, representantes de organizaciones de base y representantes de legítimas autoridades tradicionales en los territorios que aplique (ANSPE., s.f).

Para lograr un adecuado funcionamiento del comité técnico territorial se ha definido una estructura dividida en secretaria técnica y en nodo coordinador:

La secretaria técnica será ejercida por el coordinador técnico de la estrategia ZOLIP quien se sugiere sea un funcionario de la alcaldía municipal o un contratista financiado con recursos públicos o privados, con dedicación exclusiva a la estrategia. La elección de esta persona será una tarea conjunta entre los distintos aliados de la estrategia. Las funciones del coordinador técnico serán las de velar por el estricto cumplimiento de los compromisos pactados en el PTSPE; realizar informes de avance del PTSPE; promover la articulación de los distintos actores involucrados, efectuar gestiones administrativas como convocatorias a reuniones y eventos, consolidación de plan de trabajo y demás documentos; apoyar la gestión de la oferta pública local y departamental para las familias de la zona de intervención con el asesor regional de la oferta de ANSPE. (ANSPE, s.f).

Por su parte, el nodo coordinador será apoyo para la secretaria técnica. Estará conformado por el coordinador técnico de la ZOLIP, un delegado de la administración municipal en caso de que el coordinador técnico no sea funcionario o contratista del municipio, un delegado del sector privado, un representante de la ANSPE y un representante de la comunidad. Las funciones del nodo coordinador será diseñar estrategias de convocatoria para las jornadas de oferta institucional; apoyar la elaboración de los informes de avance del PTSPE, diseñar la propuesta de agenda a tratar en la sesiones del comité territorial y proponer estrategias de mejoramiento para el cumplimiento de los compromisos establecidos en el PTSPE, cuando se considere necesario. (ANSPE., s.f).

### **6.3.2 Criterios de vinculación de un territorio como ZOLIP**

Un territorio puede iniciar el proceso de intervención como Zona Libre de Pobreza Extrema – ZOLIP- si cumple con los siguientes requisitos:

- Disposición de la administración municipal

Es importante la vinculación de la administración municipal al proceso de implementación de la ZOLIP dado a que ello supuestamente determinará la sostenibilidad a largo plazo de los resultados obtenidos en el periodo de intervención de la estrategia. Es relevante que la administración municipal cuente con elementos como la vinculación a la Red de superación de la pobreza extrema a través de su implementación y mediante el planteamiento de lineamientos de política a través del desarrollo de programas y proyectos orientados a la reducción de los niveles de pobreza extrema de la población; la disponibilidad de recursos para trabajar con las familias más pobres, la disponibilidad para nombrar un coordinar técnico de la ZOLIP (ANSPE, 2012).

- Presencia de un actor privado

La vinculación de uno o varios actores privados que demuestren la voluntad y la capacidad de invertir, en coordinación con el sector público en proyectos y programas sociales que promuevan la superación de la pobreza extrema de las familias identificadas (ANSPE, 2012).

- Familias ANSPE en la zona de intervención

La zona de intervención deberá tener entre 120 y 750 familias vinculadas con la ANSPE- Red Unidos (ANSPE., s.f). Si se identifican nuevas familias en pobreza extrema, ya sea a través del SISBEN o del registro único de desplazados, deberán hacer parte del proceso de intervención. El protocolo de ingreso de las nuevas familias deberá seguir los lineamientos de la oficina Asesora de Planeación de la ANSPE (ANSPE, 2012).

- Capacidad institucional

Se debe priorizar dentro del gasto público el desarrollo de programas y proyectos en vivienda, educación, salud, nutrición, primera infancia, infancia, adolescencia, atención integral a población en situación de desplazamiento, convivencia y seguridad, acceso a la justicia y demás relacionados con las dimensiones tanto familiares como comunitarias de las 9 dimensiones de la Red Unidos. Esto debe llevar a una evaluación favorable de la disponibilidad de recursos a invertir en la zona delimitada, a partir del análisis de número de aliados de la estrategia (ANSPE., s.f).

- Condiciones territoriales para la intervención

Se deben tener en cuenta condiciones como cobertura de acceso a los sectores de educación, salud y saneamiento básico, variables de contexto económico, capacidad institucional frente a situaciones de riesgo por condiciones físicas y ambientales y situación general de seguridad y posibles afectaciones relacionadas con el conflicto armado (ANSPE., s.f).

### 6.3.3 Etapas de implementación de una ZOLIP

La implementación de una Zona Libre de Pobreza Extrema está concebida para ser ejecutada en tres fases, a saber: 1. Postulación y aprobación; 2. Planeación; y 3. Ejecución, seguimiento y evaluación. Las dos primeras etapas tardan alrededor de 3 meses, mientras que la última etapa se puede ejecutar en máximo 33 meses, para un total de 3 años de intervención intensiva en un territorio geográficamente delimitado.

- Fase de postulación y aprobación

Con el fin de dar inicio a la intervención de un territorio como Zona Libre de Pobreza Extrema, los actores líderes de la estrategia, públicos o privados, deberán postular la zona geográficamente delimitada para que el comité nacional de ZOLIP constituido por el nivel directivo de la ANSPE realice la evaluación, teniendo en cuenta los criterios de vinculación de un territorio como ZOLIP.

La postulación del territorio se hace mediante el diligenciamiento de 3 formularios de la ANSPE, a saber: *Formulario de Inscripción* en donde se registra toda la información general del proponente, los aliados, el motivo de la solicitud y la voluntad política de los actores, este formulario debe ser diligenciado por el proponente; la *Ficha Técnica* que contiene información sobre el contexto político, social, económico, financiero, ambiental y administrativo del territorio a intervenir, que lo diligencia la administración municipal; y el formulario *Conociendo a las familias Unidos* que contiene información general sobre las expectativas de las familias, proyectos y aspectos socioeconómicos particulares del territorio. Este debe ser diligenciado por el municipio en conjunto con los cogestores sociales de la red Unidos. (ANSPE, 2012).

Dichos formatos diligenciados deben remitirse a la ANSPE para que el Comité Nacional ZOLIP emita un concepto de aprobado o no aprobado. Si el territorio es aprobado se le informará al proponente y a sus aliados para empezar a desarrollar la estrategia ZOLIP y establecer el cronograma de trabajo. Si el territorio es no aprobado se informará al proponente explicando los argumentos que llevaron al Comité Nacional ZOLIP a tomar dicha decisión (ANSPE., s.f).

- Fase de Planeación

La fase de Planeación está dividida en tres etapas: alistamiento, diagnóstico territorial institucional y comunitario, y concertación del Plan Territorial para la Superación de la Pobreza Extrema – PTSPE.

- En la etapa de alistamiento se socializa la estrategia ZOLIP con todos los actores involucrados públicos y privados, se conforma el Comité Técnico Territorial, se define el coordinador Técnico de la ZOLIP, se socializa la estrategia con las comunidades que van a ser partícipes y se identifican las organizaciones y líderes sociales de la zona (ANSPE., s.f).
- En la etapa de diagnóstico territorial institucional y comunitario se busca consolidar e interpretar la información relevante del territorio para comprender las dinámicas sociales, económicas, políticas y culturales del mismo, así como la articulación del plan de desarrollo municipal con los lineamientos para la superación de la pobreza extrema de la ANSPE (ANSPE., s.f).

Esta etapa se lleva a cabo mediante la revisión de las metas del plan de desarrollo municipal acordes con las acciones planteadas en la formulación del Plan Territorial para la Superación de la Pobreza Extrema – PTSPE; la información del estado de las familias del territorio acompañadas por la red Unidos; el mapa de actores y de oferta institucional; el estado de la infraestructura y la dotación pública del territorio; y el conocimiento del territorio desde la comunidad con enfoque territorial (ciclo vital, étnica, personas con discapacidad, víctimas del conflicto) (ANSPE., s.f).

- En la etapa de concertación del PTSPE se tendrá en cuenta el diagnóstico realizado con los actores institucionales públicos y privados y con la comunidad,

siempre bajo los lineamientos de las dimensiones de Acompañamiento Familiar y Comunitario de la ANSPE. La formulación del PTSPE obedece a la metodología establecida por la ANSPE para el tema (ANSPE., s.f).

**Los Proyectos, las Acciones y el Fortalecimiento Institucional** orientado a aumentar la capacidad institucional pública son los tres componentes a tener en cuenta para la construcción del PTSPE (ANSPE., s.f).

El componente de **Proyectos** está enfocado en la consolidación de proyectos en las dimensiones de Acompañamiento familiar (identificación, ingresos y trabajo, educación y capacitación, salud, nutrición, habitabilidad, dinámica familiar, bancarización y ahorro, acceso a la justicia), orientados a acelerar la gestión del Plan Familiar y las dimensiones del Acompañamiento comunitario (Calidad de vida, territorio y ambiente; Desarrollo productivo; Educación, cultura, recreación y deporte; Ciudadanía, organización para la participación y cultura de paz; y acceso a la justicia y seguridad ) orientado a mejorar la calidad de vida en el territorio (ANSPE., s.f).

Por su parte, el componente de **Acciones** busca consolidar diversas actividades en las dimensiones del Acompañamiento familiar, orientadas a potenciar la gestión del Plan Familiar, anteriormente mencionadas. El comité técnico será el encargado de definir los compromisos de cada uno de los actores en la consecución de los proyectos y acciones en cada una de las dimensiones establecidas (ANSPE., s.f).

Finalmente, el componente de **Fortalecimiento Institucional** busca desarrollar las capacidades institucionales y fomentar mayores niveles de articulación entre los diversos actores de la estrategia. Para ello, es fundamental desarrollar la transferencia de herramientas de gestión, así como los factores de éxito y las oportunidades de mejora en la ejecución de proyectos de alcaldías, gobernaciones, empresas y comunidades para optimizar recursos humanos, físicos y financieros de los proyectos orientados hacia las familias del territorio ZOLIP. Esta estrategia de gestión y eficacia se desarrolla a través de dos componentes: por un lado, la transferencia de metodologías desarrolladas por la ANSPE y por otro lado la gestión de la oferta de formación y acompañamiento técnico a través de capacitaciones de entidades como el Departamento Nacional de Planeación, la Agencia Nacional de Regalías, las instituciones de educación superior y los organismos de cooperación internacional (ANSPE., s.f).

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: [masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co](mailto:masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co)

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 - 2011 - 1256 - 1251

- Fase de ejecución, seguimiento y evaluación

La fase de ejecución implica el desarrollo de los tres componentes del PTSPE, es decir, los componentes de Proyectos, Acciones y Fortalecimiento Institucional en los tiempos establecidos para cada uno de ellos. La fase de seguimiento se realizará de acuerdo a las herramientas establecidas para tal fin en el PTSPE, formuladas por el comité técnico territorial, a quien le corresponde realizar dicho seguimiento mes a mes verificando el rol de cada uno de los actores y el cumplimiento del cronograma del PTSPE. La fase de evaluación se ejecutará con base en la información recopilada en la etapa de seguimiento con el fin de identificar factores de éxito y puntos críticos sobre los cuales, y con la ayuda de la secretaria técnica, se deben definir estrategias de mejoramiento para garantizar el objetivo de la estrategia (ANSPE., s.f).

#### **6.3.4 Criterios de egreso de un territorio como ZOLIP**

Para que un territorio sea considerado como Zona Libre de Pobreza Extrema y se hayan alcanzado las condiciones que facilitan el ingreso a la *Senda de la Prosperidad* de las familias vinculadas a la estrategia, se deben cumplir con los siguientes requisitos:

- “Los proyectos y acciones se encuentran en ejecución o algunos de ellos ya se hayan finalizado
- El territorio ha alcanzado el 75% de ejecución del PTSPE
- El 100% de las familias ANSPE vinculadas a la estrategia hayan sido promovidas
- La formulación de un Plan de Sostenibilidad de la ZOLIP entre la Alcaldía municipal y la comunidad con apoyo de la ANSPE en la etapa de formulación”. (ANSPE, 2012, p.17).

Además, el indicador que permite medir que el territorio ha reducido los niveles de pobreza extrema está definido por la siguiente fórmula:

Territorio ZOLIP= (Número de personas en pobreza extrema/ total de la población en la zona geográficamente delimitada) \*100



Para identificar si la pobreza extrema se redujo en un territorio ZOLIP, el resultado de esta fórmula debe oscilar entre 1% y 0% (ANSPE, 2012).

### **6.3.5 Sostenibilidad**

La construcción del Plan de Sostenibilidad de la estrategia ZOLIP requiere de la participación y de efectivos canales de comunicación de todos los actores públicos y privados involucrados en la estrategia y liderados por la administración municipal. El Plan de Sostenibilidad debe tener en cuenta la realización de un evento de rendición de cuentas con la participación de toda la comunidad; un conversatorio en donde se evalúe con la comunidad las fortalezas y debilidades, con el fin de incluirlas en las acciones de mejora de la estrategia, y una mesa de concertación donde se definan las líneas específicas de trabajo de cada actor para seguir fortaleciendo el territorio (ANSPE., s.f).

## **7. LA ESTRATEGIA ZOLIP MODELIA IBAGUÉ**

A partir de este capítulo se realizará la descripción y análisis de los resultados de la implementación de la estrategia ZOLIP Modelia. Inicialmente se detallará el contexto socioeconómico en el cual se desarrolló la estrategia, luego se realizará una descripción de la implementación fase a fase incluidas sus modificaciones, y finalmente se realizará un análisis de los resultados, las modificaciones y la contribución de la ZOLIP Modelia a la reducción de la pobreza extrema en Ibagué.

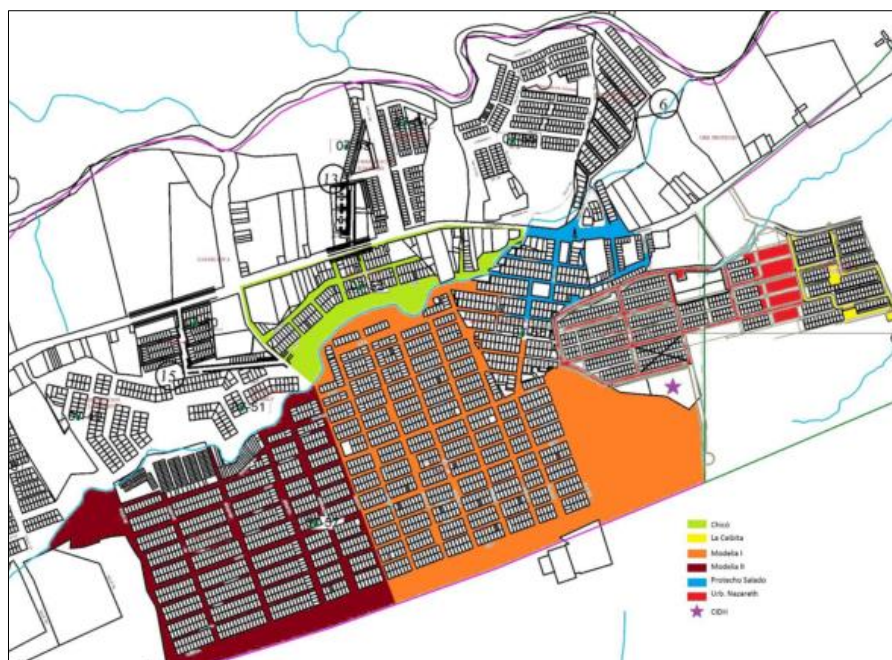
### **7.1 CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DE LA ZOLIP MODELIA**

La ZOLIP Modelia vinculó a 3.760 familias (14.000 personas aproximadamente), de las cuales 756 hacen parte de la Red Unidos (2.809 personas). El 54% son mujeres y el 46% son hombres, el 61% son población desplazada, el 33% está en nivel 1 y 2 del SISBEN, el 6% no accede a ningún programa social del Estado, el 94% de la población

pertenece a estratos 1 y 2 y las familias están conformadas en promedio por 3 a 6 hijos, con una fuerte presencia de madres cabeza de familia y embarazos a temprana edad (ANSPE 2013).

Según ANSPE (2013), la vía principal que lleva del Salado a Modelia tiene presencia de centros recreativos, conventos y colegios. La entrada a la zona se puede hacer por dos vías, una que lleva al barrio Modelia y otra que entra al barrio Chicó. Además, la zona es atravesada por la quebrada la Chicha que entra al barrio Chicó y atraviesa las zonas de Modelia I y II (Gráfico 1). En su ronda hídrica se han establecidos zonas de invasión como Chicó, que ya está legalizada y Territorio de Paz (sin legalizar), generando problemas de contaminación que producen malos olores y proliferación de zancudos. Su clima es cálido (28° centígrados en promedio), convirtiéndolo en una de las zonas más calientes de la ciudad, lo que las hace aptas para el cultivo de arroz y frutales. De hecho, aun en la zona hay presencia de unidades agropecuarias contiguas con la ZOLIP Modelia.

Gráfico 1. Zona Libre de Pobreza Extrema Modelia.



Fuente: Alcaldía de Ibagué, 2015.

En términos comunitarios, la zona cuenta con Juntas de Acción Comunal en cada uno de los barrios, estas se encargan de administrar los salones comunales y de gestionar ante las distintas entidades estatales programas y proyectos que fortalezcan o incentiven el desarrollo socioeconómico de la zona. Aunado a ello, existen líderes comunitarios que abogan por distintos intereses. Algunos de ellos son líderes de organizaciones desplazadas, de vivienda, de resolución de conflictos y de seguridad. Aunque existe una amplia presencia de líderes en la zona, están desarticulados, lo que hace que su trabajo sea poco visible (ANSPE, 2013).

De acuerdo con la ANSPE (2013), los elementos económicos de la zona se caracterizan por el alto índice de desempleo que redundan en procesos de economía informal y algunas veces ilegal. En la ocupación de las mujeres predominan las ventas ambulantes y la prestación ocasional del servicio doméstico en casas particulares que deviene en un no pago de prestaciones sociales, jornadas irregulares de trabajo y alta rotación del personal. Los hombres tienen espacio sobre todo en el sector de la construcción. La población adulto mayor cuenta con muy pocas alternativas y oportunidades productivas, por lo que sus días transcurren en talleres que se desarrollan en la zona. La población juvenil es reacia al sistema educativo y el sistema laboral no ofrece oportunidades de ocupación o empleo, por lo que se dedican al consumo de sustancias psicoactivas, redes de micro tráfico y prostitución infantil, generando brotes de inseguridad y pandillismo en este sector. Esto se debe tanto a los problemas de descontextualización del sistema escolar que se hace menos atractivo e innovador para los niños, niñas y jóvenes, como por la desintegración familiar asociada al comportamiento del mercado laboral en donde las condiciones salariales de los padres son cada vez más precarias y obliga a que los niños, niñas y jóvenes a recurrir al trabajo infantil e informal para cubrir los gastos de su núcleo familiar.

A pesar de la implementación de cuadrantes de seguridad por parte de la Policía Metropolitana de Bogotá y la desaparición de las milicias urbanas y grupos paramilitares, la zona sigue presentando problemas de inseguridad, debido a las dinámicas asociadas al micro tráfico, sobre todo en Modelia I y alrededor de los colegios de la zona (ANSPE, 2013).

Según el informe de la ANSPE (2013), en el sector hay presencia de empresas como Huevos Oro y Huevos Vigor. Sin embargo, no existen grandes empresas, por el contrario, proliferan los pequeños negocios como salas de belleza, tiendas, ferreterías, cacharrerías, droguerías y las ventas ambulantes. Además, la marcada presencia de

población desplazada por la violencia, que no encuentra espacio en la dinámica económica de la ciudad, hace que existan actividades semi-rurales con presencia de ganado, aves y huertas caseras en muchas viviendas de la zona, sobre todo en Territorio de Paz.

En cuanto a infraestructura, de acuerdo con la ANSPE (2013) no existen espacios de encuentro y de reunión, excepto los salones comunales de Modelia I y II (este último llamado el Kiosco) y las 3 canchas de fútbol, ubicadas a la entrada del barrio Chicó, en la parte alta de Modelia I y junto al Kiosco. Todos estos espacios se encuentran en precarias condiciones. Como lugar de encuentro también se usa la cancha de tejo ubicada en la vía principal en Modelia I.

En la zona no existe un centro de salud, y el más cercano queda a 35 minutos caminando. El sector también cuenta con 3 colegios y un megacolegio que albergan un porcentaje considerable de estudiantes de la zona. La infraestructura vial se caracteriza por la presencia de vías sin pavimentar. Las viviendas no están en condiciones adecuadas de salubridad e higiene. Se carece de alumbrado público y el servicio de acueducto es prestado por la empresa privada Acua- Modelia, que no tiene un servicio óptimo y en época de lluvias el barrio se queda sin agua durante días, generando prácticas de insalubridad y mayor riesgo de enfermedades. Los desagües y las basuras son depositados en la quebrada la Chicha provocando contaminación. (ANSPE, 2013).

Cabe mencionar los contrastes que existen en la zona. Según la ANSPE (2013), mientras que la mayoría de la población que se encuentra en esta zona vive en condiciones precarias, algunos en casas improvisadas como en la invasión Territorio de Paz, ubicada en el barrio Modelia, existen casas de tres pisos totalmente adecuadas para vivir en condiciones dignas. Desde luego, son pocas las casas en estas circunstancias.

La población de la ZOLIP Modelia presenta una situación económica de vulnerabilidad como causa y consecuencia de un fuerte desempleo que afecta a la población juvenil, adulta y adulta mayor, que redundo en la imposibilidad de construir una vida digna y repercute en el incremento de la pobreza extrema, generando círculos viciosos que no son fáciles de romper. Ante ello, el sector público, que no tiene una fuerte presencia en la zona, ha generado programas destinados a fortalecer las competencias laborales, sin embargo están desarticuladas con las necesidades reales del mercado de la ciudad, haciendo que los esfuerzos estatales sean insuficientes, dado que no ha transformado la vida de la población de la ZOLIP.

## 7.2 IMPLEMENTACIÓN DE LA ZOLIP MODELIA- IBAGUÉ

En este apartado se describirá el proceso de implementación de la ZOLIP Modelia mediante las tres fases, a saber: 1. Postulación y aprobación; 2. Planeación y; 3. Ejecución, seguimiento y evaluación, no sin antes describir el papel que jugaron los dos actores institucionales más importantes en la estrategia: la Alcaldía de Ibagué y la Agencia Nacional para la Superación de la pobreza Extrema - ANSPE.

De acuerdo con los lineamientos de la ANSPE, el papel de quien lidera una ZOLIP, para este caso la Alcaldía de Ibagué, es el de elaborar el Plan Territorial para la Superación de la Pobreza Extrema - PTSPE, establecer cronogramas de trabajo, realizar seguimiento a los compromisos de cada uno de los actores, llevar a cabo estrategias de articulación institucional, estructurar los proyectos que pretendan ser cofinanciados con otras instituciones, sugerir cambios a la intervención con la comunidad cuando sea necesario con el fin de obtener mejores resultados en la consecución de los 45 logros y diseñar una estrategia de administración de los recursos de manera eficiente y transparente, en suma, coordinar y ejecutar la estrategia ZOLIP.

Por su parte, el papel de la ANSPE, establecido en el comité nacional de la ZOLIP y conformado por altos directivos de la agencia, es definir el marco metodológico y conceptual de la estrategia, aprobar cambios operativos que se realicen, establecer criterios para garantizar la efectiva articulación entre los distintos actores y guiar la ejecución, el seguimiento y la evaluación de la estrategia; en últimas, es dar las directrices de la estrategia en cada una de las tres fases.

De otro lado, la ANSPE tiene adscrito el Centro de Innovación Social, mediante el componente de Acompañamiento Familiar y tiene como fin contribuir con la oferta alternativa de la ANSPE a través del desarrollo y co-financiamiento de proyectos de innovación social y la realización de investigaciones que buscan identificar las necesidades y potencialidades de la comunidad de las zonas intervenidas.

### 7.2.1 Fase de postulación

La administración municipal a través del plan de desarrollo “Ibagué, camino a la seguridad humana 2012-2015”, encabezada por el alcalde Luis Hernando Rodríguez y su equipo de trabajo líder para la ZOLIP, conformado por la secretaria de Bienestar

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: [masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co](mailto:masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co)

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 - 2011 - 1256 - 1251



social y el asesor del despacho del alcalde para la seguridad y la convivencia, presentó ante el comité nacional de la ANSPE la propuesta para implementar una ZOLIP en el municipio, específicamente en 5 de los barrios más vulnerables de la ciudad, a saber, Modelia I, Modelia II, Chicó, Nazareth y la Ceibita.

La implementación de la estrategia estaba contemplada en el plan de desarrollo en la estrategia Personal y de la Comunidad, en el artículo 47: estrategias de atención integral a poblaciones especiales para el desarrollo, en el programa 7: apoyo a programas nacionales para la superación de la pobreza extrema, en la meta de resultado No. 2 Crear una zona libre de pobreza extrema – ZOLIP - en un sector de una comuna de Ibagué y con un indicador de resultado: zona libre de pobreza extrema creada e implementada.

Con el fin de cumplir tanto con las metas pactadas en el Plan de Desarrollo como con las tres fases de implementación de la ZOLIP, la Alcaldía de Ibagué comenzó en el año 2013 con la fase de postulación.

Antes de presentar los formularios de postulación de la estrategia ante el comité nacional de la ZOLIP, la Alcaldía de Ibagué evaluó dos de las zonas más deprimidas de la ciudad, con el fin de elegir la zona que al intervenir pudiera tener un mayor impacto social, ellas son: el barrio El Bosque en la comuna 11 y el barrio Modelia de la comuna 7. Ambos barrios tienen similares condiciones de pobreza extrema, no obstante, el barrio el Bosque tenía para el año 2013, 212 familias registradas en la Red Unidos, mientras que el barrio Modelia tenía 618 familias.

La administración municipal decidió iniciar la estrategia en el barrio Modelia, dado que si intervenía esta zona se podría generar un mayor impacto en la reducción de la pobreza extrema, mejorar las condiciones de vida de un mayor número de personas y tener un impacto positivo en la reducción de la inseguridad y la delincuencia común, pues como lo mencionó el asesor del Alcalde “la ZOLIP representaba el 39% de la delincuencia en toda la ciudad de Ibagué” (Asesor despacho Alcalde, 2015), con lo cual se dio un cambio en el enfoque conceptual de la ZOLIP, pasando del enfoque del desarrollo como libertad – base conceptual de la estrategia ZOLIP- al enfoque de seguridad humana.

