

**ESTUDIO DE LOS FUNDAMENTOS TEÓRICOS, CONCEPTUALES E
IDEOLÓGICOS ALREDEDOR DE LA POBREZA, DE LA MAYOR INSTANCIA
DE PLANEACIÓN EN COLOMBIA: DNP 2002- 2014**

MARJORIE ANDREINA ALFONSO RIVERA

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C., 2016**

“Estudio de los fundamentos teóricos, conceptuales e ideológicos alrededor de la pobreza,
de la mayor instancia de planeación en Colombia: DNP 2002- 2014”

Disertación

Presentada como requisito para optar al título de

Politólogo

En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado Por:

Marjorie Andreina Alfonso Rivera

Dirigido por:

Edgar Ramiro Luna Cuéllar

Semestre I, 2016

A La Bordadita, patrona de este Colegio Mayor

A mis padres y hermanos, de quienes he recibido todo el apoyo

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Dios la oportunidad de vivir la experiencia de la Universidad, en este Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario que me permitió adquirir nuevos conocimientos, expandir mi visión del mundo y conocer a excelentes personas que acompañaron mi formación y en los que hoy tengo a buenos amigos. De igual forma quisiera agradecer a los diferentes profesores que me guiaron en el proceso, especialmente al profesor Edgar Luna por toda su colaboración y paciencia, pues no solo contribuyó al presente trabajo como director, sino que nutrió gran parte del pensamiento aquí expresado con sus clases y me animo a interesarme por los temas de desarrollo y pobreza.

Por ultimo quisiera agradecer a mi familia por el constante apoyo que me han brindado, a mis padres por creer y confiar en mí y a mis hermanos por el ánimo y la compañía en los momentos más difíciles, pues de ellos he aprendido el valor de la constancia y los muchos frutos que da el perseverar aun en los momentos de mayor adversidad.

RESUMEN

El propósito de esta investigación es identificar cuáles han sido las tendencias determinantes para la construcción de la visión de pobreza del DNP durante el periodo 2002-2014. Para tal fin se identificaron las tendencias del DNP a partir de un estudio de los planes de desarrollo y documentos Conpes en materia de pobreza; se asocian las tendencias identificadas a enfoques sobre la pobreza, y finalmente se hace un recuento sobre la construcción de una naciente visión de pobreza y de política social, a nivel mundial, y las consecuencias de la adopción de la misma en Colombia. Para así sostener que la visión de pobreza del DNP responde a una visión patológica de las causas de la pobreza y al enfoque de activos de los pobres, en la que se privilegia la focalización, ideas que han sido desarrolladas e impulsadas por organismos multilaterales como el BM y el BID.

Palabras clave:

Pobreza, política social, enfoque de activos, ingeniería social, focalización, DNP.

ABSTRACT

The purpose of this research is to identify what were the decisive trends for building the DNP vision of poverty during the period 2002-2014. To do so, DNP trends were identified from a study of Conpes development plans and documents in the field of poverty; identified trends are associated with approaches to poverty, and finally a summary is done of the construction of an