Antes de diligenciar los formularios conforme a lo establecido por la ANSPE, desde el acta No. 1 del comité técnico de la ZOLIP Modelia se había establecido un mayor número de familias a atender, pasando el límite de 750 familias que establece la Red

Unidos para este tipo de estrategias a aproximadamente 4.800 no pertenecientes a dicha red, de los barrios Álamos, Chicó, El País, La Ceibita, Modelía, Protecho Salado, Territorio de Paz, Urbanización el Dorado, Urbanización Lady Di y Urbanización Nazareth, aclarando que esta zona no era la definitiva y que se debía reducir con base en el análisis de las familias de la zona, teniendo en cuenta que para ello se debían contratar cogestores sociales por parte de la administración municipal dado que los que estaban vinculados a la Red Unidos, no eran suficientes para acompañar a las familias de la zona

Se aclara que aún no puede declararse esta zona como definitiva, pero se avanzará en la consecución de datos para su análisis, teniendo en cuenta que tal como lo menciona el Asesor Regional, esto podría requerir incluso una mayor capacidad productiva en lo referente a Cogestores, de modo que se requerirían más de ellos para poder brindar acompañamiento a las familias vulnerables de la zona siempre y cuando cumplan con los requisitos. (Alcaldía de Ibagué, 2013)

En el acta No. 2 se definió que los barrios a intervenir serían únicamente Chicó, La Ceibita, Modelía I y II y Nazareth con el fin de atender a alrededor de 2.251 familias inscritas y no inscritas en la Red Unidos identificadas para esa fecha (Alcaldía de Ibagué, 2013). El número de familias varía a lo largo de la implementación de la ZOLIP dado que según el asesor delegado por el alcalde Luis H. Rodríguez, las familias allí están en constante cambio de su lugar de residencia, ya que, cuando se hizo el censo, las viviendas se encontraban habitadas, pero cuando se realizó la caracterización ya no estaban las familias anteriormente censadas; además hay familias que no quisieron participar de la estrategia y hay otras que no cumplían con los requisitos de vulnerabilidad, pero se habían caracterizado previamente

La caracterización que se hizo, se hizo llamémosla sobre el mapa, es decir, hay sobre el mapa 3.760 familias, pero al ir a visitar predio a predio, casa a casa, hubo casas que definitivamente no quisieron entrar dentro del proyecto ZOLIP, dijeron no nos interesa, no queremos hacer nada con el Estado, que nos les interesó definitivamente. Y hubo otras que estaba la vivienda que cuando se hizo el censo estaba habitada, y que cuando se llegó a hacer la caracterización estaba deshabitada, entonces en ese desfase estuvimos manejando y la otra cosa es que nos encontramos allí algunas personas que definitivamente no cumplían con los requisitos, pese a que estaban previamente caracterizados pues que era una persona que tenía una casa de dos pisos que tenía mucho de dinero o recursos



fáciles para vivir, que no creíamos que era importante que entrara en un proyecto de pobreza extrema porque esa familia no tenía pobreza extrema. (Asesor despacho Alcalde, 2015)

Luego de decidir cuál sería la ZOLIP en el municipio de Ibagué, el paso siguiente era el diligenciamiento del *Formulario de Inscripción*, en donde se registra información sobre el proponente, en este caso la Alcaldía de Ibagué, el motivo de la solicitud y los aliados que para entonces eran por el sector privado la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia- ANDI, la Federación Nacional de Comerciantes –FENALCO Ibagué, la Cámara de Comercio de Ibagué – CCI, la Sociedad Tolimense de Ingenieros, Cemex y Cooperativa Prosperando; y los actores públicos como la Universidad del Tolima y el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA Regional Tolima

El siguiente formulario es la *Ficha Técnica* en la que se consignó información sobre el contexto político, social, económico, financiero, ambiental y administrativo de la zona a intervenir, en este caso de la ZOLIP Modelia. Estos dos formularios fueron diligenciados por la Alcaldía de Ibagué. Y en el último formulario *Conociendo las Familias Unidos* se registró información sobre las expectativas y condición socioeconómica de las familias de la zona que se encuentran registradas en la Red Unidos. Este formulario se diligenció entre el proponente y los cogestores de dicha Red.

Los formularios diligenciados fueron remitidos al Comité Nacional de la ZOLIP y se logró la aprobación de la ZOLIP Modelia en el año 2013, cumpliendo con ello con la fase de postulación y aprobación.

### **7.2.2 Fase de Planeación**

La fase de Planeación dividida en tres etapas (Alistamiento, diagnóstico territorial y concertación del PTSPE), se llevó a cabo de acuerdo a lo determinado por los lineamientos de la ANSPE.

La etapa de *Alistamiento* se dio según lo establecido en las directrices de la ANSPE, en la que se socializó la estrategia ZOLIP con los actores privados como Fenalco, Andi, Cámara de Comercio de Ibagué, Cemex y Cooperativa Prosperando, y con otros actores del sector público como la Universidad del Tolima y el SENA, y desde luego con la

comunidad de la ZOLIP Modelia. En esta etapa también se lograron identificar las organizaciones y líderes de la zona. Así mismo, se conformó el comité técnico Territorial de la ZOLIP Modelia que según acta No. 001 de fecha 05 de marzo de 2013, se llamó Comité Técnico General y quedó conformado de la siguiente manera:

Integrante	Nombre	Cargo
El Alcalde Municipal o su delegado	Agustín Angarita Lezama	Asesor Alcaldía Municipal Ibagué
Secretaría de Planeación Municipal	No Delegado a la Fecha	No Delegado a la Fecha
Secretaría de Desarrollo Social	Jhon Esper Toledo Castañeda	Secretario de Bienestar Social – Ibagué
Un representante del Banco de Proyectos Municipal	No Delegado a la Fecha	No Delegado a la Fecha
El delegado municipal de la Red Unidos en el Municipio	Elsa Victoria Riaño Castro	Coordinadora Casa Social – Ibagué
Coordinadores Locales de Unidos	Gustavo Andrés Bobadilla  Diego Fernando Rodríguez	Coordinadores Locales Red Unidos – Ibagué
Un cogestor municipal	Johanna Marcela Almonacid	Cogestor Social Profesional
Un representante por cada gremio o empresa que haga parte de la intervención ZOLIP	Blanca Luz Castaño Fernández	Coordinadora General Red Unidos - Microrregión 019

Los siguientes integrantes del comité tendrán voz pero no voto en el Comité Técnico General:

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: [masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co](mailto:masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co)

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 - 2011 - 1256 - 1251

Integrante	Nombre	Cargo
Asesores Regionales de Unidos	Danny Alexander Cediell Juana Edith Pulido	Promoción Familiar y Comunitaria. Gestión de Oferta
Representante de la Coordinación Nacional de ZOLIP s	No Delegados a la Fecha	No Delegados a la Fecha
Representante de la Dirección de Inversión Social Privada		
Representante de la Dirección de Oferta Institucional		

Los siguientes son los dignatarios del comité, elegidos por todos sus miembros mediante voto favorable de la mayoría absoluta:

<i>Integrante</i>	<i>Nombre</i>	<i>Cargo</i>
<i>Coordinador General - CTG</i>	<i>Jhon Espero Toledo Castañeda</i>	<i>Secretario de Bienestar Social – Ibagué</i>
<i>Secretario Técnico - CTG</i>	<i>Gustavo Andrés Bobadilla Moreno</i>	<i>Coordinador Local Red Unidos - Ibagué</i>

Fuente: Alcaldía de Ibagué, 2013

En la etapa de *Diagnóstico Territorial Institucional y Comunitario* se identificó la estrategia dentro del Plan de Desarrollo “Ibagué, Camino a la Seguridad Humana 2012-2015” que se articula con el objetivo de la ZOLIP como programa nacional de

reducción de la pobreza extrema. La estrategia identificada en el plan de desarrollo fue la Personal y de la comunidad que tiene como fin dirigir

Sus esfuerzos hacia la intervención efectiva y eficiente en aquellos factores determinantes que amenazan el bienestar social, la seguridad y el desarrollo socioeconómico y cultural de la población,... complementados con la pertinencia, priorización, eficacia y eficiencia del gasto público, así como del fortalecimiento y articulación entre las instituciones responsables y cooperantes en este objetivo. (Alcaldía de Ibagué, 2012)

Dentro de dicha estrategia se consignó el artículo 47 que aboga por la atención integral a poblaciones especiales para el desarrollo humano que consta de 10 programas, entre ellos, el programa 6 *Apoyo a programas Nacionales para la superación de la pobreza extrema*. Este programa tiene como fin la implementación de políticas nacionales para superar la pobreza extrema y focalizar a las comunidades más vulnerables, para mejorar la calidad de vida de dichas comunidades y reducir los diferentes tipos de pobreza de la ciudad. El programa tiene 8 metas de resultado, entre ellas crear e implementar una zona libre de pobreza extrema en una de las comunas más vulnerables de la ciudad de Ibagué.

Así mismo, la ANSPE, a través del Centro de Innovación Social - CIS, realizó a finales del año 2013 la investigación de caracterización comunitaria de la ZOLIP Modelia en donde describe el perfil biofísico, político, económico, cultural y social de los 5 barrios a intervenir en la ZOLIP. En esta caracterización se identificaron las capacidades ( en temas de ambiente y calidad de vida; desarrollo productivo; ciudadanía, organización para la participación y cultura de la paz; educación, cultura, recreación y deporte y; acceso a la justicia y seguridad) y logros comunitarios (Dinámicas sociales y bienes públicos de uso colectivo), desde los cuales se realizó un análisis de matriz DAFO, que permitió tener una visión puntual de las dinámicas positivas y negativas que se estaban generando interna y externamente en el territorio; asimismo se realizó un análisis de matriz CAME enfocado en potenciar los aspectos positivos y la creación de estrategias para afrontar aspectos negativos.

A partir del análisis CAME se identificaron tres objetivos centrales para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de esta zona desde la innovación social, a saber: mitigar el consumo de sustancias psicoactivas de manera inclusiva y pacífica, satisfacer las necesidades básicas de la comunidad de manera sostenible y rentable, y mejorar los espacios habitacionales y de reunión para toda la comunidad.

Dichos hallazgos se validaron tanto con la comunidad como con la Alcaldía de Ibagué. Las problemáticas y necesidades identificadas en dicha caracterización concuerdan con el sentir y pensar de los habitantes de la zona. Por su parte, en la validación con la Alcaldía de Ibagué se pudo concluir que los resultados de esta caracterización coincidían con el diagnóstico que había realizado la Alcaldía ese mismo año y con las propuestas en temas de infraestructura para el mejoramiento de las condiciones habitacionales y de la comunidad. Finalmente la conclusión en la socialización entre la ANSPE y la Alcaldía de Ibagué acerca de este diagnóstico es que existe una falta de articulación entre las organizaciones que hacen presencia en la zona, por lo cual, la propuesta se centra en propiciar una comunicación asertiva entre las instituciones públicas con el fin de crear una mayor articulación de los programas que llegan al territorio.

La etapa de *Concertación del PTSPE*, liderada por la Alcaldía de Ibagué con el acompañamiento de la ANSPE, incluyó los factores identificados en la caracterización de la ANSPE a través del CIS, validados tanto por la Alcaldía como por la comunidad de la zona a intervenir. Dicho plan se concretó en la construcción de 3 componentes, a saber: proyectos, acciones y fortalecimiento institucional, que no se encuentran consignados en un mismo documento. Solo el componente de *Acciones* se encuentra diligenciado en los formatos establecidos por la ANSPE, mientras que los componentes *Proyectos* y *Fortalecimiento institucional* se evidencian en las actas y presentaciones de informe realizados por la Alcaldía de Ibagué.

En el componente de *proyectos* se identificaron varios proyectos que impactan las 9 dimensiones del acompañamiento familiar y las 5 dimensiones del acompañamiento comunitario. Los proyectos identificados fueron la construcción de un Centro Integral de Desarrollo Humano, la construcción de un Centro de Desarrollo Infantil, el mejoramiento integral de barrios, la construcción del salón comunal de Modelia, el desarrollo de huertas caseras y la pavimentación de 9 vías estratégicas para la movilidad en la ZOLIP Modelia.

La Alcaldía de Ibagué en sus diversos informes y presentaciones hizo especial énfasis en el Centro Integral de Desarrollo Humano como un proyecto urbanístico

Con los más altos estándares arquitectónicos, estéticos y ambientales, a partir de las cuales los gobiernos nacional y local realizan una intervención social y humana en las zonas críticas de la ciudad con mayor población en condición de vulnerabilidad (jóvenes, desplazados, reinsertados, madres cabeza de familia,

etc.). Buscan generar espacios para la movilidad social, la convivencia y brindar oportunidades de desarrollo humano, superación de la pobreza extrema, prevención social del delito y fortalecimiento de la seguridad ciudadana. (Alcaldía de Ibagué, 2013).

Según el proyecto, el Centro Integral de Desarrollo Humano constaría de varios espacios académico, cultural, deportivo y recreativo, gobernanza y sostenible y de entretenimiento. El espacio académico consta de un Punto Vive Digital, un aula inteligente, dos aulas de clase y una biblioteca múltiple (videoteca y ludoteca); el espacio cultural está compuesto por un auditorio múltiple, una sala de exposiciones y dos aulas culturales; el espacio deportivo y recreativo consta de una cancha múltiple, una cancha sintética del fútbol sala y un campo múltiple para ultimate y estaciones aeróbicas; el espacio de la gobernanza tiene un punto de atención Red Unidos, comisarias, jueces de paz y reconciliación, atención al ciudadano, puntos de promoción y prevención en salud, puntos de Ibagué emprende o laboratorios micro empresariales, centro administrativo y familias en Acción; y el espacio sostenible y de entretenimiento consta de talleres de emprendimiento, locales comerciales y cafeterías. (Alcaldía de Ibagué, 2013)

En el componente de *Acciones* se identificaron 31 acciones correspondientes a las dimensiones de Identificación, Salud y nutrición, Habitabilidad, Educación, dinámica familiar y acceso a la justicia, ingresos y trabajo, bancarización y ahorro, y un ítem de acciones transversales a las demás dimensiones del acompañamiento familiar. Cada una de las acciones identificadas en este componente fue asignada a una secretaria municipal o un instituto descentralizado municipal como responsable de la ejecución de dicha acción en un tiempo no mayor a diciembre de 2015.

Aunque la Alcaldía de Ibagué quiso seguir los lineamientos de la estrategia ZOLIP, socializándola con actores privados e invitándolos a hacer parte de ella, y a pesar de que algunos de ellos dieran un sí como respuesta inicial, no fue posible que ellos se vincularan con recursos económicos en la implementación de la ZOLIP. Por ello, en el PTSPE los únicos responsables de la ejecución de la estrategia son secretarías y entes descentralizados de la administración municipal.

El componente de *Fortalecimiento institucional* se realizó entre la ANSPE y la Alcaldía de Ibagué, conforme a las directrices de la ANSPE y con el apoyo de los profesionales de los distintos programas que conforman la agencia, como lo argumenta el coordinador de la ANSPE de la época

Realmente lo que hacía la Anspe era coordinar un poco el tema, dar lineamientos específicos sobre qué se debía hacer en el territorio, mostrar todo el modelo y pues a través de los cogestores de la Red Unidos como apoyar el proceso y con los asesores regionales y con la gente del territorio de la agencia pues también apoyar el proceso. (Asesor Regional ANSPE, 2015).

### 7.2.3 Fase de Ejecución, Seguimiento y Evaluación

La fase de *Ejecución* que implica el desarrollo del PTSPE compuesto por los proyectos, las acciones y el fortalecimiento institucional de la etapa de planeación en los tiempos establecidos se llevó a cabo, sin que necesariamente dicha ejecución contuviera los lineamientos metodológicos y de enfoque conceptual de la ANSPE, dado que en las fases de postulación y de planeación se habían realizado tres (3) modificaciones a los lineamientos, a saber: ampliación de la cobertura de familias a atender de 750 a 3.760 familias, contratación exclusiva por parte de la Alcaldía de Ibagué de 7 cogestores para el acompañamiento familiar y la disponibilidad técnica y financiera únicamente de la Alcaldía para ejecutar la estrategia.

De los proyectos que se plantearon en el componente del mismo nombre se ejecutaron tres, de los cuales uno se financió con recursos propios de la administración: la implementación de huertas caseras por valor de \$ 300.000.000; el otro, el Centro de Desarrollo Infantil - CDI tuvo una inversión de \$ 3.180.000.000 de los cuales \$ 3.000.000.000 fueron entregados por el gobierno nacional y \$ 180.000.000 provinieron de recursos propios del municipio de Ibagué; y el tercero, la pavimentación de 2 de las 9 vías proyectadas tuvo un costo de \$ 1.820.763.124 con recursos del empréstito aprobado por el Concejo municipal. Además de los costos asumidos en contratación de personal para el desarrollo de la estrategia: en el año 2014 se destinaron \$ 134.829.000 y en 2015 se destinaron \$ 29.697.142, ambos rubros de recursos propios de la administración municipal.

No obstante, no hay registro de los costos asumidos por la Alcaldía para la realización de las 31 acciones consignadas en el PTSPE asumidas por las secretarías y entes descentralizados municipales como Jornadas de vacunación, Jornadas de Justicia, Jornadas de inscripción y actualización de datos en el SISBEN y en programas como Adulto Mayor, entre otros.



En este orden de ideas, la ZOLIP tuvo una inversión de \$ 5.465.289.266, de los cuales el 45% (\$ 2.465.289.266) fueron recursos propios y del empréstito de la Alcaldía de Ibagué, ello sin tener en cuenta el presupuesto designado por la administración municipal para la realización de las 31 acciones del PTSPE. Este vacío de información da cuenta de una falencia en la gerencia de la estrategia, dado que no hubo un registro detallado de cada una de las acciones desarrolladas para llevar a cabo la ZOLIP Modelia. Además, deja entrever que la ZOLIP no se ejecutó solamente con recursos propios, pues el Gobierno Nacional realizó una inversión del 55% del presupuesto registrado que se invirtió en el proyecto CDI.

Cabe aclarar que cuando los funcionarios públicos de la administración municipal mencionan que la estrategia fue ejecutada solo con recursos propios, se refieren a que no hubo participación del sector privado. No obstante, cuando se refieren a la inversión económica están dejando de lado una inversión considerable que realizó el Gobierno Nacional.

Por su parte, el proyecto de Mejoramiento integral de barrios por valor de \$2.685.989.249, el Salón comunal de Modelia por valor de \$285.736.439, la pavimentación de 7 vías de la zona y el Centro Integral de Desarrollo Humano por valor de \$ 3.588.480.000 quedaron radicados ante el Departamento para la Prosperidad Social- PS, sin que a la fecha de terminación de la ZOLIP Modelia, en diciembre de 2015, se hubiera tenido respuesta positiva al respecto. Según el asesor regional de la ANSPE, estos proyectos no se pudieron llevar a cabo porque no estaban bien estructurados

Me di cuenta de que la administración municipal pretendió gestionar recursos para por ejemplo el mejoramiento de barrio, se estuvo haciendo el ejercicio, nosotros como DPS en su momento estuvimos apoyando el ejercicio con las personas de infraestructura de aquí revisamos los proyectos pero realmente hubo bastantes dificultades en la estructuración de esos proyectos. Había ese proyecto de mejoramiento de barrio que no se logró al final su estructuración y la última carta que tenemos de la dirección de infraestructura es que faltan temas en esa estructuración. Algunos proyectos no se pudieron dar precisamente por eso que estoy planteando que es falta de estructuración. (Asesor Regional ANSPE, 2015).

Por otra parte, el desarrollo del componente de las 31 acciones realizadas con recursos financieros, técnicos y humanos de la administración municipal no cuenta con

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: [masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co](mailto:masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co)

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 - 2011 - 1256 - 1251

documentación que evidencie el presupuesto invertido que impactó los 45 logros de las 9 dimensiones del desarrollo humano. Estas se ejecutaron conforme a lo establecido en el PTSPE en los tiempos estimados, de acuerdo con las presentaciones de avance de la estrategia socializados por la Alcaldía de Ibagué.

Así mismo, la administración municipal, gestionó ante Cemex proyectos de empleabilidad y ante entidades bancarias como Bancamia y BBVA proyectos de capacitación en educación financiera, para que aunado con las acciones de la Alcaldía de Ibagué, repercutiera en el mejoramiento de las capacidades de las familias de la zona.

Con Cemex estuvimos tratando de buscar proyectos productivos, Cemex estuvo mostrando experiencias específicas mediante las cuales se pueden hacer unas bloqueras con unos espacios muy reducidos, es decir, en el patio de una casa de esas de interés social que hay en esos barrios, se podía hacer una bloquera y permitiría que con el trabajo de dos personas se hicieran bloques y que el 50% se lo compraría Cemex y sería una forma de financiar dando ellos toda una parte técnica y la parte material y la otra mitad serviría para que la gente arreglara sus casas o adoquinara el piso, para pavimentar las calles, u otro tipo de utilidades, entonces Cemex era básicamente para generación de empleo, y lo mismo que tiene que ver con las entidades bancarias tanto Bancamia como BBVA, lo que estaban era tratando de bancarizar a la gente, que conozcan juiciosamente los servicios financieros, como se puede ahorrar, como se puede acceder a una tarjeta de crédito, todo este tipo de circunstancias que desde el punto de vista práctico son importantes para sacar a la gente de la pobreza. (Asesor despacho Alcalde, 2015).

Al respecto, un habitante del barrio La Ceibita manifiesta que la estrategia de CEMEX era fungir como una entidad financiera para que los habitantes ahorraran para el mejoramiento de sus viviendas y al final CEMEX entregaba los materiales de construcción a precios cómodos para la comunidad de dicha zona.

Cemex anduvo por ahí dando vuelta con el tema del cemento, que iban a dar eso era súper barato, pero entonces era lo mismo, era como ahorrar en un banco, mensualmente tenía que llevar uno una plata, y cuando ya tuviera la plata, ahorre miya para que haga una pieza, ese era el estilo, nosotros le ayudamos en eso. (Habitante Barrio La Ceibita, 2017)

La fase de *Seguimiento* la realizó el Comité Técnico General en cabeza del asesor delegado por el Alcalde de Ibagué y por la secretaria de Bienestar social. Inicialmente se realizaron las matrices de componente de acciones entregadas por la ANSPE. No obstante, las matrices de seguimiento para dichas acciones no están diligenciadas por la Alcaldía de Ibagué. El seguimiento se realizó a través de reuniones encabezadas por los líderes de esta estrategia a nivel de la administración municipal.

La fase de *Evaluación* no se concibió de acuerdo a los lineamientos de la ANSPE, dado que no hubo articulación entre la Agencia y la Alcaldía de Ibagué para realizar el proceso de socialización y cierre de la estrategia. Asimismo, el Plan de Sostenibilidad, que debía construirse entre la comunidad, la ANSPE y la Alcaldía de Ibagué, tampoco se logró construir debido a dicha desarticulación entre estas dos instituciones. Esto lo menciona la gerente de la ZOLIP Modelia “no hay plan porque no hay articulación con la ANSPE, porque pasó a DPS, ese plan teóricamente quedó cuadrado, que el Plan de Sostenibilidad se firmara con la comunidad y no con la ANSPE” (Gerente ZOLIP Modelia, 2015).

Lo mismo ocurrió con el cierre que se realizó a mediados del mes de diciembre de 2015 en una reunión de socialización de los resultados a la comunidad de la ZOLIP Modelia por parte de la Alcaldía de Ibagué, sin el acompañamiento de la ANSPE. Según la gerente de la estrategia no se efectuó dicho cierre porque no se llegó a un acuerdo con la ANSPE - PS para firmar el acta de superación de pobreza extrema:

Se hizo una socialización pero no se llegó a un acuerdo con el DPS para poder firmar el acta de superación de la pobreza extrema. No se llegó a ningún acuerdo, se hizo un medio cierre, quedó en stand by. (Gerente ZOLIP Modelia, 2015).

En suma, la implementación de la ZOLIP Modelia se llevó a cabo conforme a las fases establecidas en la estrategia. No obstante, hubo varios cambios operativos en las distintas fases que hicieron de esta estrategia una ZOLIP distinta a las demás ZOLIP implementadas en el resto del país.

### **7.3 CONTRIBUCIÓN DE LA ZOLIP MODELIA – CON SUS MODIFICACIONES- A LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA EN EL MUNICIPIO DE IBAGUÉ**

En este apartado se abordará la contribución de la ZOLIP Modelia a la superación de la pobreza extrema en el municipio de Ibagué, teniendo en cuenta cada uno de los cambios operativos y de enfoque conceptual que se hallaron en el análisis de la implementación de dicha estrategia. Si bien es cierto, en el apartado anterior se mencionaron algunos cambios operativos, ya que solo se describió la implementación de la estrategia, en este acápite se abordarán no solo dichos cambios operativos de manera más amplia, sino también los cambios de enfoque conceptual a que hubo lugar en la implementación de la misma, con el fin de realizar un análisis de los mismos a la luz del marco conceptual de esta investigación.

#### **7.3.1 Cambios operativos de la ZOLIP Modelia**

Las modificaciones metodológicas y operativas que se realizaron a la estrategia ZOLIP Modelia se pueden resumir en cuatro (4). *Primera*, la ampliación de la cobertura de familias de 750 a 3.760; *segunda*, la contratación por parte de la Alcaldía de Ibagué de siete (7) cogestores sociales para caracterizar a las familias que no pertenecían a la Red Unidos; *tercera*, la ejecución técnica únicamente por parte de la Alcaldía de Ibagué; y *cuarta*, la no construcción del Plan de Sostenibilidad y el evento de cierre de la estrategia en el que se firma el acta de superación de pobreza extrema, donde solo participó la Alcaldía de Ibagué y parte de la comunidad sin el acompañamiento de la ANSPE.

La *primera* modificación operativa que realizó la Alcaldía de Ibagué en la etapa de postulación fue la ampliación de la cobertura de la estrategia que pasó de 750 familias, como lo establecen los lineamientos de la estrategia ZOLIP, a aproximadamente 3.760 familias pertenecientes y no a la Red Unidos. Esta ampliación se realizó bajo el argumento que los 5 barrios donde se realizó la intervención, tenían problemáticas sociales similares, y por ende era ineficiente intervenir únicamente las familias de la Red Unidos de la zona, dado que no están concentradas en una zona geográfica específica, sino que su ubicación se cruza con la de otras familias que no están

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: [masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co](mailto:masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co)

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 - 2011 - 1256 - 1251

registradas en la Red Unidos pero que también viven en condiciones de pobreza extrema; esto lo argumenta el asesor del despacho del Alcalde

La primera condición es que teníamos un grupo grande de familias agrupado entorno a unos barrios que decidimos, y era muy complicado decidir esta familia si, esta familia no, entonces tomamos la determinación de jugárnosla con una propuesta mucho más grande a la propuesta del gobierno. (Asesor Despacho Alcalde, 2015)

Además la administración municipal quería apostarle a mejorar este sector como uno de los más deprimidos de la ciudad, teniendo en cuenta que ello mejoraría considerablemente los niveles de pobreza extrema y la seguridad en el resto de la ciudad

Decidimos ubicar en la comuna 7 del municipio dadas las condiciones socioeconómicas de esta zona y es específicamente 5 barrios que han sido identificados por los problemas sociales que se están viviendo ahí de delincuencia, pobreza extrema, conflictos familiares de todas las dimensiones tanto sociales como comunitarios que nos hacía prever que es una zona que necesita una intervención puntual y dirigida de todas las acciones del municipio desde las diferentes secretarías y gerencias de entes descentralizados para superar esas condiciones que hacían que esa zona permaneciera en pobreza extrema por lo tanto la calidad de vida de sus habitantes fuera bastante preocupante. (Secretaria de Bienestar social, 2015).

La *segunda* modificación operativa realizada, como consecuencia de la primera modificación, fue la contratación por parte de la Alcaldía de Ibagué de 7 cogestores sociales exclusivamente para la ZOLIP Modelia, dado que el número de cogestores que tenía la Red Unidos en la zona, (y en quienes se apoya la estrategia ZOLIP para implementarla según los lineamientos de la misma), no era suficiente para caracterizar al total de las familias beneficiadas con la estrategia. Estos cogestores fueron capacitados por personal de la Red Unidos siguiendo la metodología con la que se capacita a los cogestores de dicha red, con el fin de que cumplieran con las mismas actividades, solo que su trabajo no sería presentado a la ANSPE, sino a la Alcaldía de Ibagué. Así lo menciona el Asesor del Alcalde para la Seguridad

La idea es que la estrategia de Red Unidos que también tiene que ver con la ZOLIP , tenía unas familias establecidas y solamente esas familias, y a nosotros nos quedaban un grupo grande de familias dentro de la misma comunidad que no

estaban atendidas porque no cabían dentro de la estrategia de la Red Unidos. Entonces... la Alcaldía contrató unos cogestores para que se hiciera el trabajo específico con las familias que no eran de la Red Unidos, pero se utilizó el modelo de la Red Unidos. (Asesor despacho alcalde, 2015).

La tercera modificación operativa realizada por la administración municipal fue la financiación y ejecución de la misma con recursos propios (exceptuando el CDI en cofinanciación con el gobierno nacional), dado que uno de los componentes básicos de la ZOLIP es el trabajo articulado con el sector privado en la formulación y ejecución de la misma y en esta ZOLIP no se dio dicha articulación. Según el reporte de la Alcaldía de Ibagué, la estrategia se socializó desde un comienzo con varios actores privados quienes, como ya se dijo, inicialmente aceptaron hacer parte de la estrategia. No obstante, ninguna institución del sector privado hizo efectivo el compromiso técnico y financiero, por ende, la Alcaldía de Ibagué, asumió la estrategia y la ejecutó con recursos financieros y técnicos propios.

Llama la atención la conformación del Comité Técnico General de la ZOLIP Modelia (descrito en el apartado anterior), que aunque se realizó el trabajo de socializar e invitar a actores privados, ninguno de ellos hace parte del mismo. Por el contrario, quien ocupa el espacio de un representante del sector privado es la coordinadora general de la Red Unidos Microrregión 019. Al respecto, el asesor delegado por el Alcalde menciona que a los gremios económicos se les hizo la invitación a hacer parte de la ZOLIP Modelia, quienes se comprometieron de palabra en las reuniones de socialización, pero su participación fue nula o casi nula

Nosotros acudimos al sector privado, le pedimos apoyo al sector, inicialmente nos dijeron que sí, pero siempre fueron muy dubitativos, y decidimos empezar con el sector público que lo que podíamos ofrecer lo teníamos y eso era básico y muy importante y empezamos así, así lo hicimos, y por esa razón modificamos esos como mandatos oficiales de la ZOLIP. (Asesor despacho alcalde, 2015).

Un argumento que tiene la Secretaria de Bienestar Social para explicar la razón por la cual el sector privado no tomó el liderazgo o al menos participó de la estrategia ZOLIP es porque la cultura de las empresas privadas está centrada en una relación costo – beneficio, es decir, solo invertirán sus recursos en proyectos que les genere algún tipo de rentabilidad. Probablemente no reconocieron en la estrategia dicha relación y por ende prefirieron dar un paso al costado y no participar de ella



En diferentes reuniones que hicimos con ellos... El sector privado... todos manifestaron su intención de participar, quedaron muy sensibilizados pero en el momento de tomar el liderazgo y jalonar el proceso no lo quisieron asumir porque de pronto culturalmente no somos una ciudad de retos además que no somos una ciudad donde la solidaridad sea uno de los mayores virtudes desafortunadamente y con mucho dolor debemos reconocerlo así de pronto no vieron que trajera un beneficio económico para ellos y al no tener un beneficio económico para ellos ninguno quiso asumir el liderazgo del proceso. (Secretaria de Bienestar Social, 2015).

Según lo anterior, se puede ver que la Alcaldía tuvo la intención de realizar la ZOLIP conforme a los lineamientos de la ANSPE, teniendo en cuenta a los actores privados con el fin de realizar la articulación para ejecutar la estrategia. No obstante, no hubo el mismo interés por parte de los privados, ya que aunque en un principio aceptaron hacer parte de la ZOLIP, a la hora de comprometerse técnica y financieramente prefirieron retirarse.

Algunas empresas como CEMEX, BBVA y Bancamia le apostaron a la estrategia de manera tímida, ya que sus aportes fueron únicamente capacitaciones a la comunidad, pero no hubo un compromiso financiero y técnico más representativo. Este panorama evidencia que la convocatoria para el sector privado no fue exitosa debido probablemente a la carencia de argumentos técnicos que convencieran al sector privado de participar de la ZOLIP Modelia, tal vez, porque quienes realizaban la socialización de la misma no tenían muy claro el objetivo de la ZOLIP Modelia, ni el papel que jugaría cada una de las entidades.

La *cuarta* modificación operativa que se realizó a la estrategia fue un cierre distinto a lo establecido en los lineamientos de la ANSPE. Se debía realizar una clausura donde se socializara por parte de la ANSPE y de la Alcaldía de Ibagué los avances logrados, firmar el acta de superación de pobreza extrema y exponer los compromisos y los responsables en el Plan de Sostenibilidad. No obstante, nada de ello se realizó como se debía. La Alcaldía de Ibagué convocó a algunos líderes y les socializó los avances, sin contar con el acompañamiento de la ANSPE y sin tener construido un Plan de Sostenibilidad. Según la gerente de la ZOLIP, no se logró el cierre como se debía porque no hubo un acuerdo con la ANSPE para firmar el acta de superación de pobreza extrema y para construir el Plan de Sostenibilidad



DPS nunca colaboró en las reuniones. No se hizo el Plan de Sostenibilidad y el plan de seguimiento lo tenía que hacer ANSPE, pero como en ese momento ANSPE pasó al DPS y no se hizo nada porque se pasaban la pelota los unos a los otros. (Gerente ZOLIP Modelia, 2015).

Sobre este aspecto, una de las personas entrevistadas, quien es líder comunitaria no se enteró del evento de cierre por parte de la administración municipal *“no sé de ese evento ni yo estoy enterada de ese evento porque nunca se hizo, aquí mandaban muchachas, como le digo, a tomar datos y de ahí no pasaron más”* (Líder de la zona, 2015). Por su parte, la ANSPE no fue convocada al evento de cierre de la estrategia, *“realmente es que nunca fuimos convocados a ese cierre del que tú estás planteando. O sea evidentemente la metodología se entregó, se hicieron algunas cosas pero pues no fuimos convocados a un cierre o un trabajo de cierre del ejercicio”* (Asesor regional ANSPE, 2015).

La comunidad tampoco conoció que la estrategia ZOLIP hubiera culminado. De hecho, algunos habitantes de la zona beneficiada mencionan que esta estrategia se terminó antes de que se cumpliera el periodo de la administración de la seguridad humana, sin que a ellos les hubieran informado sobre el cierre de la ZOLIP Modelia

Nunca nos dijeron esto se acabó o algo así... El programa de la ZOLIP ya hace mucho rato se acabó, desde antes de salir la administración pasada se acabó y como le digo a nosotros nunca nos dieron un cierre, nunca nos dijeron este programa se acabó. (Habitante Barrio Modelia, 2017)

Participé cuando vino el programa y lo socializaron, pero como nunca se dio nunca hubo cierre. No hubo un evento de cierre. (Habitante Barrio La Ceibita, 2017)

El asesor del despacho del Alcalde de Ibagué argumenta que con el cambio de dirección en la ANSPE en el año 2014, la relación entre esta y la administración municipal se tornó compleja y por ello las últimas etapas de ejecución, seguimiento y evaluación en donde se debía realizar el cierre y el Plan de Sostenibilidad no se desarrollaron conforme lo establecen los lineamientos de la estrategia

La ANSPE tuvo altibajos. Inicialmente cuando en la primera etapa tuvimos una directora muy comprometida y muy cercana que incluso aucó al alcalde y

felicité al gobierno municipal por el esfuerzo que estaba haciendo de construir una ZOLIP, eso le gustó mucho y trataron de hacerlo. Pero en la segunda etapa después de que cambiaron la dirección, y que cambiaron las cosas, el apoyo estuvo menos, el apoyo era más técnico que práctico, exigencias de informes, pero realmente en la segunda etapa después de que la Dra. Linares, primero se retiró y luego falleció, nos apoyara, ANSPE con la Dra. Linares tuvo un gran apoyo técnico y de organización, después las relaciones no fueron buenas. (Asesor despacho alcalde, 2015).

Por su parte, el asesor regional de la ANSPE al respecto argumenta que la Alcaldía no logró entender a cabalidad la forma de articulación entre las dos instituciones ya que se hizo entrega de las metodologías de la estrategia y menciona que un obstáculo para llevar a cabo dicha articulación fue la fuente de financiación para la ejecución de los proyectos, dado que el sector privado, quien ha venido liderando la ZOLIP en el resto del país, se ha caracterizado por su eficiencia en la ejecución de los recursos, mientras que el sector público, especialmente para el caso de Ibagué, es menos eficiente. Aun así reconoce que probablemente no hubo tiempo para realizar reuniones de trabajo para evaluar la estrategia,

Realmente es un tema de entendimiento de lo que era la ZOLIP porque ... la ZOLIP es liderada por un actor en la mayoría de los casos en el país es un actor privado, que en el tema privado las cosas fluyen un poco más fácil en temas contractuales... no es así con el actor público, en este caso como lo es Ibagué quién estaba liderando este tema era la Alcaldía municipal y la agencia como tal ... nosotros hicimos los ejercicios entregamos metodologías ... pero yo no comparto el tema cuando plantea que hubo inconvenientes porque realmente todo el tema metodológico se le entregó a la administración y ellos lo que debían hacer era implementar esos temas. Posiblemente no alcanzó el tiempo para hacer las suficientes reuniones para hacer una valoración final del tema. (Asesor regional ANSPE, 2015).

A pesar de esta falencia, la Alcaldía pudo haber solicitado al Comité Nacional de la ZOLIP una ampliación del plazo de ejecución de la ZOLIP por más de 3 años para poder cumplir con el Plan de Sostenibilidad. No obstante, no se realizó dicha solicitud.

Este último cambio evidencia la falta de gerencia de la estrategia y de seguimiento a la misma por parte de la Alcaldía de Ibagué como entidad que lideró la ZOLIP Modelia. Dicha falta de gerencia se evidencia en que este último cambio surgió como

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: [masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co](mailto:masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co)  
Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 - 2011 - 1256 - 1251

consecuencia de diferencias entre las distintas instituciones y también entre los distintos funcionarios de la misma administración municipal, quienes no lograron realizar la evaluación y el cierre acordes a la estrategia, evidenciando falta de planeación y poca coordinación.

Es probable que esta falencia esté ligada a coyunturas políticas que coinciden con la época de cierre de la estrategia que hicieron que los esfuerzos de la administración se dirigieran hacia otros temas, descuidando los proyectos que estaban en curso. En octubre, cuando el Plan de Sostenibilidad debió construirse, el país estaba ad portas de elecciones municipales y departamentales, hecho que no fue ajeno a la administración municipal del “Camino a la seguridad humana”, de quien medios de comunicación tanto locales como nacionales informaron sobre un posible favorecimiento de la Alcaldía de Ibagué hacia el candidato del partido Cambio Radical Jhon Esper Toledo. De este modo, los medios de comunicación informaron sobre “evidencias” de la supuesta influencia de la actual administración en favor de Toledo” (El Nuevo Día, 2015), y sobre “la posible participación en política de varios funcionarios de la actual Administración Municipal y de personas cercanas al alcalde Luis H. Rodríguez, presuntamente para favorecer al candidato por Cambio Radical Jhon Esper Toledo” (W Radio, 2015).

Con los resultados de las elecciones locales, el candidato Jhon Esper Toledo fue derrotado y, con ello probablemente también se perdió el enfoque de seguir cumpliendo los programas acordados en el plan de desarrollo, ya que se debían entregar los avances a un candidato contrario a la administración. Aunado a ello, la imagen desfavorable que tenía el entonces alcalde Luis H. Rodríguez por el desfalco de los juegos nacionales, pudieron haber sido la ante sala a un cierre de la ZOLIP Modelia sin planeación y sin coordinación. Al respecto, Roth (2012) menciona que las políticas públicas no se reducen a un espacio para proponer soluciones a las problemáticas sociales, también son parte esencial de la actividad política.

Por su parte, uno de los habitantes de la zona cree que la estrategia ZOLIP Modelia y todos los compromisos pactados en ella, fueron una cortina de humo para ocultar el fenómeno de corrupción que se presentó en dicha administración con el desfalco de los Juegos Nacionales que se llevarían a cabo en noviembre del año 2015

Yo creo que son esos programas que cogen a la gente y enredan a la gente es simplemente que quieren tapar otra clase de cosas para que no se den cuenta el pueblo de lo que está pasando, y pues obviamente ya uno se da cuenta con los

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: [masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co](mailto:masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co)

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 - 2011 - 1256 - 1251

juegos nacionales, con todo lo que iban a hacer, las piscinas, ahí si nadie, ósea estaba uno tan metido en el cuento que para mí fue una estrategia para tapar ese cuentico de todo lo que hubieron de los juegos, de toda la plata que se llevaron, eso fue una estrategia no fue más. (Habitante Barrio La Ceibita, 2017)

### **7.3.2 Cambios de enfoque conceptual de la ZOLIP Modelia**

Al realizar un análisis de la implementación de la ZOLIP Modelia por parte de la Alcaldía de Ibagué y los criterios para elegir la zona a intervenir con esta estrategia, se puede evidenciar que, aunque la Alcaldía acoge abiertamente los lineamientos conceptuales de la ANSPE sobre pobreza, en la definición que realiza de la zona, no solo se centra en la pobreza como una carencia de capacidades, sino como una carencia de seguridad como consecuencia de un modelo de desarrollo excluyente y generador de vulnerabilidades. Por ello, las acciones se deben centrar en mejorar las condiciones de los distintos ámbitos sociales y económicos de manera interconectada para mejorar dicha seguridad. Cabe mencionar que el programa de gobierno de la administración que ejecutó la ZOLIP Modelia se llamó “Camino a la Seguridad Humana” y por ende dicho programa de gobierno centra su marco conceptual en el enfoque de desarrollo desde la Seguridad Humana. Al respecto, la Alcaldía de Ibagué expresa que

La seguridad humana es un cambio de enfoque en el concepto de seguridad. Es una mirada más integral, más abarcante, más social, más humana. Es ir más allá de la concepción de la seguridad que hacía énfasis en un solo aspecto: la lucha contra el terrorismo. La seguridad humana considera que el sujeto de la seguridad debe estar centrado en la persona y no sólo en la seguridad del Estado. Además vincula la seguridad con el desarrollo humano, con los derechos humanos y hace énfasis en la necesidad de políticas públicas que entiendan la seguridad como un concepto menos estrecho y no sólo limitado a asuntos de orden público. (Angarita, 2012)

En este orden de ideas, para la Alcaldía de Ibagué y para los líderes de la estrategia ZOLIP Modelia, uno de los argumentos más importantes para elegir esta zona fueron los elevados índices de delincuencia y homicidios que estaban acompañados por un contexto de desempleo, inseguridad, conflictos familiares y desde luego pobreza extrema, así como la dinámica de la Red Unidos en el territorio a intervenir. Es así que

de 2 zonas potenciales se priorizó el sector Modelia y sus alrededores, dadas las condiciones socioeconómicas y la incidencia de la Red Unidos en la zona

Inicialmente se identificaron unas potenciales ZOLIPs basados en zonas donde los indicadores de delincuencia y homicidios tenían una alta incidencia. No obstante, atendiendo a condiciones territoriales, de ordenamiento territorial, y de presupuesto, así como la dinámica de la Red Unidos en el municipio, se han priorizado 2 zonas potenciales, las cuales son el Maracaná, ubicado en la Comuna 12, y el Sector Modelia (Barrio Modelia y aledaños), perteneciente a la Comuna 7, teniendo como prioridad éste último... dadas las condiciones socioeconómicas de esta zona que han sido identificados por los problemas sociales que se están viviendo ahí de delincuencia, pobreza extrema, conflictos familiares de todas las dimensiones tanto sociales como comunitarios. (Alcaldía de Ibagué, 2013)

Al respecto, el diagnóstico que realiza la ANSPE a través del CIS sobre la ZOLIP Modelia identifica varias situaciones que perpetúan la pobreza en la zona y que están íntimamente relacionadas con el enfoque de pobreza desde Amartya Sen. La primera conclusión de la ANSPE es que la población presenta una situación económica de vulnerabilidad, causada por un fuerte desempleo que afecta sobre todo a jóvenes y adultos mayores. Frente a ello, se menciona que el sector público ha tratado de implementar programas con el fin de fortalecer las competencias laborales y empresariales de la población. No obstante, son programas poco pertinentes con la población y el mercado que requiere la ciudad.

Aunque pareciera que esta conclusión se cierra a una visión tradicional de la pobreza, que privilegia la renta, se debe aclarar que este factor en esta zona es una de las principales fuentes de privación del desarrollo de las capacidades de las personas para realizar el modo de vida que más valoran y por ende sus libertades sociales y políticas también se ven truncadas (Sen, 2000). Dicha conclusión está íntimamente ligada a la segunda conclusión que es el bajo grado de conocimiento de la población en temas relacionados con sus derechos económicos, sociales, culturales y políticos y mucho menos sobre su aplicación (ANSPE, 2013).

Una de las ideas principales de esta investigación consideraba que solo se habían realizado modificaciones operativas a la estrategia ZOLIP Modelia; sin embargo, a lo largo del estudio se pudo observar que se realizaron modificaciones no solo operativas sino conceptuales, dado que la identificación y caracterización de la ZOLIP Modelia

como una zona con altos índices de delincuencia e inseguridad hizo que los esfuerzos de la administración municipal se dirigieran hacia allí con el fin de regular el fenómeno de la delincuencia, definiendo la ZOLIP desde el concepto de la seguridad humana y no solo desde el enfoque de generación de capacidades de Sen. Por su parte, la planeación de acciones si se concibió desde el desarrollo como libertad de Amartya Sen plasmado en las 9 dimensiones del desarrollo humano.

### **7.3.3 Contribución de la ZOLIP Modelia a la reducción de la pobreza extrema**

Para determinar la contribución de la ZOLIP Modelia a la reducción de la pobreza extrema en el municipio de Ibagué es preciso realizar un análisis de la línea de base construida al inicio de la estrategia y de los resultados entregados por la administración municipal al finalizar la misma, pasando por el análisis de la incidencia de los cambios operativos y conceptuales en dichos resultados.

En el año 2014, la Alcaldía de Ibagué realizó la línea de base de los 45 logros que debían ser alcanzados por cada una de las familias y/o personas beneficiarias de la estrategia ZOLIP Modelia, de cada uno de los barrios de intervención: Modelia I y II, Chicó, Nazareth y la Ceibita. El resultado de cada uno de los logros debería tener como máximo 3.760 registros correspondientes a igual número de familias. No obstante, al analizar los resultados obtenidos en la línea de base de la Alcaldía, algunos logros no tenían datos. Ejemplo de esta situación son el logro 26: *La vivienda cuenta con dotación de un sistema de energía convencional o alternativa*, y el logro 34: *La familia elabora y hace seguimiento a su Plan Familiar*.

Asimismo, revisando la base de datos facilitada por la Alcaldía y que contenía los datos de la línea de base, se observó que el logro 36: *todos los miembros de la familia conocen los espacios y oportunidades para acceder a programas y servicios disponibles en su localidad y participan en alguno de ellos* y el logro 40: *la familia define una cuota de ahorro, la maneja a través de mecanismos financieros y la utiliza en sus necesidades* tenían 4.037 y 4.318 registros respectivamente. Es decir, sobre pasa el número total de familias incluidas en la estrategia.

Por su parte, el registro de datos que entregó la Alcaldía de Ibagué por cada logro al finalizar la estrategia en noviembre de 2015 tiene un límite superior de 3.760 datos,



diferenciados en las categorías de *Alcanzado*, *Gestionado* (está en trámite), *No aplica*, *No puede/ no desea acceder*, *Por Alcanzar* (No se realizó ninguna acción al respecto). El único logro en este informe que no tiene datos es el logro 34: *La familia elabora y hace seguimiento a su Plan Familiar*, al igual que en la primera caracterización.

Las diferencias encontradas entre la línea de base y el informe final son, en primer lugar, el nombre de las categorías en las que se separan los datos. En el informe final las categorías utilizadas para seleccionar los datos son *Alcanzado*, *Gestionado* (está en trámite), *No aplica*, *No puede/ no desea acceder*, *Por Alcanzar* (No se realizó ninguna acción al respecto), es decir, categorías de gestión de los datos. Mientras que en la línea de base, la selección de los datos se hace de acuerdo al nombre de cada uno de los 5 barrios de la ZOLIP Modelia, es decir, categorías de ubicación de los datos. Es de aclarar que todos los datos de la línea de base, viéndolos a la luz de las categorías del informe final, están por alcanzar, aun así, los datos entre uno y otro informe no coinciden.

La segunda diferencia es el límite máximo de datos, pues mientras que en la línea de base el límite máximo es 4.318 (dato que supera el número inicial de familias acordadas en el Comité Técnico General), en el informe final el límite máximo es de 3.760 datos.

Al analizar los dos informes, se puede ver que no son comparables los datos de entrada y de salida, por ende no es posible medir en términos cuantitativos la contribución de la ZOLIP – con sus modificaciones- a la superación de la pobreza extrema en el municipio de Ibagué.

Según el asesor del despacho del Alcalde, este inconveniente se presentó por tres razones: en primer lugar, por la movilidad de las personas de la zona como ya se había mencionado anteriormente, dado que muchas de ellas son desplazadas y cambian constantemente de lugar de residencia. No obstante, menciona que en la segunda encuesta de caracterización volvieron a los lugares en donde no encontraron a las personas y esta vez sí había gente que estuvo dispuesta a participar de la estrategia.

Yo creo que el problema es que cuando se hizo el primer mapeo se encontraron toda una serie de sitios que inicialmente se dijeron era que la gente no quería que se le encuestara no quería participar, o simplemente no estaban o no respondían la encuesta, ... pero en la segunda encuesta ... tratamos de subsanar eso, hicimos una brigada especial para que fueran a los sitios que habíamos identificado inicialmente como que no estaba que no quería participar y encontramos que si



estaban y si querían participar, ahora un detalle es que son gente de alta movilidad. Allá hay gente que llega y vive dos tres meses y se va, es decir, uno muchas veces iba a una casa y estaba desocupada y a los 15 días ya estaba ocupada y al mes ya estaba desocupada entonces esa gran movilidad que tiene allí porque son gente desplazada, gente reintegrada en esos barrios tiene altísima movilidad y posiblemente eso cambie las cosas entonces en la segunda es mucho más exacto, más fino, con más detalle, y en la primera es una visión todavía muy gruesa muy grosera, la segunda es mucho más exacta más detallada en esa parte. (Asesor despacho Alcalde, 2016).

En segundo lugar, en la primera caracterización que se realiza de la línea de base no se tienen en cuenta las personas incluidas en la red Unidos, ni se tienen en cuenta los datos de dicha red, mientras que en la segunda caracterización sí se tuvieron en cuenta los datos aportados por la Red Unidos sobre las familias inscritas en dicha red, localizadas en la ZOLIP

Aquí no se incluye la Red Unidos y aquí hay deficiencias en el censo casa a casa, con deficiencias hay esto, en esta incluyendo ya la red Unidos, y superando las deficiencias hay otros valores. (Asesor despacho Alcalde, 2016)

En tercer lugar, hubo falencias en la gerencia de la estrategia al momento de supervisar la labor de los cogestores en la zona, ya que la administración municipal pudo constatar que los cogestores no realizaron toda la caracterización casa a casa y, por el contrario, incluían en las caracterizaciones casas deshabitadas o que las personas era renuentes al proceso, hechos que no eran ciertos como lo menciona el Asesor del Alcalde

La idea era que se tenía que hacer un barrido casa a casa manzana a manzana por todos los barrios y cuando se hizo la constatación encontramos que el barrido no había sido completo que había casas que simplemente se habían marcado como renuentes, y era que simplemente no había ido, entonces nos dimos cuenta que se estaban cometiendo, fallas, errores, y cuando se llamó a descargos a las cosas no había una supervisión eficiente entre lo que estaban haciendo los cogestores de campo sino que habían unos informes que no coincidían con la realidad y la gerente no se había dado cuenta, entonces consideramos que eso era una falla grave de que no se diera cuenta. (Asesor despacho Alcalde, 2016).

Aunado a lo anterior, podría pensarse que los cogestores contratados por la Alcaldía de Ibagué, aunque contaron con la metodología utilizada por la Red Unidos para realizar la

caracterización de las familias, no supieron abordar la información recopilada de tal forma que fuera comparable al finalizar la estrategia. Además el asesor del alcalde menciona que hubo ciertos cambios a la metodología de la Red Unidos para socializarla con los cogestores. También se debe tener en cuenta que los cogestores sociales contratados por la administración tuvieron que recopilar la información de manera manual en formularios impresos y luego se transcribieron a un formato Excel, mientras que los cogestores de la Red Unidos contaban con tabletas electrónicas en donde diligenciaban la información en el sitio. Probablemente dichos cambios incidieron en los resultados obtenidos por parte de los cogestores

Entonces se contrataron, la Alcaldía contrató unos cogestores para que se hiciera el trabajo específico con las familias que no eran de la red Unidos. Pero se utilizó el modelo de la red Unidos, la estrategia de la red, muchos de los instrumentos que ellos crearon para nosotros trabajar pero con características y dinámicas propias que nos permitieron avanzar rápidamente y hacer una acción efectiva en esa zona. (Asesor despacho Alcalde, 2015).

A pesar de ello, para la ANSPE, la Alcaldía de Ibagué realizó un trabajo interesante debido a la ampliación de la cobertura a los 5 barrios de la zona.

Considero que es muy importante lo que hizo la Alcaldía me parece que es un esfuerzo muy grande. Me parece que al darle una cobertura a más familias y pensar en trabajar con la totalidad de las familias de los 5 Barrios poniendo los gestores hacer el ejercicio fue un tema bastante importante es un tema de conocer. (Asesor regional ANSPE, 2015).

No obstante, al indagar sobre el sentir de la comunidad acerca de la contribución de la ZOLIP a la superación de la pobreza extrema en la zona, la presidenta del barrio Chicó comenta que a ellos los reunieron en la escuela del barrio Modelia para socializar la estrategia ZOLIP. Al respecto menciona que les dijeron que la ZOLIP les permitiría una reducción de los niveles de pobreza extrema para 5 barrios a través de mejoramiento de vías, alcantarillado, alumbrado público, vacunación y mejoramiento de vivienda

A nosotros cuando nos hicieron la reunión, nos dijeron que la ZOLIP era una ayuda para el extremo de pobreza de los cinco barrios, en ayuda para las vías, para alcantarillado, para alumbrado, para arreglar las casas, los baños, para tener un arreglo de vivienda. (Líder barrio Chicó, 2015).

Cuando se le pregunta sobre las acciones realizadas por la estrategia ZOLIP en la zona, argumenta que los cogestores hicieron presencia en los barrios realizando la caracterización y tomando registro fotográfico “*aquí vinieron, mandaron niñas a tomar datos, a sacar fotos*” (Líder barrio Chicó, 2015). No obstante, manifiesta que la estrategia no fue de mucha ayuda para superar la condición de pobreza extrema de los habitantes del sector, pues no se solucionaron los problemas históricos de acueducto, alcantarillado y alumbrado público. Así como tampoco se realizaron los préstamos por parte de Cemex ni se enteró de las capacitaciones que realizaron las entidades bancarias en la zona.

Lo que es de alumbrado público no se vio porque sigue siendo el mismo que hemos tenido con los mismos problemas, alcantarillado estamos lo mismo, prácticamente no fue mucho, nosotros no tuvimos ayuda que hubiéramos dicho que la ZOLIP nos hubiera dado ayuda... Jornadas de alumbrado público de eso no se hizo nada por que todos los días había que estar en Infibague para que nos arreglaran porque aquí es re malo re malo. Aquí llueve y se va la luz... De lo de Cemex mandaron una señora que ella iba a hacer unos préstamos y nunca se vio nada de eso porque aquí nadie recibió eso... Nada, de eso no se vio, nunca supe que ellos hubieran venido a darnos ayuda, yo como presidenta no supe que fue una ayuda de parte de ellos. (Líder Barrio Chicó, 2015).

Sin embargo, manifiesta que la estrategia ZOLIP permitió entregar subsidios a las personas de la tercera edad, nivelar los puntajes del SISBEN, dado que algunos estaban muy altos, se realizaron 4 jornadas de vacunación que para ella fue la labor más grande recibida por parte de la ZOLIP, algunos niños pudieron acceder al sistema escolar y algunos jóvenes ingresaron al programa de la Alcaldía de Ibagué para la educación superior Universidad Humana y se realizó jornada de identificación con la Registraduría Nacional de Estado Civil y de justicia con Casas de Justicia. No obstante, menciona que todas estas acciones fueron “*paños de agua tibia*” (Líder barrio Chicó, 2015) porque solo fue una jornada, exceptuando las jornadas de salud que fueron 4

Lo único fue como que ayudó a sacar alguna gente de la tercera edad, que les dieron lo de la tercera edad, muy poquitos SISBEN porque el SISBEN acá en estos barrios están demasiados altos cuando hay una pobreza absoluta. Ellos vinieron en una sola ocasión para sacar tarjetas, se realizó una sola jornada (de justicia) en cuatro años, hacer así un poco, pero eso fue un pañito de agua tibia porque eso fue una sola ocasión... pues los niños, si lo que hicieron fue eso, a

unos los tienen estudiando, la universidad humana de pronto si recibieron unos, pero es que como les ponían trancas por que no era que el que fuera de una vez entraba, no eso tenía miles de trancas y el que podía entrar entraba y el que no se quedaba...ellos vinieron e hicieron por ahí unas cuatro jornadas de vacunación... y mandan una carta unos médicos, yo como presidenta en mi casa se hacían las jornadas de salud, pues eso fue la ayuda más grande que tuvimos. (Líder Barrio Chicó, 2015).

Por su parte, un habitante del barrio Chicó indicó que lo único que ha visto de la estrategia ZOLIP en el sector son las jornadas de vacunación y menciona que cree que el programa le haya servido a algunas personas pero que él personalmente no conoce la estrategia ZOLIP. Además, argumenta que no cree que el programa haya impactado positivamente en la calidad de vida de las personas de la comunidad, ya que todo sigue en las mismas condiciones de inseguridad y pobreza extrema.

Ese ente (La ZOLIP) de pronto le ha servido a una que otra persona, pero yo no he visto acá a este ente. No se ha visto nada por parte de la Alcaldía ni siquiera bajan por aquí para decir algo... No se ve nada en absoluto, una o dos veces han bajado para realizar las jornadas de vacunación, pero no más... No ha impactado en la calidad de vida... Prácticamente sigue en las mismas condiciones. (Habitante Barrio Chicó, 2015).

Así mismo, un habitante del barrio Modelia menciona que la ZOLIP hizo presencia en la zona a través de brigadas de salud y de identificación y registro en bases de datos como el Sisben. No obstante, manifiesta que les incumplieron en otro tipo de proyectos de mayor envergadura como la pavimentación de las calles, el mejoramiento del alcantarillado y vivienda y proyectos para los adultos mayores y las madres cabeza de familia

Las vacunaciones, con brigadas de salud, brigadas de Sisben, también trajeron a la Registraduría nacional, también trajeron al ejército y ayudaron a sacar una que otra libreta militar, y también trajeron lo del Bienestar Familiar y unas leches que le daban a los niños, que con el tiempo este programa duró un año y ya después recogieron el programa del Bienestar Familiar... nos incumplieron con las vías que iban a pavimentar, un alcantarillado que nos iban a hacer, con los mejoramientos de vivienda y con unas ayudas para las personas de la tercera edad. Con eso nos incumplieron y nos dijeron que iban a aumentar los proyectos para las madres cabeza de familia. (Habitante Barrio Modelia, 2017).

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: [masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co](mailto:masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co)  
Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 - 2011 - 1256 - 1251

La percepción de uno de los habitantes del barrio La Ceibita no dista de las anteriores. Manifiesta que en la zona hicieron presencia entidades como las secretarías de Bienestar Social y Salud. Sin embargo, menciona que la estrategia no tuvo continuidad en el tiempo

Secretaría de bienestar social, secretaria de salud, son las que más se presentan en estos casos acá, la brigada la sexta brigada, digamos a mirar que es lo que necesita uno... digamos si venían el programa se olvidaba, y se pronto un día se realizaba una jornada que el Sisbén que de esas cosas pero como no se volvió a insistir que era eso. (Habitante barrio La Ceibita, 2017).

Uno de los objetivos por los cuales la Alcaldía de Ibagué focalizó el sector Modelia para realizar la ZOLIP fue la posibilidad de reducir los niveles de delincuencia e inseguridad de la zona, la cual aporta, según la Alcaldía de Ibagué, un 39% a la delincuencia en la ciudad (Asesor despacho Alcalde, 2015). No obstante, según los habitantes de los barrios Chicó, La Ceibita y Modelia, la inseguridad en la zona sigue aumentando y no ha habido soluciones al respecto. “La delincuencia aumenta día a día más. Porque no hay quien diga o se oponga a la delincuencia, aumenta día a día más. Los asesinatos, los robos en la calle los atracos, todo” (Habitante barrio Chicó, 2015); “la delincuencia igual, antes más que antes... la verdad como que empeoró porque usted acá si se descuida, me disculpa, sale sin celular y sin nada, si nosotros somos habitantes y no nos salvamos de esto” (Habitante barrio Modelia, 2017); “Así como estamos hoy en día la delincuencia aumenta, porque hay mucho desempleo y los jóvenes le dicen a uno y en que vamos a trabajar, si no se trabaja, se roba, que más vamos a hacer” (Habitante barrio La Ceibita, 2017).

Se puede ver que aunque la Alcaldía presentó resultados de la gestión de la ZOLIP en un 90% de ejecución de las actividades relacionadas con cada uno de los 45 logros, la comunidad no percibió dichos avances y por el contrario cree que las condiciones de pobreza extrema son las mismas antes y después de la ZOLIP. Un argumento para ello podría ser que la socialización de la estrategia y de las Jornadas para llevar a cabo los logros no fue la más eficiente y por ende la comunidad no las percibió; también se puede pensar que la comunidad creyó en una estrategia de superación de pobreza extrema más centrada en la generación de renta per capita que de creación de oportunidades, y por ende esperaban más subsidios. No obstante, según la secretaria de Bienestar Social, la estrategia permitió la creación de capacidades para ampliar las oportunidades de los habitantes de la zona

Es importante entender que la superación de la pobreza extrema es un mejoramiento de oportunidades, de pronto la gente trata de confundir estos dos términos de pobreza y pobreza extrema y entonces nos dicen no es que yo no estoy recibiendo más recursos no me está llegando ningún subsidio. Y es que la superación de la pobreza extrema es mejorar todas las condiciones que le dan posibilidades para que mejoren su condición, nadie podría salir a trabajar sino tienen una cédula y hay muchísimos habitantes de esa Zona que no la tenían. Igualmente lo que tiene que ver con la educación era a manera de comentario muy normal llegar allí, es que yo no tengo trabajo, y usted que sabe hacer, no es que yo no sé hacer nada. Entonces empezamos a superar ese tema. Cuando les damos una capacitación, cuando los habilitamos en alguna actividad laboral en algún arte u oficio eso le mejora la oportunidad, por eso podemos decir que superar la pobreza extrema es superar las condiciones de oportunidad para que puedan acceder a una mejor condición de vida. (Secretaría de Bienestar social, 2015).

De acuerdo con lo anterior, se puede decir que las instituciones que estuvieron vinculadas con la ZOLIP Modelia, a saber la Alcaldía de Ibagué y la ANSPE, tienen una percepción muy positiva de los resultados de la estrategia. Para ellos, el objetivo de la ZOLIP se cumplió y basan su argumento en las cifras que arrojan los informes finales que presentó la administración municipal que dan cuenta de un 90% de ejecución de los 45 logros de las 9 dimensiones del desarrollo humano evaluados.

Sin embargo, la comunidad, beneficiaria de la ZOLIP no piensa lo mismo. Por el contrario, algunas opiniones de los participantes de la estrategia sobre los resultados de la misma, dan cuenta que el Estado sigue siendo ajeno a ellos y a su realidad, ya que solo son tenidos en cuenta como votantes para las campañas políticas: “solamente en las votaciones es que bajan a decir, Si, vamos a ayudar, pero nunca más” (Habitante barrio Chicó, 2015).

Otros afirman que al socializar la estrategia ZOLIP Modelia con la comunidad de la zona se mencionó una considerable suma de recursos económicos con el fin de realizar proyectos encaminados a la garantía de derechos como la educación, la salud, la vivienda digna, entre otros. No obstante, al día de hoy, la zona sigue en las mismas condiciones de pobreza extrema, como lo menciona un habitante del barrio Modelia

Si yo participé en varias de estas reuniones, participé en el lanzamiento, al principio nos habían dicho que era un programa donde venía completo, donde

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: [masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co](mailto:masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co)

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 - 2011 - 1256 - 1251



venían a darle ampliación al estudio para los niños, para la tercera edad, donde nos iban a pavimentar varias vías ... pero la verdad yo sigo viendo hoy mi barrio igual... nos dijeron que había una muy buena cantidad de plata, que en ese momento no recuerdo de cuanto se estaba hablando, y hoy me doy cuenta que todo no se invirtió aquí en estos barrios. (Habitante barrio Modelia, 2017).

Por su parte, un habitante del barrio La Ceibita manifiesta que en la socialización de la ZOLIP Modelia se mencionaron actividades para el mejoramiento de vivienda, de alimentación escolar, pavimentación de calles, entre otros, que no trascendieron a la acción

Fue un programa que se socializó, obviamente nosotros nos llenamos de alegría porque era que en estos cuatro barrios iban a implementar que todo lo que nos iban a hacer, los niños, con programas con beneficios para ellos, nosotros nos acordábamos que decían que en el colegio iban a haber almuerzos, que les iban a dar una jornada única que iban a tener sus almuerzitos, que la pavimentación de las calles, que los subsidios que iban a mejorar las viviendas, mejor dicho una cantidad de cosas lindas, pero se socializó por ahí unas tres veces, entonces claro nos llenaron de muchas, que porque nosotros íbamos a ser los barrios beneficiados, pero solo pasó eso cuando se socializó. (Habitante Barrio La Ceibita, 2017).

Un programa, política pública o proyecto tiene como fin último mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos y son ellos quienes miden, evalúan y aprueban o desaprueban la gestión de un gobierno. De acuerdo con lo anterior, la ZOLIP Modelia, aunque en los informes oficiales se muestren avances de un 90% de ejecución, alcanzando con ello la superación de la pobreza extrema, la realidad es muy distinta según los habitantes de la zona, quienes argumentan seguir en condiciones de pobreza extrema, sin que la ZOLIP haya creado espacios de oportunidades y capacidades para superar dicha condición. Según esto, los discursos de la administración municipal sobre la seguridad humana y el desarrollo humano se redujeron a cifras que esconden una realidad de pobreza extrema.

Este resultado muestra que la administración municipal a pesar de tener los recursos financieros, humanos y técnicos para superar la pobreza extrema, no tuvo la capacidad de gerenciarlos de tal forma que el resultado hubiese sido el mejoramiento de las oportunidades de las personas de la zona. Los cambios operativos que se dieron



probablemente no tuvieron el sustento técnico y la gerencia del proyecto no logró conectar la administración municipal con las demás entidades ni con la comunidad.

Se debe tener en cuenta que la estrategia ZOLIP hace parte de un conjunto de políticas públicas que buscan generar capacidades en las personas más vulnerables de las distintas regiones de Colombia. No obstante, es muy complejo generar capacidades y crear oportunidades en máximo tres años- duración de una ZOLIP. Pareciera con ello que la estrategia en mención estuviera enfocada en un modelo asistencialista. De hecho, la percepción de algunas personas de la ZOLIP Modelia sobre la estrategia es de un programa asistencialista, pues reclaman políticas a largo plazo *“lo que pasa es que nosotros necesitamos que nos enseñen a pescar y no que nos den el pescado, a nosotros de que nos sirven que nos den dos o tres cosas y que nos dejen solos”* (Habitante barrio Modelia, 2017). Sin embargo, la base conceptual de la misma resalta la necesidad de crear y/o generar espacios para que las personas en condición de pobreza puedan salir de ella, a través del aseguramiento (Londoño, s.f). Es decir, se pretende reducir el riesgo al que están expuestas las personas en dicha condición y que las hace cada vez más vulnerables.

No obstante, se pudo evidenciar que la socialización de los planes y proyectos enmarcados en la estrategia ZOLIP – como factor externo a los habitantes de la zona- generó una expectativa de construcción de capacidades para salir de la condición de pobreza extrema, que al ser incumplida creó mayor vulnerabilidad en los habitantes de la ZOLIP, pues al no cumplirse genera frustraciones hacia las expectativas incumplidas del programa, pérdida de confianza en las instituciones estatales, ahondando en la deslegitimación del Estado y frustración en la vida de las personas que se encuentran indefensas e inseguras en un mundo laboral precario, de violencia intrafamiliar y donde las oportunidades para salir de dicha condición son cada vez más complejas, debido a las exigencias del mercado y la poca inserción en el sistema educativo, lo que dificulta el acceso a un mercado laboral competitivo que termina por crear procesos excluyentes de vínculos sociales, económicos, culturales y políticos de la sociedad.

Tanto el enfoque de vulnerabilidad como el enfoque del desarrollo como libertad confluyen en que las instituciones socioeconómicas y el impacto que causan en la vida de las personas como el mercado laboral generan los componentes de vulnerabilidad que hacen que las personas logren o no adquirir las capacidades para salir de la condición de pobreza extrema. Cabe mencionar que estos enfoques sostienen la importancia de la participación social en las distintas decisiones sobre políticas

públicas, sobre todo de los beneficiarios de las mismas. Sin embargo, puede ser muy complejo participar en tales instancias, cuando las condiciones básicas de vida son nulas o casi nulas.

## **7.4 FACTORES QUE IMPULSARON LAS MODIFICACIONES DE LA ESTRATEGIA ZOLIP EN IBAGUÉ**

En este apartado se abordarán los factores que influyeron para que la Alcaldía de Ibagué realizara las 4 modificaciones operativas y la modificación conceptual a la estrategia ZOLIP: ampliar la cobertura de 750 familias a 3.760; contratar cogestores sociales exclusivamente para la ZOLIP; ejecutar la estrategia únicamente con recursos financieros y técnicos de la Alcaldía de Ibagué; y no realizar el Plan de Sostenibilidad ni realizar en conjunto con la ANSPE el cierre de la estrategia, además de incorporar como base teórica el concepto de seguridad humana para elegir la zona de la ciudad que sería objeto de intervención a través de la ZOLIP.

Pudiera pensarse que dichos cambios fueron planeados y estuvieron presentes en la agenda de los líderes que llevaron a cabo la ZOLIP. Sin embargo, al indagar sobre la manera en la que se ejecutó la estrategia, se puede establecer que fueron dos factores los que jugaron un papel preponderante a la hora de realizar dichos cambios: voluntad política y gerencia estratégica.

### **7.4.1 Voluntad política**

La realización de planes y proyectos por parte del Estado obedece no solo a la necesidad de garantizar los derechos de las personas, sino también a una voluntad política de uno o varios de los servidores públicos que tienen voz y voto en las decisiones estatales. La Alcaldía de Ibagué desde la formulación del plan de desarrollo municipal mostró voluntad política para implementar la ZOLIP como estrategia para aunar esfuerzos con el gobierno nacional, con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable del municipio. Como ya se mencionó, la ZOLIP fue un indicador dentro de

la estrategia Seguridad Personal y de la comunidad en el artículo 47 del Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015.

Dicha voluntad política fue reconocida por la ANSPE, a pesar de las circunstancias adversas a los lineamientos de la implementación de la estrategia como el no acompañamiento de un actor privado

La ZOLIP tenía un componente fundamental y era que debía ser liderado por un actor privado. En el caso de Ibagué era un tema liderado por la administración municipal, nosotros como entidad, en su momento la ANSPE se tomó la decisión de aceptarle al alcalde realizar este proyecto allá porque se vio la voluntad política y se generaron unas condiciones específicas y confiaron en el liderazgo que se podría tener en el ejercicio. (Asesor regional ANSPE, 2015).

Es de aclarar que no todos los cambios realizados obedecen a la voluntad política de la administración municipal. No obstante, la ampliación de la cobertura de familias y por ende la contratación de los 7 cogestores para atender la nueva cobertura es una muestra del compromiso por generar un impacto social, que redunde en un impacto político y que permita legitimar las acciones del Estado en una comunidad golpeada por la pobreza y la violencia. Según la ANSPE, una de las comunas que más votos le generó al triunfo del alcalde Luis H. Rodríguez fue la comuna 7, históricamente afectada por la inseguridad y la violencia

El actual alcalde logró el 44,22 % de los votos (78.233 votos) con una propuesta política llamada Hacia la seguridad Humana... El alcalde logró mayorías en la mayoría de las comunas, incluida la comuna 7. Esto es significativo en la medida en que el problema histórico de esta comuna, y en particular del sector Modelia ha sido la inseguridad. (ANSPE, 2013).

Este cambio obedeció probablemente a una intención política, con el fin de afianzar votos en esta zona y por ello no se basaron en un concepto técnico para ampliar la cobertura de la estrategia, obteniendo como resultado, no solo una no reducción de la pobreza extrema, dada la poca visibilidad de las acciones de la estrategia en la zona, sino la legitimación de un Estado ausente ante la comunidad, como lo manifiesta un habitante del barrio La Ceibita,

Pues que la gente crea menos en las administraciones, eso es lo que yo creo que hizo esa socialización es que la gente creyera menos, lo que llaman la alcaldía, entonces ya nos hablan de un programa de esos y uno dicen que ya van a empezar otra vez, ya no hay creencias. (Habitante Barrio La Ceibita, 2017)

Es de aclarar que, aunque la voluntad política haya jugado un papel importante para la realización de la ZOLIP en el municipio de Ibagué, este tipo de programas obedecen en últimas, al conjunto de políticas que forman el sistema de protección social que está ligado al deber principal del Estado social de derecho instaurado en Colombia, que es garantizar los derechos destinados a asegurar las condiciones fundamentales de la existencia humana, que a su vez están promulgados en el PIDESC, incorporado a la Constitución Política de Colombia y la cual obedece a solventar los problemas sociales que ha acarreado el modelo de desarrollo imperante que ha producido mayor vulnerabilidad, sobre todo para las personas más necesitadas (Salama, 2005).

#### **7.4.2 Gerencia estratégica**

La ZOLIP al ser una estrategia nacional para implementarse en las regiones, ya tiene establecido el marco metodológico que se debe seguir para su implementación. En este orden de ideas, solo se requiere que el líder de la estrategia desarrolle fase por fase la ZOLIP, bajo los lineamientos establecidos. No obstante, tener la guía metodológica definida no es garantía para implementar el programa y obtener los resultados esperados, ya que, como lo menciona Roth (2002), la ejecución de la estrategia es una etapa postdecisión y por ende si se presentan problemas deben ser susceptibles de mejorar, pues no son un problema de planeación de la política pública.

La ZOLIP Modelia tuvo dos directivos de la administración municipal que lideraron el proceso, ellos fueron la secretaria de Bienestar Social y el asesor del Alcalde para la seguridad y la convivencia. Sin embargo, desde la misma aprobación de la estrategia por la ANSPE se definió una persona como gerente de la misma quien fuera la encargada de articular las acciones de la Alcaldía con la ANSPE, con el sector privado, con la comunidad y entre las mismas secretarías municipales y entes descentralizados de la administración.

La primera gerente de la ZOLIP, al parecer, no obtuvo los resultados esperados y fue relevada de su cargo. Según el asesor del despacho del Alcalde el relevo de la gerente se produjo por dos razones: en primer lugar, su relación con la ANSPE a nivel nacional y con Red Unidos a nivel local no fue la más cercana y ello impidió un trabajo articulado con estas instituciones claves de la estrategia; y en segundo lugar, el acercamiento con la comunidad con el fin de abrir espacios a los cogestores tampoco fue el más eficiente, tanto así que la información recopilada por los cogestores no tuvo la supervisión adecuada y por ende se cometieron errores en la línea de base

El acercamiento con la comunidad no era persona a persona era muy alejado, necesitábamos una gerente mucho más metida con la comunidad, mucho más comprometida con la gente que permitiera que la gente pues la conociera y le abriera puertas y espacios a los cogestores... segundo esta muchacha no tenía una buena relación ni buena gestión con la ANSPE, entonces necesitábamos que la relación estado local -ANSPE fuera más cercana para que nos ayudaran y nos pusieran cuidado en lo que necesitábamos, y aparte de eso como es con ANSPE y una de las partes de ANSPE es la Red Unidos entonces que trabajara con ANSPE a nivel nacional y con Red Unidos a nivel local y ella no tenía unas buenas relaciones con estas dos, entonces defectivamente había una deficiencia y por eso se cambió. (Asesor despacho Alcalde, 2015).

Se contrató a una segunda gerente quien, según el asesor del alcalde, mejoró notoriamente la relación con la comunidad y con la Red Unidos. Mientras que la relación con la ANSPE, la manejó directamente el asesor del Alcalde

Mejoraron las cosas sin llegar a ser perfecta pero si mejoraron. Es decir, con ANSPE nacional no mucho pero pues con ANSPE nacional yo asumí esa cercanía, yo la manejaba directamente y con ANSPE nacional al final fue buena, tuvimos buena relación con ANSPE nacional; pero con Red Unidos se mejoró a lo que estaba sin llegar a ser perfecta pero se mejoró bastante, yo creo que dieron unos buenos resultados al final con la nueva gerente que la que teníamos antes y fuera de eso tuvo un manejo más acertado sobre el trabajo puerta a puerta y casa a casa de los cogestores y por eso las cifras se enriquecieron, fueron mucho más grandes y significativamente mejores que las que se obtenían antes. (Asesor despacho Alcalde, 2015).

A pesar de que el asesor del despacho menciona que los argumentos para cambiar de gerente fue la débil relación entre la Alcaldía y ANSPE como con la comunidad, se

plantea que también hubo una débil relación con el sector privado y entre las mismas secretarías y entes descentralizados de la administración; es decir, no se consolidó la cooperación institucional debido a la falta de gerencia y de planeación de la estrategia que llevaron a que no tuviera el éxito esperado con los cambios realizados.

- Cooperación Institucional

La ZOLIP Modelia fue liderada por la Alcaldía de Ibagué como actor público. Como actor privado fueron invitados a la fase de postulación y planeación diversos actores privados entre ellos la ANDI, FENALCO, la Cámara de Comercio de Ibagué - CCI, la Sociedad Tolimense de Ingenieros, CEMEX, cooperativa Prosperando, entidades bancarias como Bancamia y BBVA y actores públicos como la Universidad del Tolima y el Sena, como ya se mencionó.

Todas las entidades anteriormente mencionadas se mostraron a gusto con la estrategia y con deseos de participar en la misma. No obstante, como se dijo anteriormente, a la hora de comprometer recursos económicos y técnicos, solo la Cooperativa Prosperando, la ANDI, la Sociedad Tolimense de Ingenieros, Cemex, Bancamia y BBVA mostraron algún interés de realizar algunas acciones de manera puntual y no como se pretendía en un comienzo. Cemex, ANDI, la Sociedad Tolimense de Ingenieros- STI, Bancamia y BBVA capacitaron en temas de educación financiera y laboral. Por su parte, el acercamiento con la cooperativa Prosperando no fue directamente a través de la ZOLIP, sino a través de Universidad Humana, programa de la administración del “Camino a la Seguridad Humana”, que brindaba educación superior gratuita a personas de estratos 1, 2 y 3, y población desplazada. Es decir, que la Cooperativa Prosperando indirectamente aportó a la ZOLIP Modelia dado que varios jóvenes de esta zona fueron beneficiados por este programa educativo.

Si, tanto Cemex, Cemex llegó, manejó las cosas, estuvo con la comunidad y lo que hace el Estado es favorecer este relacionamiento, lo mismo con los bancos que fueron y dieron la capacitación, algunas personas entraron, otras no tenían los recursos pero conocieron la información, tuvieron en cuenta como se tramita un crédito y sus facilidades del crédito, porque la idea es no solo abran una cuenta sino que conozcan las facilidades y posibilidades que da la banca en este caso para ayudar a la gente de pobreza extrema ...A la ANDI también abrió las

posibilidades de generación de empleo, hizo una serie de acercamientos con la comunidad que implicaban organizar en formas de grupos comunitarios y luego en pequeñas cooperativas a mujeres para trabajar por ejemplo en croché, para hacer algún tipo de actividades comunitarias que ellos ayudarían a gestionar para exportar. Entonces en eso se hicieron los primeros avances, creo que en este gobierno debe continuar con estos avances. Pero así mismo se hizo con la STI, básicamente lo que hizo fue ayudarnos con los estudios para la modificación de las casas, en caso de que había que ayudarles para recuperar espacios de convivencia y lo que tiene que ver con la Cooperativa Prosperando aportó dinero específico para apoyo estudiantil de algunos proyectos específicos que habían en esa comunidad, como Universidad Humana. (Asesor despacho Alcalde, 2015).

A pesar del apoyo en capacitaciones a la comunidad en diversos temas, no se dio un apoyo financiero considerable que permitiera ampliar la oferta institucional para la ZOLIP Modelia. Como ya se mencionó, según la secretaria de Bienestar social, existe una conveniencia por parte de las empresas privadas en participar de este tipo de estrategias que se ve reflejado en qué tanto les retribuye a ellos económicamente como empresas hacer parte de estas iniciativas. También podría pensarse que el desempeño de la administración municipal y la imagen de la misma no generó la suficiente confianza en el sector privado para realizar una inversión en este tipo de programas.

Después de definirse que el actor líder de la estrategia sería la Alcaldía de Ibagué (por iniciativa propia y porque ningún otro actor mostró interés en ello), el paso siguiente era la cooperación institucional entre esta y la ANSPE como entidad que lidera la estrategia a nivel nacional y quien da los parámetros para la postulación, planeación y ejecución, seguimiento y evaluación de la misma.

Según el asesor del despacho del alcalde, desde un comienzo, la ANSPE no mostró mayor interés en el proceso que se estaba adelantando en Ibagué; sin embargo, cuando empezaron a ver que las cosas estaban funcionando, la coordinación manifestó interés en la ZOLIP Modelia y facilitó todo el apoyo necesario para poder avanzar en la estrategia. No obstante, con el cambio de dirección, la relación entre estas dos instituciones empezó a deteriorarse:

Nosotros fuimos de aquí allá, y le contamos la propuesta, le dijimos lo que estábamos haciendo, inicialmente sorprendidos, inicialmente poco cuidado y



cuando vieron que el proceso aquí caminaba, que realmente lo estábamos convirtiendo en realidad, fue cuando nos prestaron un apoyo importante al principio, cuando hubo cambio de dirección a nivel nacional el apoyo fue bastante tímido. (Asesor despacho Alcalde, 2015).

Por su parte, la ANSPE a través del asesor regional que acompañó la estrategia ZOLIP Modelia en las últimas etapas argumenta que no se deterioró la relación. Hubo una confusión por parte de la Alcaldía de Ibagué de lo que era una ZOLIP y cómo funcionaba, dado que el papel de la ANSPE era el de dar lineamientos, mas no ejecutar ni entregar recursos económicos para dicha ejecución, “pues realmente yo no entiendo como una ruptura en la relación laboral realmente es un tema de entendimiento de lo que era la ZOLIP” (Asesor regional ANSPE, 2015).

Esta desarticulación entre la Alcaldía de Ibagué y la ANSPE repercutió en un cierre de estrategia distinto a lo establecido en los lineamientos. Como ya se mencionó, se debía realizar un cierre donde se socializara por parte de la ANSPE y de la Alcaldía de Ibagué los avances logrados, firmar el acta de superación de pobreza extrema y exponer los compromisos y los responsables en el Plan de Sostenibilidad. No obstante, nada de ello se realizó según los lineamientos, no todos los líderes de la zona fueron convocados y la ANSPE no se enteró del evento de cierre.

Según la gerente de la estrategia ZOLIP Modelia la desarticulación entre las dos instituciones fue porque la ANSPE no había tenido mayor incidencia en el desarrollo de la estrategia ZOLIP, pero si quería mostrar como propios los avances que se habían logrado en la zona a través de los cogestores de la red Unidos. Esto al parecer causó molestias entre los funcionarios de la Alcaldía: “no se llegó a ningún acuerdo porque ellos querían sacar el pecho por DPS y no querían reconocer a la Alcaldía” (Gerente ZOLIP, 2015).

En cuanto a la cooperación institucional entre las distintas secretarías e institutos descentralizados de la administración municipal que implementaron la estrategia, hubo cierta dificultad a la hora de involucrarlos a cada uno de ellos, a pesar de que la ZOLIP era una meta dentro del Plan de Desarrollo Municipal. Esto se puede evidenciar porque no hubo un compromiso desde el principio con la estrategia, probablemente por falta de claridad frente a la importancia del impacto de la misma y porque a pesar de pertenecer a una misma administración, cada secretaría y ente descentralizado está centrado en

ejecutar las actividades que les corresponde y cumplir las metas establecidas. Al respecto la Secretaria de Bienestar Social, quien lideró la estrategia menciona

Hay que hacer algunos ajustes como por ejemplo la claridad y el entendimiento del programa por parte de todos los secretarios y de todos los gerentes de los entes descentralizados. A veces no hay claridad y pensamos que es mandar todas las cosas allá, cuando lo que hay que hacer es mandarlas, pero mandarlas organizadas y puntuales, nos falta hacer una pedagogía con quienes toman los cargos de dirección para que ellos entiendan cómo es la metodología y podamos optimizar aún más. (Secretaria de Bienestar social, 2015).

Con base en lo anterior, se puede decir que la cooperación institucional entre la Alcaldía de Ibagué a nivel externo con los actores privados y la ANSPE y a nivel interno entre las mismas secretarías y entes descentralizados tuvo dificultades a la hora de aunar esfuerzos para implementar la ZOLIP Modelia según los lineamientos. Podría pensarse que dichas dificultades pudieron haber sido consecuencia de falta de planeación y de gerencia estratégica y que todos los funcionarios involucrados en las mismas tuvieran claro el objetivo de la ZOLIP y trabajaran de manera comprometida para tal fin.

### **7.5 ZOLIP: ¿APUESTA DEL ESTADO PARA REDUCIR LA POBREZA O COMPROMISO POLÍTICO DE UN GOBIERNO?**

En este apartado se abordará la discusión sobre si los esfuerzos realizados por la administración municipal “Ibagué, camino a la seguridad humana” para la implementación de la ZOLIP Modelia hacen parte de una apuesta del Estado para reducir la pobreza o simplemente es el compromiso político de un gobierno a través de un plan de desarrollo.

Como ya se mencionó, la implementación de la ZOLIP en Ibagué estaba trazada en el Plan de Desarrollo Municipal. Por ende, el desarrollo de esta estrategia obedece en primer lugar a cumplir un compromiso establecido en la carta de navegación del gobierno municipal. Aunado a ello, realizar la ZOLIP en esta zona de la ciudad, con un mayor número de personas a impactar, fue una decisión política relacionada con la búsqueda de legitimidad no tanto del Estado, sino de un gobierno que buscaba

trascender en el imaginario colectivo para poder seguir en el poder a través de las elecciones locales.

El informe final que presentó la Alcaldía de Ibagué a la comunidad de la ZOLIP muestra que de los 45 logros de las 9 dimensiones del desarrollo humano, 9 logros se alcanzaron a ejecutar al 100%, 17 logros tuvieron un avance entre 90% y 99%, 14 logros estuvieron entre 80% y 89%, 1 logro alcanzó el 65% de ejecución, 3 logros alcanzaron un avance entre 50% y 59%, y 1 logro no se evaluó. Así, la ZOLIP tuvo un avance de 90% de ejecución, 5,1% de logros gestionados, es decir, logros que quedaron en trámite, y 4,8% de logros por alcanzar, o sea, no se realizaron acciones al respecto. En este orden de ideas, la ZOLIP Modelia superó la base porcentual (75%) sobre la cual se declara una zona como libre de pobreza extrema para la ANSPE.

Los datos anteriores son el resultado del cumplimiento de un compromiso pactado por parte de la Alcaldía de Ibagué, ya que se debía mostrar con cifras que la inversión de recursos financieros, técnicos y humanos tuvo efectos positivos. No obstante, la realidad de la zona es otra, y los objetivos planteados por la administración municipal no se lograron cumplir, pues de acuerdo con los habitantes de la ZOLIP, no se pudo reducir la pobreza extrema y tampoco se logró generar una afinidad política con las personas de la zona. Por el contrario, la estrategia fue casi invisible en los barrios, pues según los habitantes del sector, solo se vieron a los funcionarios en actividades desarticuladas que no generaron procesos de creación de oportunidades como se había propuesto.

Aunado a ello, al ser una estrategia del gobierno de turno y no una política pública adoptada mediante acuerdo municipal que avalara su obligatoriedad para este y los demás gobierno municipales, nada garantizaba que la nueva administración retomara la estrategia. El asesor del alcalde menciona que no se ha visto voluntad política para ello

Yo pienso que todo va en camino, como es un proceso que no se termina, uno no puede decir que ya se cumplió. ... en otro tipo de acciones, todas están programadas, pero lo que rompe la continuidad de un proceso son los cambios de gobierno, al terminar un gobierno y al comenzar otro gobierno. El gobierno nuevo no considera importante la estrategia ZOLIP y entonces la ha abandonado y los compromisos quedan en el aire, porque los compromisos son institucionales, son de la Alcaldía con la comunidad. (Asesor despacho alcalde, 2016).

De hecho, la existencia de programas por cada gobierno y no de políticas públicas de largo plazo, genera vulnerabilidad en las personas beneficiarias, dado que un programa

que pudiera estar mejorando sus condiciones de vida, al existir un cambio de gobierno, puede dejar de ser parte de la agenda política del gobierno entrante y, por ende, poner en riesgo a las personas beneficiadas.

En este orden de ideas, la ZOLIP Modelia terminó siendo un compromiso político del gobierno de turno que buscaba la reducción de la pobreza extrema, más que una apuesta del Estado por lograr el mismo fin, sin que dejara de serlo, ya que el objetivo del Estado es mejorar las condiciones de vida de las personas, sobre todo de las más necesitadas.

Ahora bien, a pesar de saber que los resultados de la ZOLIP Modelia obedecen en gran parte a una ineficiente implementación de la estrategia, al realizar una comparación entre los resultados mostrados por la Alcaldía de Ibagué con un 90% de ejecución de la estrategia y las condiciones insatisfechas en las que la comunidad de la ZOLIP quedó después de finalizada, se puede decir que la medición de la ZOLIP a través de los 45 logros de las 9 dimensiones no son los más idóneos a la luz del enfoque de desarrollo como libertad de Sen. Esto debido a que a partir del cumplimiento de los mismos no se logra generar capacidades y libertades para las personas en condición de pobreza extrema. Se requiere una modificación en los logros, con el fin de abarcar mayores posibilidades para generar capacidades en las personas que viven en esta condición.

Cabe mencionar, que el trasfondo de la no reducción de la pobreza extrema en Ibagué, puede estar articulado con el hecho que generar capacidades no es posible en un periodo de tres años, como lo establece la estrategia ZOLIP. Se requiere, además de compromisos técnicos, humanos y económicos, más de tres años para formar a las personas, generar espacios de inclusión en el mercado laboral, mejorar sus condiciones de vivienda y procurar romper con el ciclo de la pobreza, es decir que el ciclo no sea vicioso, como lo ha sido hasta hoy, sino virtuoso.

Los hacedores de política pública que sustrajeron del enfoque de desarrollo como libertad de Sen los 45 logros de las 9 dimensiones del desarrollo humano, lo hicieron a la luz de su contexto político, social, cultural y económico, reduciendo la generación de capacidades y libertades a logros y acciones puntuales que no necesariamente conducen a generar capacidades para que las personas construyan el estilo de vida que desean.

Así mismo, probablemente la brecha entre alcanzar el enfoque de desarrollo como libertad de Sen y los 45 logros de las 9 dimensiones del desarrollo humano de la ANSPE es consecuencia de la manera como se implementó la ZOLIP. Dado que como lo menciona Roth (2002) aunque una política pública tiene fases desde su concepción

hasta su implementación, no necesariamente se desarrolla como se concibió, pues las políticas públicas son estrategias construidas por personas que se relacionan en un contexto económico, social, político y cultural específico que moldea la manera de actuar, de ser y de hacer en una sociedad y por ende en la toma de decisiones.

Además, según Roth (2002) la implementación de una estrategia no lleva implícito la resolución de una problemática, sino la construcción de una nueva manera de ver el problema. No obstante, la ZOLIP Modelia, según la comunidad, no resignificó el problema, por el contrario, pasaron desapercibidas las acciones realizadas en la zona en el marco de la ZOLIP.

## 8. CONCLUSIONES

La ZOLIP Modelia, siendo una estrategia diseñada para ser implementada según los lineamientos establecidos por la ANSPE, tuvo cambios de enfoque conceptual y operativos en su ejecución.

El primer cambio que se dio fue la selección de la zona a intervenir desde el enfoque de seguridad humana, base del plan de desarrollo municipal de entonces. Fue un cambio que obedeció a su política de gobierno y a su afán por intervenir las zonas más golpeadas por la delincuencia de la ciudad. El segundo cambio fue la ampliación de la cobertura de 750 familias a cerca de 3.760, cambio que obedeció a la voluntad política que tuvo la administración con el fin de impactar a más personas con esta estrategia. El tercer cambio fue la contratación de 7 cogestores sociales exclusivamente para la ZOLIP. Este cambio está estrechamente relacionado con la ampliación de la cobertura y desde luego con la voluntad política de la Alcaldía de disponer recursos para contratar dicho personal. El cuarto cambio fue la ejecución de la estrategia solamente con recursos propios de la Alcaldía de Ibagué, sin contar con una alianza por parte del sector privado. Este cambio obedeció desde luego a la voluntad política de la administración, pero también a la falta de gerencia de la estrategia que no logró articular el programa con otras entidades, obligándose a ejecutarla de manera individual. El quinto y último cambio fue la no realización del Plan de Sostenibilidad ni la socialización de los resultados de la estrategia con la ANSPE y con toda la comunidad de la zona. Este

último cambio no fue resultado de la voluntad política de la administración municipal, sino de la falta de gerencia de la misma.

De acuerdo con lo anterior, los factores que impulsaron los cambios en la ejecución de la ZOLIP Modelia, a saber: la voluntad política y la falta de gerencia se dieron en una relación inversamente proporcional, es decir, cuando los cambios obedecían a voluntad política, no hubo falta de gerencia, por el contrario, hubo planeación y coordinación para realizar dichos cambios. En la medida en que avanzaba la ejecución de la ZOLIP, los cambios iban obedeciendo menos a voluntad política y más a falta de gerencia y planeación. Por ello, cuando empezó la estrategia había coordinación entre la ANSPE, la Alcaldía de Ibagué y algunas empresas del sector privado estaban a la expectativa de la estrategia, al igual que la comunidad de la zona, mientras que cuando finalizó, la relación entre la Alcaldía de Ibagué y la ANSPE era muy distante, la presencia de actores privados era casi nula, y la comunidad no se enteró del cierre de la misma, a pesar de haberse realizado un evento con dicho objetivo.

Esta relación inversamente proporcional es fruto de circunstancias políticas de la época en la que se desarrolló la ZOLIP. En el año 2013, cuando empezó la ZOLIP, la administración tenía toda la disposición política, técnica y financiera para desarrollar propuestas que dejaran huella positiva en la comunidad, con el fin de construir afiliaciones políticas para futuras elecciones. Es decir, había voluntad política y la planeación y coordinación de acciones era fundamental para lograr resultados positivos en las comunidades.

En el año 2015, cuando debía terminar la estrategia, también era el año de las elecciones locales para gobernaciones y Alcaldías. La administración municipal, al parecer no fue ajena a la coyuntura política. Medios de comunicación locales y nacionales, advirtieron del apoyo de la administración del “camino a la seguridad humana” a un candidato a la Alcaldía de Ibagué para el periodo 2016-2019. Según información periodística, dicho apoyo hizo que se dirigieran los esfuerzos, ya no a los proyectos como la ZOLIP, sino a ganar las elecciones a la Alcaldía de Ibagué, por lo cual la voluntad política para realizar las acciones debidas para el cumplimiento de proyectos se redujo y con ella la falta de planeación y coordinación.

La implementación de la estrategia ZOLIP Modelia no logró el objetivo planteado en la práctica -dado que en teoría se logró una reducción del 90% de la pobreza extrema en la zona-, pues la comunidad conoció de algunas acciones que se realizaron en el marco de

la misma, pero no tuvieron el efecto esperado, ya que las personas de la zona siguen teniendo la misma percepción de pobreza e inseguridad que tenían antes de la ZOLIP.

Finalmente, la ZOLIP terminó siendo un compromiso político de un gobierno que buscaba legitimar sus acciones en las comunidades más necesitadas con el fin de lograr afiliaciones políticas para posteriores oportunidades electorales, sin dejar de ser una apuesta del Estado por garantizar mejores condiciones de vida para las personas que viven en condición de pobreza extrema, dado que el fin último del Estado es propiciar escenarios para garantizar los derechos de los ciudadanos, como está establecido en la Constitución Política de Colombia. No obstante, la no consecución del objetivo planteado con la ZOLIP radica en que dicha estrategia está pensada desde la lógica de la generación de capacidades, pero en la práctica no es posible lograrlo en un periodo de tres años.

## 8.1 FACTORES DE ÉXITO

De acuerdo a los factores analizados anteriormente, se puede decir que la ZOLIP Modelia no cumplió con el objetivo trazado. No obstante, un factor de éxito en el desarrollo de esta estrategia fue la voluntad que tuvo el gobierno municipal para continuar con el programa, a pesar de que en el desarrollo del mismo se fueron presentando obstáculos que impedían su realización conforme a los lineamientos de la ANSPE.

No se logró concretar una alianza público privada, sin embargo, la administración destinó esfuerzos financieros, técnicos y humanos para disipar la ausencia de un actor privado, a pesar de que ello no fuera suficiente para lograr los objetivos acordados, no tanto porque fueran insuficientes sino porque no hubo gerencia ni planeación en la coordinación de la ZOLIP Modelia. Sin que ello signifique no reconocer la relevancia del papel del sector privado en la generación de oportunidades.



## 8.2 OPORTUNIDADES DE MEJORA

La no consecución de la reducción de la pobreza extrema en la zona de Modelia permite ver que existen varias oportunidades de mejora, tales como planificar la cobertura de la estrategia, con el fin de tener un mayor y mejor control del impacto de los distintos programas en la comunidad; diseñar un instrumento de recolección de información que sea usado desde el inicio hasta el final de la estrategia con el fin de medir los avances en cada una de las familias beneficiadas; llevar un registro documental de todas las acciones llevadas a cabo para cumplir con la implementación de la ZOLIP; fomentar un mayor compromiso con los funcionarios que estén implementando la estrategia con el fin de generar una mayor apropiación de la misma y mejores resultados; fomentar la participación activa de todas las entidades involucradas en la ZOLIP antes, durante y después de la implementación de la estrategia; realizar seguimiento y evaluación desde el inicio hasta el final de la estrategia; conformar un comité interinstitucional comprometido con la estrategia, para que la responsabilidad del seguimiento y evaluación no recaiga únicamente sobre los líderes de la ZOLIP; mejor y mayor planeación de las actividades en la zona para que la comunidad se entere de lo que se está realizando y participe de las mismas; establecer la ZOLIP como política pública; realizar actividades articuladas unas con otras para generar procesos de mejoramiento de oportunidades y disponer de un gerente de la estrategia con experiencia en el tema, pero sobre todo, reivindicar la voz de los más necesitados en la formulación, planeación y consecución de planes programas y proyectos encaminados a superar condiciones de pobreza.

El hecho de que las oportunidades de mejora sean mucho más numerosas y sustanciales a la estrategia que los factores de éxito dejan entrever que la hipótesis planteada al inicio del estudio de caso no se logró confirmar. Se creía inicialmente que a pesar de las modificaciones operativas realizadas por la Alcaldía de Ibagué se lograría reducir la pobreza extrema en las familias beneficiarias, pero el resultado fue contrario, no solo porque no logró reducir la pobreza extrema, sino porque el Estado no aprovechó la oportunidad para acercarse a la comunidad y legitimar sus acciones en un sector tan golpeado por la pobreza como Modelia en la ciudad de Ibagué.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (2013) *Caracterización de dinámicas comunitarias- ZOLIP sector Modelia- Ibagué.*
- Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (2014) *Documento ANSPE en comunidad, acompañamiento familiar y comunitario- Versión 1.*
- Agencia Nacional para la superación de la pobreza extrema (s.f) *Manual de Lineamientos estrategia zonas libres de pobreza extrema – ZOLIP – Versión 1.*
- Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (2014) *Plan estratégico 2014 de la ANSPE.*
- Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (2012) *ZOLIP, Intervenciones integrales para erradicar la pobreza extrema en zonas geográficamente delimitada.*
- Alcaldía de Ibagué. (s.f) *ZOLIP, la superación de la pobreza extrema hace parte de la política pública de la Alcaldía*
- Alcaldía de Ibagué (2012) *Plan de Desarrollo Municipal Ibagué, Camino a la Seguridad Humana 2012-2015.*
- Alcaldía de Ibagué (2012) *Diagnostico socioeconómico y territorial comuna 7. Ibagué.*
- Alcaldía de Ibagué (2013) *Acta No. 1 Comité Técnico General- Zona Libre de Pobreza Extrema –Lunes 18 de febrero de 2013.*
- Alcaldía de Ibagué (2013) *Acta No. 2 Comité Técnico General- Zona Libre de Pobreza Extrema –Martes 5 de Marzo de 2013.*
- Alta consejería para la Prosperidad Social (s.f) *Plan Nacional de Prosperidad Social: La hoja de ruta hacia una Colombia sin pobreza extrema.*
- Angarita, A (2012) *¿Qué es la seguridad humana?*
- Ayoud, Z. (2014) *Estudio de caso : Aportes de la inversión social público-privada a la sostenibilidad de estrategia de superación de la pobreza extrema sopo Cundinamarca – 2009- 2012*
- Ceballos, F. (2009) *El informe de investigación con estudios de caso.* México.
- CEPAL (2010). *El progreso de América Latina y el caribe hacia los objetivos de desarrollo del milenio: desafío para lograrlos con igualdad.* Tomado de <http://www.cepal.org/cgi->

[bin/getprod.asp?xml=/MDG/noticias/paginas/1/40211/P40211.xml&xsl=/MDG/tpl/p18f.xsl&base=/MDG/tpl/top-bottom.xsl](http://bin/getprod.asp?xml=/MDG/noticias/paginas/1/40211/P40211.xml&xsl=/MDG/tpl/p18f.xsl&base=/MDG/tpl/top-bottom.xsl)

- Conexión Colombia (2013). *Los 5 mitos sobre la pobreza extrema en Colombia*. Tomado de <http://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/pobreza-extrema-colombia/30173>
- Constitución Política de Colombia (1991)
- Corredor, C. (1999): “*El problema de la pobreza: Una reflexión conceptual*” Pobreza y desigualdad. (Editora). Ed. Universidad Nacional de Colombia, Colciencias, Cinep y GTZ, Bogotá.
- DNP (2015). Red Unidos para la superación de la pobreza extrema. Tomado de <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-social/pol%C3%ADticas-sociales-transversales/Paginas/red-unidos-para-superacion-de-la-pobreza-extrema.aspx> el 11 de noviembre de 2015.
- El Nuevo Día (2015) *¿Es realmente Jhon Esper Toledo el candidato del alcalde Luis H. Rodríguez?* Tomado de <http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/actualidad/politica/267103-es-realmente-jhon-esper-toledo-el-candidato-del-alcalde-luis-h-rodriguez>
- Ferullo, H (2006). *El concepto de pobreza en Amartya Sen*.
- Universidad Católica del Norte (s.f) *Dimensiones y logros básicos*. Tomado de <http://www.ucn.edu.co/unidos/Paginas/dimensiones-y-logros-basicos.aspx> en 2016.
- Isidro, L (2013). *Pobreza en el capitalismo ¿Por qué persiste en la actualidad?* Medellín.
- Londoño, J. L. (s.f) *Trabajo, seguridad social y flexibilidad*.
- Martínez, P (2006) *El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación científica*.
- Minsalud (2015) *Red Unidos*. Tomado de <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/red-unidos.aspx> el 10 de noviembre de 2015.
- Minujin, A. (1998) "*Vulnerabilidad y exclusión en América Latina*", en Eduardo Bustelo y Alberto Minujin (editores) Todos entran, propuesta para sociedades incluyentes. Unicef/Santillana.
- Mogrovejo, R (s.f) *Desarrollo: enfoques y dimensiones*

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: [masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co](mailto:masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co)

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 - 2011 - 1256 - 1251

- Naciones Unidas (2006) *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*
- Naciones Unidas (2017) *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Tomado de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>
- Nort, A (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá.
- Pérez, O. (2015). *Diseño de una investigación cualitativa de estudio de caso*. Bogotá.
- Pérez, O. (2015). *Elaboración de una investigación cualitativa de estudio de caso II*. Bogotá.
- Pérez, O (2015) *Introducción a la investigación cualitativa de estudio de caso*. Bogotá.
- Pizarro, R. (2001) *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*. CEPAL. Santiago de Chile
- RED- DESC (2006). *Sesión 5: Antecedentes del PIDESC*. Tomado de <https://www.escri-net.org/es/docs/i/433445> el 25 de noviembre de 2015.
- Rodríguez, O. (2002) “*Programa de investigación del régimen subsidiado*” en Los avatares del servicio de salud para los pobres. Universidad Nacional de Colombia
- Salama, P. (2005) “*Pobreza: la lucha contra las dos V: volatilidad y vulnerabilidad*” en Sistemas de protección social: entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social. Centro de Investigaciones para el Desarrollo. Universidad Nacional de Colombia
- Sen, A (2000). *Desarrollo y Libertad*. Planeta. Buenos Aires
- Solís, S (2013). *El enfoque de derechos: aspectos teóricos y conceptuales*.
- Subgerencia Cultural del Banco de la República. (2015). *El neoliberalismo*. Recuperado de: [http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/el\\_neoliberalismo](http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/el_neoliberalismo) Tomado de [http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/el\\_neoliberalismo#Como\\_citar\\_este\\_texto](http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/el_neoliberalismo#Como_citar_este_texto)
- Vasilachis, I (2009) *Estrategias de investigación cualitativa*. Publidisa. España.
- WRadio (2015). *Investigan presunto favorecimiento de Alcaldía de Ibagué a candidato*. Tomado de

<http://www.wradio.com.co/noticias/regionales/investigacion-presunto-favorecimiento-de-alcaldia-de-ibague-a-candidato/20150821/nota/2902770.aspx>

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: [masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co](mailto:masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co)

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 - 2011 - 1256 - 1251

## 10. ANEXOS

### 10.1 Entrevista Dr. Agustín Angarita Lezama (2015) -Asesor despacho Alcalde 2012-2015

1. De acuerdo a los lineamientos de la estrategia ZOLIP, esta se debe realizar en conjunto con el sector privado y con una cobertura de familias no mayor a 750. La ZOLIP Modelia fue ejecutada principalmente por la Alcaldía de Ibagué y con una cobertura de aproximadamente 3.800 familias. ¿Qué factores jugaron para que se decidieran realizar estos cambios?

La primera condición es que teníamos un grupo grande de familia agrupado entorno a unos barrios que decidimos y era muy complicado decidir esta familia si, esta familia no, entonces tomamos la determinación de jugarla con una propuesta mucho más grande a la propuesta del gobierno, pensando que definitivamente habría que hacer un trabajo social y un compromiso social como compromiso de la Alcaldía. La segunda parte es que me decían que el sector privado debía ayudar, nosotros acudimos al sector privado, le pedimos apoyo al sector, inicialmente nos dijeron que si, pero siempre fueron muy dubitativos, y decidimos empezar con el sector público que lo que podíamos ofrecer lo teníamos y eso era básico y muy importante y empezamos así, así lo hicimos, y por esa razón modificamos esos como mandatos oficiales de las ZOLIP.

2. ¿Cuál ha sido el papel de Cemex y algunas entidades bancarias como Bancamia y BBVA en la ejecución de la estrategia ZOLIP?

Con Cemex estuvimos tratando de buscar proyectos productivos, Cemex estuvo mostrando experiencias específicas mediante la cual se pueden hacer unas bloqueras con unos espacios muy reducidos, es decir, en el patio de una casa de esas de interés social que hay en esos barrios, se podía hacer una bloquera y permitiría que con el trabajo de dos personas se hicieran bloques y que el 50% se lo compraría Cemex y sería una forma de financiar dando ellos toda una parte técnica y la parte material y la otra mitad serviría para que la gente arreglara sus casas o adoquinara el piso, para pavimentar las calles, u otro tipo de utilidades, entonces Cemex era básicamente para generación de empleo, y lo mismo que tiene que ver con las entidades bancarias tanto Bancamia como BBVA, lo que estaban era tratando de bancarizar a la gente, que

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: [masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co](mailto:masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co)  
Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 - 2011 - 1256 - 1251

conozcan juiciosamente los servicios financieros, como se puede ahorrar, como se puede acceder a una tarjeta de crédito, todo este tipo de circunstancias que desde el punto de vista práctico son importantes para sacar a la gente de la pobreza.

3. ¿Los objetivos de las empresas se lograron?

Si, tanto Cemex, Cemex llevo manejo las cosas estuvo con la comunidad y lo que hace el Estado es favorecer este relacionamiento, lo mismo con los bancos que fueron y dieron la capacitación, algunas personas entraron, otras no tenían los recursos pero conocieron la información, tuvieron en cuenta como se tramita un crédito y sus facilidades del crédito, porque la idea es no solo abran una cuenta sino que conozcan las facilidades y posibilidades que da la banca en este caso para ayudar a la gente de pobreza extrema.

4. De acuerdo con la presentación de avances de la ZOLIP por parte de la Alcaldía de Ibagué, se dice que existe un compromiso por parte de la ANDI, STI y Cooperativa Prosperando ¿Qué ocurrió con dichos compromisos?

La ANDI también abrió las posibilidades de generación de empleo, hizo una serie de acercamientos con la comunidad que implicaban organizar en formas de grupos comunitarios y luego en pequeñas cooperativas a mujeres para trabajar por ejemplo en croché , para hacer algún tipo de actividades comunitarias que ellos ayudarían a gestionar para exportar. Entonces en eso se hicieron los primeros avances, creo que en este gobierno debe continuar con estos avances. Pero Así mismo se hizo con la STI, básicamente lo que hizo fue ayudarnos con los estudios para la modificación de las casas, en caso de que había que ayudarles para recuperar espacios de convivencia y lo que tiene que ver con la Cooperativa Prosperando apporto dinero específico para apoyo estudiantil de algunos proyectos específicos que habían en esa comunidad, como Universidad Humana.

5. En las actas del comité técnico general se menciona que son cerca de 2.252 hogares beneficiados, mientras que en la caracterización comunitaria de la ANSPE se hace alusión a 3.800 familias. ¿Por qué existe esa diferencia de más de 1.500 familias?



Porque la caracterización que se hizo, se hizo llamémosla sobre el mapa, es decir, hay sobre el mapa 3.800 familias, pero al ir a visitar predio a predio, casa a casa, hubo casas que definitivamente no quisieron entrar dentro del proyecto ZOLIP, dijeron no nos interesa, no queremos hacer nada con el Estado, que nos les intereso definitivamente. y hubo otras que estaba la vivienda que cuando se hizo el censo estaba habitada, y que cuando se llegó a hacer la caracterización estaba deshabitada, entonces en ese desfase estuvimos manejando y la otra cosa es que nos encontramos allí algunas personas que definitivamente no cumplían con los requisitos, pese a que estaban previamente caracterizados pues que era una persona que tenía una casa de dos pisos que tenía mucho de dinero o recursos fáciles para vivir, que no creíamos que era importante que entrara en un proyecto de pobreza extrema porque esa familia no tenía pobreza extrema.

6. ¿Cuál fue el papel que jugó la ANSPE en cada una de las etapas del desarrollo de la ZOLIP?

La ANSPE tuvo altibajos. Inicialmente cuando En la primera etapa tuvimos una directora muy comprometida y muy cercana que incluso aucó al alcalde y felicito al gobierno municipal por el esfuerzo que estaba haciendo de construir una ZOLIP, eso le gustó mucho y trataron de hacerlo. Pero en la segunda después de que cambiaron la dirección, y que cambiaron las cosas, el apoyo estuvo menos, el apoyo era más técnico que practico, exigencias de informes, pero realmente en la segunda etapa después de que la Dra. Linares, primero se retiró y luego falleció, nos apoyara, ANSPE con la Dra. Linares tuvo un gran apoyo técnico y de organización, después las relaciones no fueron buenas.

7. A qué cree Ud. que las relaciones se deterioraron con la ANSPE, o no hubo como esa intervención que debería de existir con la ANSPE en la estrategia ZOLIP?

Lo que pasa es que la mayoría de estas estrategias nacionales son diseñadas desde los escritorios, es decir, las personas que diseñan estos no han hecho trabajo de campo entonces quieren ajustar lo que en Bogotá ven a lo que pasa realmente en la provincia donde las circunstancias son desconocidas para ellos, entonces muchas veces había discusiones de carácter práctico porque ellos decían pero es que tienen que tener esta metodología y uno iba a hacerla y esa metodología no funcionaba, no daba los frutos que se requería y entonces uno la cambiaba y ellos se molestaban. A mí me parece que

ANSPE a nivel nacional necesita un revolcón desde el punto de vista de la gente que trabaja con ellos, que tengas más trabajo práctico y menos elementos teóricos porque desde la teoría todo es relativamente fácil.

8. ¿Qué papel jugó la Coordinación nacional de ZOLIP en el desarrollo de la ZOLIP Modelia?

Apoyo técnico, nosotros fuimos de aquí allá, y le contamos la propuesta, le dijimos lo que estábamos haciendo, inicialmente sorprendidos, inicialmente poco cuidado y cuando vieron que el proceso aquí caminaba, que realmente lo estábamos convirtiendo en realidad, fue cuando nos prestaron un apoyo importante al principio, cuando hubo cambio de dirección a nivel nacional el apoyo fue bastante tímido.

9. De acuerdo a los lineamientos de la ZOLIP, se debe realizar un mapa de oferta territorial, que debe incluir la oferta local, departamental y en algunos casos nacional. ¿Dentro de la identificación de dicha oferta institucional, cuáles fueron las deficiencias existentes en el territorio y cuáles fueron las acciones adelantadas para resolverlas?

En general en la oferta local, entrega casi el 90% de las deficiencias, porque pues el municipio tiene todo lo que es de salud, educación, vacunación, deporte, cultura, todo ese tipo de circunstancias las entrega el municipio. sin embargo no alcanza a cumplir todas las expectativas, nosotros llevamos hasta justicia para que se acerca a este tipo de población, pero otros sectores no fueron igualmente receptivos, la gobernación pese a que se habló con ellos, dijo que sí, dijo que no., ICBF se comprometió pero en la práctica no acompañó, el SENA llegaba ocasionalmente de manera irregular y la UT casi nunca llegó, eso en lo público y en los privados la mayoría decían que sí, pero en la práctica poco apoyo recibimos y eso hace que el mapa de oferta no se hubiera podido cumplir completamente lleno con todas las expectativas, pero en general la oferta fue amplia y suficiente.

10. ¿Cree Ud. que esa intermitencia de la participación de esos entes públicos y privados se debió a una falencia en la coordinación o gerencia de la estrategia ZOLIP por parte de la Alcaldía de Ibagué?

Es posible que haya faltado gerencia por parte de la Alcaldía , la verdad es que estos proyectos, como son proyectos nuevos, no hay experticias previas que permitan que la gente entienda eso y generalmente a estos proyectos los municipio se los entregan a contratistas que no tiene muchos compromisos , que no dimensionan porque solamente le dieron un contrato y muchas veces hay falencias de este tipo, pero también el gobierno nacional falto que apoyara y que moviera más cosas porque el gobierno nacional, no es lo mismo que venga un ministro o viceministro a hablar con el gobernador o un instituto descentralizado importante que cualquier contratista de una Alcaldía menor para que vaya a hablar con estos funcionarios para que estos apoyos se conviertan en realidad.

11. De acuerdo a los avances presentados por el Comité territorial, se evidencia que se radicaron ante el DPS algunos proyectos de mejoramiento de vías, de algunos polideportivos y la creación de un Centro Integral de Desarrollo Humano ¿Cuál fue el avance de estos proyectos?

Los proyectos primeramente se diseñaron, se estudiaron, se viabilizaron, se inscribieron en el banco de proyectos que eso es una cosa importante, y quedaron todos en banco de proyectos. en cuanto a lo construcción de vías, en el presupuesto del municipio quedaron 1000 millones de pesos para ejecutarse y vamos a ver si el gobierno actual, la nueva Alcaldía , ejecuta esos millones de un empréstito que se hizo para que la recuperación de vías funcione, así mismo es el nuevo gobierno el que debe encargarse de continuar con los tramites que quedaron ante DPS para el aporte de esta institución nacional para lo que tiene que ver con recuperación de vías y alcantarillado en Modelia 2, que es un alcantarillado terrible que no permite la pavimentación adecuada del barrio. En lo que tiene que ver con El CIDH se dejó el proyecto se viabilizo el proyecto, está en banco de proyectos a nivel Bogotá, aquí vinieron y revisaron os planos, revisaron todo eso aparentemente esta todo en regla, pero a nivel nacional falta que den el visto bueno y los aportes económicos para que se convierta en realidad.

12. De acuerdo a la presentación de avances de la ZOLIP por parte de la Alcaldía de Ibagué, se dice que existen algunos compromisos entre DPS, ANSPE y la administración municipal para realizar adecuaciones a polideportivos de la zona, a la I.E Modelia y pavimentación de vías. ¿Qué ocurrió con estos compromisos, se cumplieron, quienes cumplieron?

Yo pienso que todo va en camino, como es un proceso que no se termina, uno no puede decir que ya se cumplió. En la I.E Modelia, todavía hay una serie de problemas, la Alcaldía avanza en una parte pero no se ha culminado todo lo que se prometió y todo lo que se tiene que hacer. En los polideportivos pasaron problemas, un polideportivo se entregó y a los 8 días ya lo habían destruido se habían robado las canchas, se había robado todo lo que se había entregado, porque no hay sentido de pertenencia, no hay compromiso de la ciudadanía para cuidar lo propio y en eso se tuvieron esos tipos de inconvenientes, y en otro tipo de acciones, todas están programadas, pero lo que rompe la continuidad de un proceso son los cambios de gobierno, al terminar un gobierno y al comenzar otro gobierno el gobierno nuevo no considera importante la estrategia ZOLIP y entonces la ha abandonado y los compromisos quedan en el aire, porque los compromisos son institucionales, son de la Alcaldía con la comunidad

13. Se tiene entendido que a diciembre de 2015 se hizo la finalización de la estrategia y se hizo un plan de sostenimiento. En ese momento ya quedaría la estrategia definitiva o se le daría continuidad en este gobierno, es decir, que estrategias quedarían pendientes si en ese momento se le dio finalidad a la estrategia?

La estrategia no se finalizó, se hizo un corte a la estrategia en el tiempo, a 15 de diciembre vamos en esto, quedamos en esto, la Alcaldía hizo entrega a la comunidad, hemos avanzado en esto, queda pendiente esto, y se les entrego el esfuerzo de la administración municipal saliente. El problema es que el gobierno municipal que entro no asumió esos compromisos, el gobierno municipal quiere otras estrategias, quiere otro tipo de cosas, esta estrategia ZOLIP no le pareció importante entonces eso queda con la comunidad, pero los procesos de estrategia ZOLIP deben ser permanentes, ahí quedaron compromisos que la que la comunidad se apropie de esos problemas y trate de exigirle al Estado y sus entidades, Alcaldía y las que se comprometieron a que continúen con este proceso.

14. De acuerdo con los lineamientos de la ZOLIP, se debía tener un tablero de control que permitiera realizar seguimiento y evaluación a la estrategia. ¿Quiénes participaron de la formulación de dicho tablero? ¿fue efectivo?

Inicialmente se hizo con la comunidad, las comunidades tanto las juntas de acción comunal, asociaciones de madres comunitarias, asociaciones de desplazados, líderes, ,

todas las asociaciones tuvieron asiento en una gran asamblea donde se discutieron las posibilidades de entender cuál era la programación de ejecución que íbamos a hacer para las obras en la comunidad, tanto de charlas como capacitaciones, de apoyo de trabajo, se hizo muy participativo con la comunidad, el problema radica en que el seguimiento le tocaría a esta administración y si dice que no continua queda que la comunidad asuma el papel de exigir y de pedir que se continúe con este proceso que ha sido satisfactorio.

15. ¿Porque se decidió excluir de la ZOLIP al barrio Protecho Salado?

Por localización, si uno mira Protecho- salado de donde está la organización, entonces se sacaron Protecho salado y Álamos por que definitivamente había que pasar la avenida, e implicaba una serie de coas y además era un volumen poblacional altísimo, si normalmente nos estábamos volando seis veces más lo permitido, al incluir dos barrios grandes y populosos como son esos dos pues sería mucho más lo que nos íbamos a volar en la población.

16. Es sabido que la Red Unidos tiene cogestores sociales en los municipios haciendo de puente entre la comunidad y el Estado. Para la ZOLIP Modelia, se contrataron por parte de la Administración Municipal nuevos cogestores. ¿Por qué se realizó dicha contratación y quien capacitó a los cogestores?

La idea es que la estrategia de Red Unidos que también tiene que ver con la ZOLIP, tenía unas familias establecidas y solamente esas familias, y a nosotros nos quedaban un grupo grande de familias dentro de la misma comunidad que no estaban atendidas porque no cabían dentro de la estrategia de la Red Unidos. Entonces se contrataron, la Alcaldía contrato unos cogestores para que se hiciera el trabajo específico con las familias que no eran de la red unidos. Pero se utilizó el modelo de la Red Unidos, la estrategia de la red, muchos de los instrumentos que ellos crearon para nosotros trabajar pero con características y dinámicas propias que nos permitieron avanzar rápidamente y hacer una acción efectiva en esa zona.

17. En los informes presentados de la ZOLIP Modelia, se muestra que se ha alcanzado el 90% de los logros, es decir, las familias han superado la condición de pobreza extrema según los parámetros de la estrategia ZOLIP. ¿Cuáles cree

Ud. que han sido los cambios que han tenido las personas que superaron la pobreza extrema y como se manifiesta en una mejor calidad de vida para ellos?

El mejoramiento de vivienda para muchos ha sido muy importante, el mejoramiento de vías ha sido valioso, el hecho de que hemos llevado casa de justicia que permitió que los conflictos se manejen de manera legal y distinta a lo que tiene que ver con la violencia intrafamiliar, superar ese tipo de cosas con charlas y con procesos ha sido valioso. El aporte de salud permanente porque antes la salud se lleva en brigadas y la gente tiene que ir a donde está la brigada en este caso la salud iba casa a casa, puerta a puerta y nos permitió encontrar a personas que estaban enfermas pero que no figuraban en ninguna base de datos, nos permitió identificarla y prestarle la atención específica. Encontrar niños que estaban por fuera del sistema escolar y que no estaba escolarizados por no figuraban en ninguna base de datos, identificarlos y tramitarle los cupos, lo que tiene que ver con la identificación, muchas personas no conseguían trabajo porque no tenían libreta militar ni cedula ni tarjeta de identidad, al cederlos y conseguir la libreta militar y conseguir las bases de empleo, logramos cruzar de manera específica para que gente de allí pudiera trabajar. Y así mismo con la universidad, jóvenes que habían terminado el bachillerato y que no habían tenido opciones de estudiar entraron al programa de universidad humana de la Alcaldía pudieron entrar a capacitarse y a mejorar sus condiciones sociales y de vida que permite que hacia futuro salir de la pobreza extrema se convierta en algo del pasado, que ya no vuelvan a recaer en este proceso, eso son partes de cosas que se hicieron, más otras que me parecen significativas dentro de la estrategia de la ZOLIP que hizo la Alcaldía .

18. ¿Por qué hay una diferencia de datos entre la línea de base y el informe final que Ud. Como administración presentan en noviembre de 2015?

Yo creo que el problema es que cuando se hizo el primer mapeo se encontraron toda una serie de sitios que inicialmente se dijeron era que la gente no quería que se le encuestara no quería participar, o simplemente no estaban o no respondían la encuesta, entonces en el primer mapeo salieron un numero bastante significativo de personas que se calificaron con negro o con rojo, es el color que se les dio pero en la segunda encuesta, segunda revisión tratamos de subsanar eso , hicimos una brigada especial para que fueran a los sitios que habíamos identificado inicialmente como que no estaba que no quería participar y encontramos que si estaban y si querían participar, ahora un detalle es que son gente de alta movilidad. Allá hay gente que llega y vive dos tres



meses y se va, es decir, uno mucha veces iba a una casa y estaba desocupada y a los 15 días ya estaba ocupada y al mes ya estaba desocupada entonces esa gran movilidad que tiene allí porque son gente desplazada, gente reintegrada en esos barrios tiene altísima movilidad y posiblemente eso cambie las cosas entonces en la segunda es mucho más exacto, más fino, con más detalle, y en la primera es una visión todavía muy gruesa muy grosera, la segunda es mucho más exacta más detallada en esa parte...Aquí no se incluye la Red Unidos y aquí hay deficiencias en el censo casa a casa, con deficiencias hay esto, en esta incluyendo ya la red unidos, y superando las deficiencias hay otros valores... El lio puede ser lo de movilidad, es que era increíble, que de un momento a otro se va, de un mes a un mes uno encontraba 25 familias menos o 25 familias más.

19. Se tiene entendido que hubo un cambio de gerente de la estrategia ZOLIP.  
¿Porque se dio dicho cambio?

La idea era que se tenía que hacer un barrido casa a casa manzana a manzana por todos los barrios y cuando se hizo la constatación encontramos que el barrido no había sido completo que había casas que simplemente se habían marcado como renuentes, y era que simplemente no había ido, entonces nos dimos cuenta que se estaban cometiendo ,fallas errores, y cuando se llamó a descargos a las cosas no había una supervisión eficiente entre los que estaban haciendo los cogestores de campo sino que habían unos informes que no coincidían con la realidad y la gerente no se había dado cuenta, entonces consideramos que eso era una falla grave de que no se diera cuenta, y segundo el acercamiento con la comunidad no era persona a persona era muy alejado , necesitábamos una gerente mucho más metida con la comunidad mucho más comprometida con la gente que permitiera que la gente pues la conociera y le abriera puertas y espacios a los cogestores . es que en un sector popular que lleguen de un momento a otro así sea el estado, llegue a preguntar cosas y a meterse a su vida íntima es no es tan sencillo , se requiere que haya un liderazgo muy importante que sea hacia la comunidad para que permita esta penetración y ese liderazgo no estaba, por eso se buscó una nueva gerente que tuviera otro perfil a ver si lográbamos más eficiencia sobre eso que estábamos mirando y segundo esta muchacha no tenía una buena relación ni buena gestión con la ANSPE, entonces necesitábamos que la relación estado ANSPE fuera más cercana para que nos ayudaran y nos pusieran cuidado en lo que necesitábamos , y aparte de eso como es con ANSPE y una de las partes de ANSPE es la Red Unidos entonces que trabajara con ANSPE a nivel nacional y con Red Unidos a



nivel local y ella no tenía unas buenas relaciones con estas dos, entonces defectivamente había una deficiencia y por eso se cambió.

20. ¿La nueva gente logro eso que Ud. estas diciendo, es decir, una relación codo a codo con la ANSPE a nivel nacional y con la Red Unidos a nivel local?

Mejoraron las cosas sin llegar a ser perfecta pero si mejoraron. es decir, con ANSPE nacional no mucho pero pues con ANSPE nacional yo asumí esa cercanía , yo la manejaba directamente y con ANSPE nacional al final fue buena, tuvimos buena relación con ANSPE nacional, pero con Red Unidos se mejoró a lo que estaba sin llegar a ser perfecta pero se mejoró bastante, yo creo que dieron unos buenos resultados al final con la nueva gerente que la que teníamos antes y fuera de eso tuvo un manejo más acertado sobre el trabajo puerta a puerta y casa a casa de los cogestores y por eso las cifras se enriquecieron fueron mucho más grandes y significativamente mejores que las que se obtenían antes.

21. ¿Cuáles cree Ud. que son las oportunidades de mejora que tiene el programa ZOLIP en el Municipio de Ibagué?

Yo pienso que el municipio podría mejorar en la medida en que el alcalde y las autoridades se apropien del proyecto, que no se lo dejen a un contratista sino que se vuelva un programa institucional. Donde el alcalde hable con las empresas y el sector público y privado, para que entre todos entiendan que es un proceso que les sirve a todos. En la ZOLIP representaba el 39% de la delincuencia en toda la ciudad de Ibagué, luego trabajar de manera intensa sobre esto beneficia a todos los ibaguereños, y si beneficia a todos los ibaguereños , los dueños de los bancos, ferreterías, empresas deben entender que pese a que la acción se haga lejos los va a beneficiar pero toca seguir insistiendo y seguirles explicando para que la ciudadanía se comprometa y pueda ayudar a financiar este proyecto que es valioso e importante pero que requiere continuidad en el tiempo.

22. ¿Podría pensarse que lo que se desarrolló en el Municipio de Ibagué no fue una ZOLIP (debido a los cambios operativos en la estrategia) sino un proyecto propio del Municipio de Ibagué para superar la pobreza extrema en ciertos lugares de la ciudad, con base en un modelo nacional de superación de pobreza extrema?

Si. Podría decirse que los cambios que le hicimos nosotros o ajustes que le hicimos nosotros generan una estrategia distinta que no es exactamente la estrategia ZOLIP, parte de lo que se quería es poder contar esta estrategia como modelo eficiente para que otros municipios puedan utilizarla y vean los resultados que se pueden tener. Las conclusiones que nosotros sacamos después de ejercer es que los municipios tiene la capacidad instalada en general para hacer esta estrategia que lo pueden hacer de manera eficiente, de manera fácil sin tener que recurrir a grandes esfuerzos de recursos se puede hacer un trabajo valioso porque es que tenemos que superar esa idea de estar pidiendo co la totuma en la mano, que si el gobierno nacional no nos da no podemos hacer, los municipios pueden hacer muchas cosas con gente propia y recursos propios, ahora que si llegan recursos externos, nacionales, departamentales y privados mucho mejor, pero que se puede hacer con esta metodología que el municipio de Ibagué desarrollo y creo.

## **10.2 Entrevista Dra. Liliana Hernández Borja (2015) - Secretaria de Bienestar Social – Alcaldía de Ibagué 2012-2015**

1. ¿Cuál fue la razón o las razones sociales, políticas y/o económicas por las cuales el municipio de Ibagué decidió implementar la ZOLIP en esta zona de la ciudad y con una mayor cobertura?

Decidimos ubicar en la comuna 7 del municipio dadas las condiciones socioeconómicas de esta zona y es específicamente 5 barrios que han sido identificados por los problemas sociales que se están viviendo ahí de delincuencia, pobreza extrema, conflictos familiares de todas las dimensiones tanto sociales como comunitarios, que nos hacía prever que es una zona que necesita una intervención puntual y dirigida de todas las acciones del municipio desde las diferentes secretarías y gerencias de entes descentralizados para superar esas condiciones que hacían que esa zona permaneciera en pobreza extrema por lo tanto la calidad de vida de sus habitantes fuera bastante preocupante

2. De acuerdo con el Manual de lineamientos de la estrategia ZOLIP, esta se debe desarrollar en conjunto con el sector privado, pero es sabido que la ZOLIP

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: [masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co](mailto:masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co)

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 - 2011 - 1256 - 1251

Modelia fue ejecutada principalmente por la Alcaldía de Ibagué ¿Qué factores jugaron para que el sector privado no participara activamente en la ejecución de la ZOLIP, mediante la metodología de APP y fuera la Alcaldía de Ibagué quien tomará el liderazgo de la estrategia?

Si el modelo ZOLIP implica la participación de una entidad privada, realmente es esa entidad la que jalona el proceso y esa es la concepción general que se tiene. Sin embargo, en el municipio quisimos darle una visión diferente dado que identificamos que absolutamente todas las necesidades y todas las dimensiones que están contempladas dentro de la estrategia podrían ser cubiertas por el municipio y todo lo que se necesitaba era un trabajo organizado direccionado y puntual de cada una de las secretarías o entes descentralizados que nos permitieran superar cada una de esas dimensiones. Adicionalmente quiere decir que si hicimos el trabajo para lograr un aliado privado. Desafortunadamente las condiciones culturales de Ibagué son bastante complejas, bastante difíciles y los aliados privados no quisieron tomar la batuta entorno a esta estrategia, eso hizo que de esta forma nosotros fuésemos obligados a tomarla nosotros mismos y se ha reconocido a nivel nacional que es la única ZOLIP a nivel país que no tiene participación privada, pero que ha funcionado satisfactoriamente porque hemos demostrado que el Estado es capaz por sí solo de superar las necesidades de una comunidad si se trabaja de una manera organizada y planeada identificando las necesidades y dirigiendo los recursos. La ZOLIP no implica más recursos, solamente los recursos que tiene el Estado, únicamente que se haga de una manera organizada, lo que permite que seamos más eficientes.

3. Podría ser un poco más específica cuando se refiere a las condiciones culturales del sector privado ¿a que podríamos referirnos?

Si, En diferentes reuniones que hicimos con ellos todos manifestaron su intención de participar, quedaron muy sensibilizados pero en el momento de tomar el liderazgo y jalonar el proceso no lo quisieron asumir porque de pronto culturalmente no somos una ciudad de retos además que no somos una ciudad donde la solidaridad sea uno de los mayores virtudes, desafortunadamente y con mucho dolor debemos reconocerlo, así de pronto no vieron que trajera un beneficio económico para ellos, y al no tener un beneficio económico para ellos ninguno quiso asumir el liderazgo del proceso.

4. ¿Cuál ha sido el papel de Cemex y algunas entidades bancarias como Bancamía y BBVA en la ejecución de la estrategia ZOLIP?

Estas entidades nos han ayudado en procesos puntuales o logros puntuales de lo que son solicitados por la ZOLIP, Cemex manifestó su intención de ayudarnos en el logro que tiene que ver con la generación de ingresos a través de un modelo que ellos manejan que se llama bloqueras solidarias y los bancos apoyándonos en el proceso de bancarización que son uno de los objetivos importantes que tiene la estrategia son aliados no directos pero que si han sido soporte para el cumplimiento específico de los 45 que contemplaron la estrategia ZOLIP

5. ¿La administración municipal focalizó sus programas sociales en la ZOLIP o realizó esfuerzos para conseguir recursos exclusivos para la ejecución de la estrategia?

Como ya lo manifesté, en lo que se hizo con la estrategia ZOLIP fue organizar las acciones que normalmente desarrollan cada una de las secretarías e institutos descentralizados. Entonces era identificar cuáles eran las necesidades, cuáles eran las secretaría que debía cumplir y dirigir los recursos de manera puntual a cada una de los habitantes que se encontraron allí, o sea, cuántos habitantes les hace falta determinada cosa y qué secretaría es la encargada de cumplirlo y dirigirlos puntualmente pero no significó una derogación mayor por parte de cada secretaría. Obviamente que hay una parte que tiene que ver con los logros comunitarios que tiene que ver con infraestructura y ahí sí se dirigieron en los recursos específicamente para unas pavimentaciones, se dejaron radicados unos proyectos para la casa de la música, se construyó el CDI del barrio Nazareth, se hicieron obras que son específicas pero todo en un marco de una necesidad y de una planeación específica para la zona.

6. Pudiéramos pensar que la cobertura que tenía los programas sociales a nivel del municipio se focalizaron allí y se dejó hasta cierto punto la cobertura en otras partes de la ciudad

No necesariamente, se siguió haciendo cobertura en todas las comunas en todo el área rural, pero sí digamos que priorizamos acciones hacia la comuna 7 específicamente en esos cinco barrios, pero sin descuidar el resto de la población porque si no estaríamos siendo irresponsables al solucionar la situación de pobreza en una zona y descuidando el

resto del municipio, aquí no son sino 5 barrios e Ibagué tiene más de 385 entonces estaríamos haciendo mal manejo de los recursos pero si siempre se tuvo priorizado hacia el área ZOLIP

7. ¿cuál fue el papel que jugó la ANSPE en el desarrollo de la ZOLIP?

La Anspe fue quien nos dio los lineamientos iniciales. Contamos con el apoyo de ellos a través de la Red Unidos para las familias que son Unidos que se encuentran dentro del área y de alguna manera su modelo fue tomado por la administración en cuanto a los cogestores que tuvimos en la zona pagos por la administración municipal y son aquellas personas que hacen de puente entre la administración y la comunidad, los diferentes habitantes de esa zona y ese modelo lo copiamos pero nosotros desarrollamos unas estrategias diferentes acordes con las otras

8. ¿A qué se refiere cuando menciona las estrategias diferentes, cambia mucho la metodología? tenemos entendido que la metodología de la ZOLIP cambió en cobertura y en el modelo de la estrategia que no es de iniciativa privada sino que es un liderazgo por parte de la Alcaldía de Ibagué, pero ¿qué otras estrategias podría hubieron cambiar por parte de la Alcaldía?

El número de familias que se atendió por cada uno de los cogestores y el contacto directo con la administración. Ese cogestor ya era un portavoz válido de esas familias que nos traía las necesidades y daba respuesta inmediata por que tenía el contacto directo con la administración, el acceso directo a la solución es un poco diferente a lo que pasa con red Unidos, en dónde tienen que ir a gestionar hacia otras entidades y están pidiendo prácticamente un favor, aquí no porque hacen parte de la administración, y la administración daba una respuesta rápida y oportuna

9. En los informe presentados por la ZOLIP Modelia, se muestra que se ha alcanzado el 90% de los logros, es decir, las familias han superado la condición de pobreza extrema según los parámetros de la estrategia ZOLIP ¿Cuáles cree Ud. que han sido los cambios que han tenido las personas que superaron la pobreza extrema y como se manifiesta en una mejor calidad de vida para ellos?

Es importante entender que la superación de la pobreza extrema es un mejoramiento de oportunidades, de pronto la gente trata de confundir estos dos términos de pobreza y

pobreza extrema y entonces nos dicen: no es que yo no estoy recibiendo más recursos, no me está llegando ningún subsidio. Y es que la superación de la pobreza extrema es mejorar todas las condiciones que le dan posibilidades para que mejoren su condición, nadie podría salir a trabajar sino tienen una cédula y hay muchísimos habitantes de esa Zona que no la tenían. Igualmente lo que tiene que ver con la educación era a manera de comentario muy normal llegar allí: es que yo no tengo trabajo, y usted que sabe hacer: no es que yo no sé hacer nada. Entonces empezamos a superar ese tema cuando les damos una capacitación, cuando los habilitamos en alguna actividad laboral en algún arte u oficio, eso le mejora la oportunidad, por eso podemos decir que superar la pobreza extrema es superar las condiciones de oportunidad para que puedan acceder a una mejor condición de vida.

10. ¿Cuáles cree Ud. que son las oportunidades de mejora que tiene el programa ZOLIP en el Municipio de Ibagué?

Nos falta muchísimo por hacer y este ha sido un piloto que consideramos que nos hace falta bases suficientes para replicarlas en diferentes zonas del municipio, hay que hacer algunos ajustes, como por ejemplo, la claridad y el entendimiento del programa por parte de todas los secretarios y de todos los gerentes de los entes descentralizados, a veces no hay claridad y pensamos que es mandar todas las cosas allá, cuando lo que hay que hacer es mandarlas, pero mandarlas organizadas y puntuales nos falta hacer una pedagogía con quienes toman los cargos de dirección para que ellos entiendan cómo es la metodología y podamos optimizar aún más y en un momento muy cercano seguramente poder cumplir al ciento por ciento estos logros. Vamos en 90%, es un avance altísimo pero ese 10% quiere decir que todavía hay trabajo por hacer que alguna de las falencias es la falta de entendimiento de los procesos por parte de algunos funcionarios

11. Para declarar una zona libre de pobreza se deben cumplir, según el manual de lineamiento 4 criterios, a saber: que los proyectos implementados en las dimensiones de acompañamiento familiar se encuentren en ejecución; que el territorio intervenido haya alcanzado el 75% de la ejecución del PTSPE; que el 100% de las familias ANSPE vinculadas a la estrategia hayan sido promovidas y; que se formule el Plan de Sostenibilidad entre el ente territorial y la comunidad. Si estos cuatro criterios se cumplieron para declarar el territorio Modelia como una ZOLIP ¿Cuál es el paso a seguir por parte de la Alcaldía de

Ibagué para darle sostenibilidad en el tiempo a esta estrategia y no permitir que la pobreza extrema vuelva a tocar las puertas de estas familias?

El acompañamiento tiene que ser permanente no es sencillamente declarar las personas libres de pobreza extrema, que es simplemente la superación de oportunidad y como lo dije anteriormente, sino es seguir haciendo el acompañamiento para que esas personas ya con las oportunidades pueden salir de la pobreza. Si nosotros abandonamos a esas personas y con la movilidad lógica de habitabilidad que tienen las zonas, pues se nos van a ir esas personas de las zonas y pueden llegar otras y la zona se nos va a convertir nuevamente en zona de pobreza extrema. Estas familias tanto la ANSPE como la no ANSPE tienen que mantener con un acompañamiento permanente del municipio para asegurar el logro que se ha logrado superar no sé no revuelvas por falta de oportunidades o por el ingreso de nuevas familias o personas a esas zonas, o sea, las zonas se declaran libres de pobreza pero tienen que seguir siendo intervenida por las personas que viven allí.

12. En el proceso de Empalme de la Administración hay alguna intención de la nueva administración de seguir con ese proceso de la ZOLIP.

Por parte de la secretaría de bienestar social se hizo una presentación y una sustentación de importancia de la estrategia ZOLIP, hicimos entender porque hay gran parte de desconocimiento y algo de prevención sobre lo que era una ZOLIP. Se les indicó y se les explicó y fue entendido que simplemente es una combinación ordenada, planeada de todos los recursos que permitirá que al ser más eficientes las zonas vayan superando integralmente la pobreza y eso creo que logró ser bien entendido por ellos y aunque no lo manifestaron abiertamente estoy segura que va a ser una estrategia exitosa realizada por ellos

13. ¿Podría pensarse que lo que se desarrolló en el Municipio de Ibagué no fue una ZOLIP (debido a los cambios operativos en la estrategia) sino un proyecto propio del Municipio de Ibagué para superar la pobreza extrema en ciertos lugares de la ciudad, con base en un modelo nacional de superación de pobreza extrema?

Pues yo diría que lo que sí es cierto es que fuimos e intervenimos en el proceso, fuimos innovadores, le dimos nuestro toque ibaguereño a la ZOLIP, les hicimos unos ajustes y



la adaptamos a las condiciones, pensábamos que la estrategia es muy exitosa y así lo han demostrado diferentes municipios del país y que el hecho de no tener por ejemplo un aliado, no puede ser una motivo para no desarrollarla, entonces le dimos la connotación de que fuera liderada por el municipio, por el sector público y es innovación, así fue presentada en un encuentro de secretarios de bienestar social en Bogotá y causó curiosidad y fue bien recibida, porque los modelos hay que adaptarlos, no pueden ser camisas de fuerza que lo lleve a que si no está tal cual planteado, no se hace, para eso estamos los funcionarios, las personas para darle salida de acuerdo a las necesidades.

### **10.3 Entrevista Dra. Yubani Cifuentes (2015) - Gerente ZOLIP Modelia**

1. ¿Cuáles cree Ud. que son las oportunidades de mejora que tiene el programa ZOLIP en el Municipio de Ibagué?

En las demás partes del país fue el sector privado el que lideró la estrategia, pero aquí fue la administración la estrategia fue la Alcaldía, pero no quiere decir que sea camisa de fuerza. En un principio se les invito y la mayoría estuvo de acuerdo, pero cuando se llegó a la ejecución de las cosas no resultaron con nada, que tenía otras prioridades, estaban en otros proyectos, en otras zonas.

2. De acuerdo con el Manual de lineamientos de la estrategia ZOLIP, una ZONA LIBRE DE POBREZA debe tener entre 120 y 750 familias. La estrategia ZOLIP MODELIA tienen alrededor de 3.800 familias ¿Qué factores influyeron para aumentar la cobertura de la estrategia?

Como fue liderada por la Alcaldía, se escogieron esos barrios que eran los de mayor pobreza extrema en el municipio, por eso la estrategia ZOLIP es la más grande del país.

3. ¿Cuál ha sido el papel de Cemex en la ejecución de la estrategia ZOLIP?  
Cemex estuvo interesado como las demás instituciones privadas, pero también tiene programas específicos, ellos expusieron sus programas, que fue para arreglar las casas, con un ahorro, la gente no tenía los recursos ni la posibilidad de los préstamos entonces

mucha gente no tuvo los recursos. El otro programa que ellos habían propuesto que era la bloquera para generar empleo.

4. ¿Qué otras empresas del sector privado participaron de la ejecución de la estrategia ZOLIP y cuál fue su papel en la consecución de los 45 logros?

Bancamia, BBVA, pero son charlas educación financiera para las personas. Hubo alianzas con el privado pero el mayor peso lo dieron el público

5. ¿La administración municipal traslado presupuesto y actividades de programas sociales con cobertura en todo el municipio y lo focalizó en la ZOLIP Modelia o realizó esfuerzos para conseguir recursos exclusivos para la ejecución de la ZOLIP?

Sería una equivocación y no es así, esto permitió una optimización de los recursos. En las jornadas de vacunación se pone una carpa, con nosotros fuimos casa a casa y con eso pudimos saber dónde estaban los niños, las personas de avanzada edad, generando una eficiente labor del Estado. Hubo un apoyo interadministrativo, se consiguió un empréstito pero no se ha ejecutado, para el mejoramiento de vías. Se apoyaron 2 vías. Están todos los proyectos que están radicados en el DPS para el mejoramiento vial, mejoramiento de salones comunales y en el Min cultura para el proyecto de la casa musical.

6. Ud. ha conocido las familias de la ZOLIP durante estos 3 años de ejecución ¿Cree Ud. que la ZOLIP les ha cambiado la vida a las personas que beneficiarias? Podría contarnos una experiencia de casos exitosos de familias antes y después de la ejecución de la ZOLIP Modelia

Mayor cohesión social, se han visibilizado más liderazgos que están en la comunidad, las personas han aprovechado más los recursos y saben a dónde ir, saben a dónde dirigirse para conseguir capital semilla, han tenido mejores ideas. No tienen que acudir al Estado, sino que el Estado acude a ellos, con comisaria de familia, vacunación, existe una mayor familiaridad entre el Estado y la comunidad, es decir que ha sido puente a través de los gestores, mayor legitimidad del Estado en la zona.

7. Cual fue el papel de la ANSPE en el desarrollo del ZOLIP.

La metodología es muy similar a la de ANSPE, pero ellos, los de Red Unidos, querían que fuéramos como los empleados, bajo una figura de jerarquía, y luego ellos mostraban los resultados, eso causo molestia en el grupo.

8. ¿Por qué no existe el Plan de Sostenibilidad de la ZOLIP Modelia, ni acta de superación de pobreza extrema, ni se realizó evento de cierre en conjunto con ANSPE?

No hay plan porque no hay articulación con la ANSPE, porque paso a DPS. Ese plan teóricamente quedo cuadrado, que el Plan de Sostenibilidad se firmara con la comunidad y no con la ASNPE. Se hizo una socialización pero no se llegó a un acuerdo con el DPS para poder firmar el acta de superación de la pobreza extrema. No se llegó a ningún acuerdo, se hizo un medio cierre, quedo en stand by. Y no se llegó a ningún acuerdo porque ellos querían sacar el pecho por DPS y no querían reconocer a la Alcaldía. DPS nunca colaboró en las reuniones. No se hizo el Plan de Sostenibilidad y el plan de seguimiento lo tenía que hacer ANSPE, pero como en ese momento ANSPE pasó la DPS y no se hizo nada porque se pasaban la pelota los unos a los otros.

#### **10.4 Entrevista Dr. Danny Alexander Cediél (2015) - Asesor regional ANSPE Tolima- Promoción familiar y comunitaria o Coordinador ANSPE Ibagué en el diagnóstico de la ZOLIP**

1. De acuerdo con los lineamientos de la ZOLIP, la ANSPE debe realizar acompañamiento en todas las fases, a saber: postulación y aprobación, planeación, y ejecución, seguimiento y evaluación. ¿Cuál fue el papel que jugó la ANSPE en el desarrollo de la ZOLIP Modelia, en cada una de estas etapas?

Bueno lo primero que hay que dejar claro es que la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema se fusionó con Prosperidad Social con el departamento administrativo a partir del 30 de diciembre del 2015 lo que quiere decir que la agencia Nacional para la superación no existe pero si en el gobierno pasado del anterior alcalde todavía existía. Frente a La pregunta que me plantea de cuál fue el papel que jugó la ANSPE en el desarrollo de la ZOLIP Modelia lo primero que hay que decir

es que la ANSPE dentro de sus programas tenía precisamente las zonas libres de pobreza como una estrategia o como un programa precisamente para declarar zonas libres de pobreza extrema a unos territorios. En el caso de Ibagué la Alcaldía municipal del doctor Luis H Rodríguez lo que hizo fue solicitar la realización de una ZOLIP en el espacio de estos 5 barrios que se denominaron ZOLIP Modelia. Quería cómo hacer el ejercicio, es un ejercicio modelo a nivel nacional primero porque en ninguna parte del país hay un territorio tan grande de ZOLIP y segundo la ZOLIP tenía un componente fundamental y era que debía ser liderado por un actor privado en el caso de Ibagué era un tema liderado por la administración municipal nosotros como entidad, en su momento la ANSPE se tomó la decisión de aceptarle al alcalde realizar este proyecto allá porque se vio la voluntad política y se generaron unas condiciones específicas y confiaron en el liderazgo que se podría tener en el ejercicio, realmente lo que hacía la ANSPE era coordinar un poco el tema, dar lineamientos específicos sobre qué se debía hacer en el territorio, mostrar todo el modelo y pues a través de los cogestores de la Red Unidos como apoyar el proceso y con los asesores regionales y con la gente del territorio de la agencia pues también apoyar el proceso.

2. De acuerdo con información primaria y secundaria sobre la implementación de la ZOLIP Modelia, la ANSPE realizó acompañamiento técnico y de organización en la primera y segunda etapa, pero se presentaron algunos desacuerdos metodológicos entre los equipos de la ANSPE y la Administración Municipal que devino en la etapa final en un acompañamiento casi nulo por parte de la ANSPE. ¿Cuáles fueron los inconvenientes que se presentaron para que se diera una ruptura en la relación laboral entre las dos instituciones?

Pues realmente yo no le entiendo como una ruptura en la relación laboral realmente es un tema de entendimiento de lo que era la ZOLIP porque precisamente lo decía en la pregunta anterior la ZOLIP es liderada por un actor en la mayoría de los casos en el país es un actor privado que en el tema privado las cosas fluyen un poco más fácil en temas contractuales, todos estos temas permiten que eso fluya de mejor manera, no es así con el actor público en este caso como lo es Ibagué quién estaba liderando este tema era la Alcaldía municipal y la agencia como tal hizo el ejercicio que era como tú lo planteabas. Nosotros hicimos los ejercicios, entregamos metodologías estuvieron unas personas de Bogotá enseñándole a la administración que se debía hacer a los gestores que se contrataron por parte de la Administración para todo el tema metodológico así como las

personas que estaban coordinando esos gestores y se implementó el tema con los cogestores de la Red Unidos nuestros pero yo no comparto el tema cuando planteas que hubo inconvenientes y que hubo una ruptura en el tema porque realmente todo el tema metodológico se le entregó a la administración y ellos lo que debían hacer era implementar esos temas. Posiblemente no alcanzó el tiempo para hacer las suficientes reuniones para hacer una valoración final del tema Pero insisto que no hubo una ruptura como tal.

3. ¿Cuál es su criterio frente a las modificaciones realizadas a la estrategia ZOLIP Modelia, como la ampliación de la cobertura de 750 familias a 3800, y a que la ejecución de la misma se diera únicamente con recursos públicos, sin la intervención de un actor privado?

El criterio que tengo frente a eso me parece que tengo una opinión muy positiva Considero que es muy importante lo que hizo la Alcaldía me parece que es un esfuerzo muy grande. Me parece que al darle una cobertura más familias y pensar en trabajar con la totalidad de las familias de los 5 barrios, poniendo los gestores hacer el ejercicio fue un tema bastante importante, es un tema de conocer, creo que con ese tema de ZOLIP queda una información que posiblemente sea muy buena para la siguiente administración, la que está en curso, la administración del doctor Guillermo Alfonso Jaramillo yo creo que ahí él puede tener la caracterización del 100% de esas familias, tengo entendido que se caracterizaron todas. El tema que se haga con recursos públicos, pues precisamente son públicos por el modelo, pues como te decía hace un momento esto se hace con el tema privado, con un actor privado. A la Alcaldía como gerente de proyecto debía haber involucrado a los actores privados en el ejercicio y pues yo estuve en bastante reuniones o un par de reuniones con actores privados donde la Alcaldía tuvo la intención de vincularlos, no tengo conocimiento en que haya terminado ese proceso pero si estuve en varias reuniones donde insisto se hacia este ejercicio, pero la visión y el criterio que tengo ante todo esto es muy positiva porque creo que la Alcaldía se la jugó con este tema

4. Según información secundaria, existieron algunos compromisos entre ANSPE, DPS y La Administración Municipal para adecuaciones en vías, polideportivos, CIDH y la I.E Modelia. ¿Qué ocurrió con estos compromisos por parte de la ANSPE?

Creo que el tema de los compromisos como tal finalmente no se dio o no se concretaron. O sea que no hay ningún documento que diga que hay algún compromiso como tal de ANSPE o DPS frente a la construcción o frente a la adecuación de algunos temas, o sea eso no existe, qué es lo que se debe hacer? La administración debía trabajar por la gestión de esos recursos como director del DPS el año pasado me di cuenta, era el director del DPS, ya había cambiado de instituciones, sin embargo la ANSPE seguía funcionando y el tema de ZOLIP lo seguía trabajando la Alcaldía, me di cuenta de que la administración municipal pretendió gestionar recursos para por ejemplo el mejoramiento de Barrio, se estuvo haciendo el ejercicio, nosotros como DPS en su momento estuvimos apoyando el ejercicio con las personas de infraestructura de aquí revisamos los proyectos pero realmente hubo bastantes dificultades en la estructuración de esos proyectos. Había ese proyecto de mejoramiento de barrio que no se logró al final su estructuración y la última carta que tenemos de la dirección de infraestructura es que faltan temas en esa estructuración. Algunos proyectos no se pudieron dar precisamente por eso que estoy planteando que es falta de estructuración. Nosotros en todas las reuniones que yo asistí del departamento de prosperidad social y en su momento de asesor regional de lo que se habló fue de apoyar la gestión y eso fue lo que hicimos en todo el tiempo. Apoyar la gestión orientar a la Alcaldía de cómo podría presentar los proyectos solicitarles a ellos, que hicieran, valga la redundancia solicitud de programas de cupos para los diferentes programas.

5. En los informe presentados por la ZOLIP Modelia, se muestra que se ha alcanzado el 90% de los logros, es decir, las familias han superado la condición de pobreza extrema según los parámetros de la estrategia ZOLIP. ¿Cuáles cree Ud. que han sido los cambios que han tenido las personas que superaron la pobreza extrema y como se manifiesta en una mejor calidad de vida para ellos?

Lo primero que hay que plantear es que lo que se pretende superar es la pobreza extrema. Quién evalúa la superación de la pobreza o el avance de los indicadores de pobreza es precisamente el Dane y pues ellos son los que evidencian cuál ha sido el avances que ha tenido Ibagué en el ejercicio y precisamente esos indicadores nos ha mostrado que Ibagué es una ciudad que alcanzó unos buenos índices o sumó varios puntos porcentuales en el ejercicio de superación de pobreza extrema, sin embargo, en el caso específicamente de ZOLIP yo creo que es un tema personal, creo que si hubo varios avances y tendría que decir que no tengo conocimientos específicos sobre ese 90% de alcance de logro, sé que si se avanzó en algunas de las reuniones que yo estuve



se mostró cual era el avance que tenía la ZOLIP como tal, Y es importantísimo dejar claro, tengo entendido que la administración municipal en los objetivos que se plantearon en los temas de infraestructura, teniendo en cuenta que eran indicadores, eran diferentes indicadores estructurales y comunitarios y habían otros indicadores familiares y considero que el avance en ese sector ha sido bueno.

6. ¿Por qué cree usted que varias de las cosas o varios de los datos y la información secundaria no la conoce la ANSPE como debió haberse hecho porque se suponía que era un trabajo articulado entre las dos instituciones?

Pues Insisto que este es un tema de gerencia, un tema que debería gerenciar la Alcaldía de Ibagué, nosotros dábamos líneas metodológicas, contamos con diferentes temas nosotros estamos apoyando precisamente a más de 650 familias atendidas por los cogestores sociales, pero realmente quién tenía que liderar el ejercicio era la administración municipal y la gerencia que puso frente a ese tema de ZOLIP y pues precisamente no nos convocó al final para dar esta información de los resultados del ejercicio. Yo tengo información de medios de comunicación, de notas que se han hecho sobre el tema de cuánto se avanzó, de información que se presenta en el balance de la Alcaldía municipal saliente pero todo el tema estructurado o información como tal no tengo, entonces fue falta como de que la gerencia de esa estrategia nos pudiera dejar los resultados del tema

7. De acuerdo con el PTSPE, la ZOLIP Modelia debía finalizar en diciembre de 2015. Sin embargo, con base en información primaria se sabe que a esa fecha lo que se realizó fue un corte en el tiempo, llevado a cabo únicamente por la Alcaldía de Ibagué. ¿Qué factores influyeron para que dicho corte en el tiempo no haya sido acompañado por la ANSPE?

Es la misma razón del anterior, realmente creo que hay una información primaria la información que te dan a ti de la Alcaldía , y con esa información lo que nos deja dar a entender es que no entendieron lo que era la ZOLIP, porque si era un tema articulado entre las dos entidades, pero era un tema gerenciado trabajando casi que en su totalidad con la administración municipal y lo que nosotros hacíamos era acompañar el proceso y lo que hacíamos era apoyar si era necesario la consecución de recursos que era lo que manteníamos haciendo todo el tiempo, pero debía partir de las necesidades que tuviera la ZOLIP como tal en cabeza de la Administración municipal, entonces insisto que si era un tema de gerencia.



8. ¿A qué se debe, según la ANSPE, que la ZOLIP Modelia no se haya finalizado en la fecha establecida en el PTSPE, sino que se haya realizado únicamente un corte en el tiempo?

Pues ese tema tiene mucho que ver con lo que hemos hablado con anterioridad. De todas maneras habríamos que revisar esas cifras de avance que tú me manifiestas que te dan a ti como información primaria, pero considero que es muy importante, se hizo un plan precisamente para cerrar el año 2015, se ha manifestado que ha avanzado, tengo entendido que las obras de infraestructura que tenía planeadas se cumplieron y pues habría que revisar, eso en el tema comunitario que te acabo de plantear, habría que revisar en el tema de acompañamiento familiar, pues si puntual, familia por familia, que ese avance del 85% es real y si aplicaron bien la metodología de superación de pobreza que tenía precisamente más que de superación de pobreza extrema lo que se pretendía era cumplir los indicadores que se planteaban en el modelo ZOLIP para que se estableciera como zona libre pobreza Extrema, entonces en este caso tendríamos que plantear que la zona si cumplió los indicadores de acompañamiento comunitarios y cumplió al 90% los indicadores de acompañamiento como tal entonces estaría libre en un 90% de pobreza de esa zona. Entonces esos son estudios y análisis que tendríamos que hacer, pero frente a lo que me planteas de todas maneras estas estrategias uno se plantea unas metas y las metas a veces se cumplen al 50% al 100% o 150% al 200% Y en este caso se plantea que se cumplió en el 90% Entonces no creo que sea malo.

9. Lo que me parece raro es que si se supone que a noviembre el informe que me pasaron estaba al 90% del total de las metas ¿por qué no se pudo cumplir, porque no se hizo el cierre cómo se tenía planteado en el plan territorial sino que sencillamente se hizo un corte en el tiempo y esperar a que la nueva administración lo hiciera si una de las condiciones de la ZOLIP es que sea de 2 máximo 3 años, entonces qué opinión podría darme usted al respecto?

Realmente es que nunca fuimos convocados a ese cierre del que tú estás planteando. O sea, evidentemente la metodología se entregó, se hicieron algunas cosas, pero pues no fuimos convocados a un cierre o un trabajo de cierre del ejercicio o al menos personalmente no tengo entendido sí la ANSPE como tal o los asesores en su momento fueron convocados

10. Como no fueron convocados y además se hizo un corte en el tiempo de la estrategia ZOLIP ¿Para la ANSPE se puede considerar una ZOLIP finalizada o como se podría llamar?

Lo que pasa es que esos son estrategias como te planteaba, es una estrategia que se le entrega la administración municipal en este caso para que haga el ejercicio y se va acompañando de acuerdo al conocimiento que tenga la ZOLIP. Hubo un momento en el que se cortó y no sé siguió trabajando en el tema de la ZOLIP como agencia, pues que ya se tenían establecidos unos proyectos de ZOLIP en los municipios y lo que sé lo que pasó es que se fueron terminando de acuerdo a los indicadores que se habían planteado. El caso de Ibagué evidentemente a 31 de diciembre había un cierre que se debía establecer, como fue el cierre que pasó, pero realmente decir que no se cumplió o que se cumplió me parece que todo el trabajo que se hizo durante ese tiempo fue cumplimiento de aporte a la comunidad de hacer un ejercicio y pues no podemos decir que solamente por falta de una reunión de cierre es que no se haya cumplido con el objetivo que se tenía, porque insisto, la ANSPE hizo lo que tenía que hacer que es entregar la metodología a la administración municipal y de ella es que depende de hacer los cierres, replantearse temas, por ejemplo, a la administración nueva la estamos replanteando o sea le estamos diciendo nosotros que tome esa como ejercicio nuevo pero no es una obligación.

11. ¿Cuáles cree Ud. Que son los factores de éxito de la estrategia ZOLIP Modelia?

Yo creo que la administración municipal tuvo mucho compromiso a pesar de que el tema lo haya trabajado sólo y haya realmente faltado que nos convocara de pronto evaluaciones o al replantear el ejercicio con anterioridad y, creo que haberse planteado como estrategia dentro plan de desarrollo del alcalde anterior el desarrollo de un ZOLIP es un tema que evidencia que la administración municipal quiso trabajar este tema social, quiso apuntarle al tema de la superación de pobreza en el municipio y creo que esto aportó a que los indicadores del municipio en superación de pobreza fueron favorables

12. ¿Cuáles cree Ud. que son las oportunidades de mejora que tiene el programa ZOLIP en el Municipio de Ibagué?

Pues insisto cómo te planteaba, no es un programa que perdura en el tiempo, es solamente un programa que se planteó una administración que tuvo la ANSPE su

momento, después la ANSPE cerró y como no es un programa validado estructurado con una evaluación de impacto realizada, pues no es un programa que hoy se esté planteando o al menos que yo conozca, no es un programa que se está planteando como realizar en las diferentes administraciones o llevarlo a otros temas, creo que metodológicamente y pues por haber sido asesor regional ese fue un tema bastante bonito bastante bueno es bien fundamentado y qué insisto aportó a los logros que tiene la Alcaldía municipal y otras Alcaldías del país en este ejercicio.

13. ¿Podría pensarse que lo que se desarrolló en el Municipio de Ibagué no fue una ZOLIP (debido a los cambios operativos en la estrategia) sino un proyecto propio del Municipio de Ibagué para superar la pobreza extrema en ciertos lugares de la ciudad, con base en un modelo nacional de superación de pobreza extrema?

Pues creo que nosotros como agencia nacional en su momento como asesor regional fuimos quienes lideramos el ejercicio para que la administración se metiera en el cuento, creo que nosotros hicimos la tarea de que entendieran cómo hacer el ejercicio, creo que ellos contrataron unos gestores o cogestores propios precisamente porque estaban utilizando el modelo de ZOLIP y creo que los indicadores que se plantearon los planteamos conjuntos, entonces en su momento se hizo el plan de trabajo conjunto, pero también tuvo todo el apoyo de la ANSPE que se tenía que dar, insisto en unos temas que planteé anteriormente que tal vez no se entendió el ejercicio como tal por parte de la Administración o por parte de las fuentes, por eso insisto que no pudo haberse entendido como tal de que era la administración municipal quien debía liderar el ejercicio quién debía convocar a hacer el ejercicio y obviamente había una entidad atrás con el tema metodológico, pero sí fue un proyecto de la agencia pensado por la agencia que le transmitió a la Alcaldía municipal toda la metodología entonces pues esa pregunta que tú haces que fue un proyecto propio del municipio de Ibagué para superar la pobreza extrema, pues es una pregunta que no tendría cabida en este tema, pero pues creo que eso que tú planteas de que un proyecto propio, no porque un proyecto específicamente con la metodología que evidentemente como todos los proyectos tuvo reestructuración, que evidentemente la Alcaldía municipal le planteó a la agencia hacer unas cosas diferentes, evidentemente y de hecho la agencia en su momento aceptó esas diferencias y de hecho vino la directora en su momento de la agencia a mostrar lo que se pretendía hacer con el acuerdo y creo que durante todo el desarrollo la agencia fue muy importante, el solo hecho de que los cogestores sociales y el equipo de Unidos estuviera

trabajando el tiempo con la Alcaldía municipal, es una base fundamental y muestra qué es un proyecto que era planteado por la agencia y recepcionado por la administración municipal de alguna manera.

### 10.5 Entrevista Líder Marleny Sánchez (2015) - Barrió Chicó

1. La ZOLIP fue una estrategia que se desarrolló desde el año 2013 hasta el año 2015 en donde se realizaron actividades como jornadas de identificación, vacunación, jornadas de casa de justicia, oferta de servicios de bancarización, inscripción al SISBEN, al sistema escolar, recuperación de alumbrado público, ferias de servicios de la Red Unidos, Alcaldía de Ibagué, entre otros ¿Cómo repercutieron estas actividades en el mejoramiento o no de la calidad de vida de las personas de la zona?

Pues de todas formas eso no ayudo mucho, porque lo único fue como que ayudo a sacar alguna gente de la tercera edad, que les dieron lo de la tercera edad, muy poquitos SISBEN, por que el SISBEN acá en estos barrios están demasiados altos cuando hay una pobreza absoluta, lo que es de alumbrado público no se vio porque sigue siendo el mismo que hemos tenido con los mismos problemas, alcantarillado estamos lo mismo, prácticamente no fue mucho, nosotros no tuvimos ayuda que hubiéramos dicho que la ZOLIP nos hubiera dado ayuda, aquí vinieron, mandaron niñas a tomar datos, a sacar fotos y de ahí no paso más.

2. ¿En el tema de identificación, por ejemplo, lo de identificación de niños que estuvieran por fuera del sistema escolar, vacunación, de procesos con la Registraduría para entregar documentos de identidad, eso les ha servido a ustedes para algo?

Ellos vinieron en una sola ocasión el año pasado que fue lo que hicieron una jornada de salud, una jornada para sacar SISBEN, para sacar tarjetas, hacer así un poco, pero eso fue un pañito de agua tibia porque eso fue una sola ocasión.

3. ¿Qué acciones adelantaron con CEMEX? ¿Realmente algunas familias tuvieron las bloqueras en sus casas? ¿Se hicieron actividades de croché y actividades comunitarias con la ANDI?

Aquí no se hizo nada de eso, nosotros tuvimos, pero por parte de la gobernación fue que hubo una jornada como de pintar cuadros y de eso, pero de la gobernación, porque la Alcaldía no se hizo, no se hizo nada de eso. De lo de Cemex mandaron una señora que ella iba a hacer unos préstamos y nunca se vio nada de eso porque aquí nadie recibió eso.

4. ¿Qué acciones se adelantaron con las entidades bancarias como Bancamia y BBVA?

Nada, de eso no se vio, nunca supe que ellos hubieran venido a darnos ayuda, yo como presidenta no supe que fue una ayuda de parte de ellos.

5. ¿Pero les dieron capacitación por ejemplo para temas de finanzas personales o algo así?

No nunca. No sabemos qué.

6. ¿Los niveles de violencia y delincuencia han disminuido?

Antes el mismo nivel y antes yo creo que un poquito más. Porque no hemos tenido ayuda, de pronto que uno diga, lo único que medio nos ha servido son unas cámaras que nosotros mismos, un político me dio, no por parte de la Alcaldía ni por nada, fue un muchacho que me regalo unas cámaras y unas alarmas y con eso es que medio se ha podido solucionar un poquito la delincuencia pero nosotros estamos invadidos.

7. Que infraestructura le quedó a la comunidad como resultado de la implementación de la ZOLIP (Vías pavimentadas, I.E Modelia, polideportivos)?

Nada, para Modelia arreglaron un polideportivo, pero de nada sirvió porque el polideportivo lo arreglaron para que los viciosos estuvieran allá jugando y no dejando meter a nadie, metiendo vicio no mas ellos, pero el Chicó, el Chicó tenía el

polideportivo hace ocho años, pidiéndole el arreglo de ese polideportivo y nunca lo hicieron ni por la ZOLIP, ni por nada, ahí está lo mismo.

8. En diciembre del año pasado se hizo clausura del programa ¿Qué documentos se firmaron por parte de la comunidad en ese evento (Acta de superación de pobreza extrema etc.)?

No, no se de ese evento ni yo estoy enterada de ese evento porque nunca se hizo, aquí mandaban muchachas, como le digo, a tomar datos y ahí no pasaron más, yo como presidenta, yo me dirigí con una carta a la Alcaldía tanto a la doctora como al sr alcalde y tengo la carta de la respuesta que ellos me dieron. La carta es de todo lo que ellos hicieron, iban a hacer aquí en el barrio que nunca hicieron nada.

9. Ellos hicieron adecuación por ejemplo en las casas para mejorar temas como adecuación de la cocina de los patios?

Ellos sacaron todo eso y lo dejaron en papelería, a nadie, porque nadie puede decir que le arreglaron, nada nada nada, eso es lo que a mí me duele.

10. ¿Qué compromisos que se pactaron se hicieron y no se hicieron por parte de la ZOLIP?

Pues los compromisos que ellos vinieron a decirnos a nosotros, en una reunión en la escuela Modelia, que la ZOLIP era una ayuda para nosotros, pero sagradamente no nos hicieron nada y todos esos compromisos quedaron en papel porque ellos no nos colaboraron con nada.

11. Ellos le dijeron que la ZOLIP era una ayuda, ¿pero una ayuda en qué sentido, Financiera o qué tipo de ayuda?

A nosotros cuando nos hicieron la reunión, nos dijeron que la ZOLIP era una ayuda para el extremo de pobreza de los cinco barrios, en ayuda para las vías, para alcantarillado, para alumbrado para arreglar las casas los baños. Para tener un arreglo de vivienda, un mejoramiento de vivienda que nunca hay una casa que hayan arreglado. Por eso de mi han hablado tan mal, que dicen que yo no he hecho nada, y yo digo, lo único que se pudo hacer fue lo que medio se pudo sacar que fue que les arreglaran lo de

la tercera edad, a muchos, que les dieron un subsidio de la tercera edad. Otros hicimos que les arreglaran el SISBEN y de resto ahí quedo todo quedo en papel, y yo le puedo dar la copia de todo esto.

12. ¿Qué elemento cree que son importantes en la implementación de la estrategia ZOLIP?

A mí me gustaría rescatar de esa estrategia, de esa plata que esa plata es para estos barrios tan necesitados que nos arreglaran la seguridad, nosotros estamos inseguros a toda hora.

13. ¿Alguno de los muchachos de los niños que están en la zona, accedieron por ejemplo a programas como la universidad humana, accedieron a cupos en las instituciones educativas o algo así por el estilo?

Pues los niños, si lo que hicieron fue eso, a unos los tienen estudiando, la universidad humana de pronto si recibieron unos, pero es que como les ponían trancas por que no era que el que fuera de una vez entraba, no eso tenía miles de trancas y el que podía entrar entraba y el que no se quedaba.

14. ¿Qué elementos cree que deberían mejorar en la implementación de la estrategia ZOLIP?

Lo que yo creo que más debería de haber son los servicios públicos, nosotros estamos muy mal con los servicios públicos y habiendo arreglándonos a nosotros el servicio público podemos arreglar muchas cosas porque ahí puede entrar lo que es alcantarillado que es en lo que estamos más mal. Nosotros ya tenemos desde hace ocho años pedimos alcantarillado y nunca llego. Aquí a este barrio no le metieron un centímetro de alcantarillado en estos cuatro años.

15. ¿Cuántas jornadas de vacunación se hicieron?

Bueno jornadas de vacunación si se hicieron por ahí unas cuatro jornadas de vacunación. Ellos mandan una carta que inclusive esta semana hubo una jornada de salud, y mandan una carta unos médicos, yo como presidenta en mi casa se hacían las jornadas de salud, pues eso fue la ayuda más grande que tuvimos.



16. ¿Por ejemplo jornadas de casas de justicia, también se hicieron para la resolución de problemas?

Se realizó una sola jornada en cuatro años. Jornadas de alumbrado público de eso no se hizo nada por que todos los días había que estar en Infibague para que nos arreglaran porque aquí es rémalo re malo. Aquí llueve y se va la luz.

17. ¿Ha habido algún acercamiento a la comunidad de parte de la nueva administración para continuar con el programa ZOLIP?

Hasta ahora no se han reportado nada, de todas formas yo entrego ahorita el 30, pero yo quiero seguir con la ZOLIP, por que la ZOLIP eso debemos de seguirlo de seguir luchando, yo estaba dentro de eso mirar a ver, inclusive yo pedí una cita con el señor alcalde a ver que me iba a contestar con el tema de la ZOLIP, si él va a seguir con el programa de la ZOLIP, si se puede recuperar algo de lo perdido o que hacemos.

#### **10.6 Entrevista José Guarnizo (2015) - Habitante Barrio Chicó**

1. En esta barrio y algunos aledaños, la Alcaldía de Ibagué realizo un programa que se llamó ZOLIP que tuvo como objetivo superar la pobreza extrema ¿Ha visto usted cambios en la comunidad antes y después de que entrara la ZOLIP?

No nada, no se ha visto nada sobre eso, las personas que son en gran parte las mismas y la misma pobreza.

2. ¿hubo como un mejoramiento de las condiciones para las personas, mejor calidad de vida, por ejemplo, los servicios institucionales que ofreció la Alcaldía se vieron reflejados precisamente en un mejoramiento de esas condiciones de pobreza?

No se ha visto nada por parte de la Alcaldía ni siquiera bajan por aquí para decir algo. Solamente en las votaciones es que bajan a decir, Si, vamos a ayudar, pero nunca más.

3. ¿El tema de la delincuencia se vio disminuido, igual o ha aumentado antes y después de la ZOLIP. Es decir, en que influyo la ZOLIP para que la delincuencia disminuyera, siguiera igual o aumentara?

La delincuencia aumenta día a día más. Porque no hay quien diga o se oponga a la delincuencia, aumenta día a día más. Los asesinatos, los robos en la calle los atracos, todo.

4. ¿Las jornadas de vacunación que se hicieron, las jornadas de justicia impactaron en la calidad de vida de las personas o sencillamente fue una jornada y ahí quedó todo. Usted cómo lo ve como habitante del sector?

No se ve nada en absoluto, una o dos veces han bajado para realizar las jornadas de vacunación, pero no más.

5. ¿Usted cree que la ZOLIP sirve para algo o definitivamente es un programa que no representa las necesidades de las personas?

Ese ente de pronto le ha servido a una que otra persona, pero yo no he visto acá a este ente.

6. ¿Por ejemplo usted dice que les ha servido a algunas personas, como usted cree que les ha servido a esas personas?

Por ejemplo, en venir y dialogar con ellos un momentico. No más, yo no veo pues que digan que se ha llegado en hacer un arreglo aquí o algo así.

7. ¿Es decir que la ZOLIP no ha impactado en la calidad de vida de las personas?

No ha impactado en la calidad de vida de los barrios chico, nada.

8. ¿Usted conoce por ejemplo persona de los otros barrios que hayan tenido un mejoramiento en la calidad de vida de sus habitantes?

No nada, yo converso con toda la gente de estos barrios y yo no he visto que este ente, nada. Prácticamente sigue en las mismas condiciones.

### 10.7 Entrevista Flor Ramírez (2017)- Habitante Barrio Modelia

1. En este barrio y barrios aledaños la alcaldía de Ibagué entre el 2013 y 2015 desarrollo un programa llamado ZOLIP, que tuvo como objetivo superar la pobreza extrema, ¿participó usted en algunas reuniones de socialización de esta estrategia, y si participó, que le dijeron?

Si yo participé en varias de estas reuniones, participé en el lanzamiento, al principio nos habían dicho que era un programa donde venía completo, donde venían a darle ampliación al estudio para los niños, para la tercera edad, donde nos iban a pavimentar varias vías, por que donde lo ve usted, doctora, nosotros tenemos un barrio muy abandonado que por eso el gobierno nacional, porque este programa era del gobierno nacional con el gobierno municipal, y que nos habían escogido por ser uno de los barrios más afectados, más pobres y más abandonados, entonces que pobreza extrema pero la verdad yo sigo viendo hoy mi barrio igual, a nosotros nos habían dicho que nos iban a cambiar el alcantarillado que nos iban a mejorar los establecimientos de las escuelas, y la verdad pues si cumplieron con unas partes pero con otras partes nos dijeron que había una muy buena cantidad de plata, que en ese momento no recuerdo de cuanto se estaba hablando, y hoy me doy cuenta que todo no se invirtió aquí en estos barrios como habían acordado ellos, porque nos dijeron que iban a hacer un mejoramiento de vivienda el cual nadie salió con ese mejoramiento de vivienda, nunca nos cambiaron el alcantarillado, si nos dijeron varias cosas pero les falto cumplir lo que ellos prometieron.

2. ¿Qué cosas trajeron y que les cumplieron, y que cosas no trajeron y no les cumplieron?

Cumplieron con las vacunaciones, con brigadas de salud, brigadas de Sisben, también trajeron a la Registraduría nacional, también trajeron al ejército y ayudaron a sacar una que otra libreta militar, y también trajeron lo del Bienestar Familiar y unas leches que le daban a los niños, que con el tiempo este programa duró un año y ya después recogieron el programa del Bienestar Familiar. Con que nos incumplieron? nos incumplieron con las vías que iban a pavimentar, un alcantarillado que nos iban a hacer, con los mejoramientos de vivienda y con unas ayudas para las personas de la tercera edad. Con

eso nos incumplieron y nos dijeron que iban a aumentar los proyectos para las madres cabeza de familia, con las fundaciones, nos pusieron varios líderes de fundaciones para trabajar con ellos, y a la presente vimos que a nosotros como fundaciones no nos cumplieron.

3. ¿Qué problemas ve usted en la implementación de la ZOLIP, como se desarrollaron las actividades y como llevaron a que tal vez se hubieran incumplido algunas estrategias que ellos habían mencionado?

La verdad aquí hubo varios líderes que trabajamos con ellos, se socializo, pero como le digo, yo la verdad, nosotros trabajamos con ellos en varias brigadas de salud, en varias cosas que se hicieron y la verdad pues ahí sí.

4. ¿Cree usted que con lo que hicieron se mejoraron algunas condiciones de las personas de la comunidad o le mejoraron algunas circunstancias de la comunidad?

No, la verdad para nada, porque nosotros habíamos hablado con las fundaciones, habíamos hablado de que iban a ayudar a gestionar empresas, que nos iban ayudar a gestionar proyectos y fueron muy poquitos proyectos los que sacaron acá en este barrio fueron muy pocas las madres cabeza de familia que se beneficiaron de ese programa, también nos dijeron que al adulto mayor se les iba a traer más actividades, más cosas, y vuelvo y le digo por partes se cumplieron y por partes no.

5. ¿Las madres cabeza de familia que recibieron esos beneficios, usted las ve mejor que antes de la ZOLIP o como las ve?

No, la verdad las veo igual porque no siguió habiendo ese acompañamiento, no siguió, o sea, para tener una microempresa o un micro proyecto, uno tiene que seguir con eso y seguir inyectándole porque no es no más, lo que pasa es que nosotros necesitamos que nos enseñen a pescar y no que nos den el pescado, a nosotros de que nos sirven que nos den dos o tres cosas y que nos dejen solos, no a nosotros lo que necesitamos es a alguien que nos ayude que nos ayude a mirar en la condición en la que estamos, si este barrio es uno de los barrios beneficiados supuestamente porque aquí hay muchos jóvenes que aquí están consumiendo alucinógenos, entonces eso le decía yo a este programa que por que no concientizábamos a los padres, porque primero tenemos que educar a los padres

y luego a los hijos, porque es que si nosotros no estamos educados para educar a nuestros hijos pues estamos mal, entonces yo les decía a ellos, que primero lo que tenemos que hacer es escuela de padres para nosotros también poder manejar a nuestros hijos, por que como le digo este es un barrio donde se ve mucho alucinógenos y se ve mucho la madre cabeza de familia, por ejemplo acá, cuando hacíamos la brigada de salud, venia varias brigadas de salud, venía Profamilia, y se le hacia las charlas a las jovencitas, pero nunca se les dieron los dispositivos, como por ejemplo la pila como muchos métodos de planificación o sea siempre era como un atenuante, o sea las palabras muy bonitas pero verdaderamente no se cumplió, con lo que este programa nos prometió, la verdad para nada, usted puede mirar que nuestro barrio está totalmente olvidado, que desgraciadamente somos uno de los barrios más grades, porque acá en este barrio, Modelia 1 y Modelia 2 hacemos 15.000 habitantes y estamos muy abandonados, usted mira nuestras calles, nuestro alrededor, nuestra juventud que desafortunadamente se nos está saliendo de las manos, este barrio necesita urgente que nos pongan los ojos y que miremos como salvamos a nuestros jóvenes, la verdad yo si miro con gran tristeza eso, que nuestros hijos, nuestros muchachos que nosotros vimos crecer con tanto amor, ellos hoy en día se están saliendo delas manos por culpa de los alucinógenos y por muchas cosas de que la cual el gobierno es el que tiene que ayudarnos con esto.

6. ¿Cómo ha visto usted el tema de la delincuencia después de la ZOLIP, disminuyo, siguió igual?

No, la verdad como que empeoro porque usted acá si se descuida, me disculpa, sale sin celular y sin nada, si nosotros somos habitantes y no nos salvamos de esto, pues por eso nosotros nos vimos en la obligación de pedirle a nuestro gobernador, óscar barrero que nos colaborara con unas cámaras, gracias a Dios ya nos dio dos cámaras y la delincuencia igual, antes más que antes

7. ¿Recuerda que instituciones hicieron presencia en el barrio Modelia con el programa ZOLIP?.

Vino la alcaldía, vino la secretaria de salud de la alcaldía, vino el DPS, el ejército nacional, la secretaria de salud, la secretaria de cultura, y la verdad comenzaron con los programas, pero nunca los terminaron, si usted quiere puede encuestar a más líderes y se

dará cuenta que la verdad este programa yo no veo que de nada nos haya beneficiado a nosotros

8. ¿Usted participo de algún cierre de la estrategia Zolip?

La verdad eso nunca se dio acá nosotros, acá vivieron y se hicieron las reuniones, hicimos las convocatorias pero nunca nos dijeron esto se acabó o algo así, no, acá vinieron y nos trajeron una gente a trabajar las cuales yo fui y me pare y les dije al DPS que por que no contrataban a la misma gente del barrio si supuestamente estamos hablando de pobreza extrema, que por que no contrataban a los encuestadores de acá que de eso en algo les podía ayudar a la gente que estaba sin trabajo.

9. ¿Cree usted que los elementos o las acciones que ellos pensaban desarrollar o que en su momento desarrollaron en la estrategia como pavimentación, jornadas de vacunación de Sisben y todo esto son nuevas de la estrategia ZOLIP o ya había otras administraciones planteando lo mismo?

No, acá si han venido otras administraciones planteando lo mismo y se ha hecho y aun se sigue haciendo, lo de las brigadas de salud de vacunación, usted sabe que esto es un derecho mas no algo que implementaron ahorita, entonces pues la verdad si se ha venido haciendo y antes también se hacían

10. ¿O sea que lo que se ha venido haciendo con estas jornadas que usted comenta son con la estrategia ZOLIP o no?

No el programa de la ZOLIP ya hace mucho rato se acabó, desde antes de salir la administración pasada se acabó y como le digo a nosotros nunca nos dieron un cierre nunca nos dijeron este programa se acabó, nunca, nos hicieron otras reuniones y ya de ahí no fue más, entonces la verdad si sería bueno que investigaran a donde cogieron esos dineros porque la verdad nosotros si estamos muy descontentos con ese programa acá en nuestra comuna y en nuestro barrio.

11. ¿Cómo cree Ud. que la alcaldía podría mejorar las condiciones de vivienda, de vida de las personas que viven en este barrio?

La verdad como podríamos mejorar, por eso le digo nos toca hacer escuelas de padres, mirar a ver como socializamos el programa de los alucinógenos, de nuestros muchachos porque si nosotros no le hacemos cultura a nuestros jóvenes, no miramos como rescatar a nuestros jóvenes no estamos en nada, lo otro, deberíamos como destacar más proyectos para microempresas, mirar tanta madre de familia que hay acá en este barrio o en esta comuna que están solas que están con sus hijos mirar a ver como se les ayuda a ellas como se implementan cursos del Sena pero también como darles la capacidad que puedan poner las empresas y seguirlos acompañando, solamente como le decía es bueno que nos enseñen a pescar pero no que nos den el pescado.

### **10.8 Entrevista Bertilda Muñoz (2017) – Habitante Barrio La Ceibita**

1. En este barrio y barrios aledaños la alcaldía de Ibagué entre el 2013 y 2015 desarrollo un programa llamado ZOLIP, que tuvo como objetivo superar la pobreza extrema, ¿participó usted en algunas reuniones de socialización de esta estrategia, y si participó, que le dijeron?

Fue un programa que se socializo, obviamente nosotros nos llenamos de alegría porque era que en estos cuatro barrios iban a implementar que todo lo que nos iban a hacer, los niños, con programas con beneficios para ellos, nosotros nos acordábamos que decían que en el colegio iban a haber almuerzos, que les iban a dar una jornada única que iban a tener sus almuerzitos, que la pavimentación de las calles, que los subsidios que iban a mejorar las viviendas, mejor dicho una cantidad de cosas lindas, pero se socializo por ahí unas tres veces, entonces claro nos llenaron de muchas, que porque nosotros íbamos a ser los barrios beneficiados, pero solo paso eso se socializo

2. ¿Qué tipo de actividades conoció Ud. Que se desarrollaran en el barrio La ceibita con el programa ZOLIP?

No se realizó ninguna porque no se desarrolló nada, digamos si venían el programa se olvidaba, y se pronto un día se realizaba una jornada que el Sisbén que de esas cosas pero como no se volvió a insistir que era eso, pues uno nunca pensó que lo que se ha hecho en estos barrios es porque cada líder trae sus programas directamente de las secretarías.



3. ¿Es decir, se vino y se socializó la estrategia pero no hubo una continuidad del proceso?

No, es que no o hubo, ni continuo ni acabo.

4. ¿Qué problemas vio usted en la implementación de la ZOLIP, como se desarrollaron las actividades y como llevaron a que tal vez se hubieran incumplido algunas estrategias que ellos habían mencionado?

Yo creo que son esos programas que cogen a la gente y enredan a la gente es simplemente que quieren tapar otra clase de cosas para que no se den cuenta el pueblo de lo que está pasando, y pues obviamente ya uno se da cuenta con los juegos nacionales, con todo lo que iban a hacer, las piscinas, ahí si nadie, ósea estaba uno tan metido en el cuento que para mí fue una estrategia para tapar ese cuentico de todo lo que hubieron de los juegos, de toda la plata que se llevaron, eso fue una estrategia no fue más.

5. ¿Cuál cree Ud. que fue la población más beneficiada con la estrategia ZOLIP: Niños, jóvenes adultos mayores?

Ninguna ni afectada ni nada por que no hubo programa

6. ¿Qué cambios ha visto Ud. en las condiciones de vida de las personas con la ZOLIP, que hizo la alcaldía de Ibagué con este programa?

Pues que la gente crea menos en las administraciones, eso es lo que yo creo que hizo esa socialización es que la gente creyera menos, lo que llaman la alcaldía, entonces ya nos hablan de un programa de esos y uno dicen que ya van a empezar otra vez, ya no hay creencias

7. ¿Cómo ha visto usted el tema de la delincuencia después de la ZOLIP, disminuyó, siguió igual?

Así como estamos hoy en día la delincuencia aumenta, porque hay mucho desempleo y los jóvenes le dicen a uno y en que vamos a trabajar, si no se trabaja, se roba, que más

vamos a hacer, hay el tiempo para la gaminería, para la vagancia en eso estamos hoy en día, yo creo que no será la única ciudad.

8. ¿Qué instituciones hicieron presencia en el barrio con la estrategia ZOLIP?

Secretaría de bienestar social, secretaria de salud, son las que más se presentan en estos casos acá, la brigada la sexta brigada, digamos a mirar que es lo que necesita uno, para pagar. No entregaron tarjetas militares, porque en ese momento en que llegaron ellos decían a los desplazados, si cuando hicieron eso era para los desplazados, y ya uno mira que necesitaba que no era desplazado, los hijos de uno que no fueran desplazados, pero en ese tiempo era para los desplazados, no sé si eso continuo si se les dio. Nunca me enteré.

9. ¿Alguna vez se enteró que vinieran empresas como CEMEX o Bancamia a la zona en el marco del programa ZOLIP?

Cemex anduvo por ahí dando vuelta con el tema del cemento, que iban a dar eso era super barato, pero entonces era lo mismo era como ahorrar en un banco, mensualmente tenía que llevar uno una plata, y cuando ya tuviera la plata, ahorre mijá para que haga una pieza, ese era el estilo, nosotros le ayudamos en eso.

10. ¿Usted participo de algún cierre de la estrategia ZOLIP?

Participé cuando vino el programa y lo socializaron, pero como nunca se dio nunca hubo cierre. No hubo un evento de cierre. Lo que pasa es que el alcalde de ahora Guillermo Alfonso Jaramillo él dice que vuelve y retoma la ZOLIP, no con las mentiras que la admón. pasada nos dieron el gol, no, va a trabajar de nuevo. El alcalde dice que arranca de nuevo y el alcalde tiene los ojos puestos en estos barrios, pues en estos barrios es donde más tiene como, si son los barrios priorizados para él.

11. ¿Cómo cree Ud. que la alcaldía podría mejorar las condiciones de vivienda, de vida de las personas que viven en este barrio?

Para mejorar las condiciones de vida de las personas, yo creo que, si la alcaldía cogiera con estos muchachos, de pronto Yo lo pienso, uno que trabaja con lo social, dice uno

hombre yo creo que lo mejor que pueden hacer es que traigan empresas, que trabaje la gente. Segundo, si lo van a hacer por estos barrios, porque aquí hay demasiado muchacho que acaba de salir de un bachiller y no puede estudiar más, entonces comienzan a coger la calle, debe haber empresas en Ibagué no hay empresas, en Ibagué hay comercio, pero no hay empresas en donde trabaje la gente. Yo creo que esa es una de las estrategias que como que es importante la cuestión del trabajo, lo otro sería mirar la educación en los niños, desde pequeños, porque es que existe ahorita que nosotros los padres no acompañamos a los hijos, entonces esa es una de las problemáticas de estos barrios como los muchachos crecen así.

12. ¿La estrategia ZOLIP con las actividades que dijeron que iba a implementar en el barrio son nuevas o ya había venido otra administración con alguna otra estrategia similar a decir que iba a realizar las actividades que dijeron que se iban a realizar en la ZOLIP?

Son muchas, pues en ese momento era nueva pero son lo mismo con otro nombre, esas campañas con los perritos, para los abuelos, para los niños, nada más, yo no veo nada más

13. ¿Qué opinión le merece la ZOLIP, como la calificaría?

Como un engaño, en este momento es un engaño para toda la comunidad que esperábamos que algo bueno se viera de eso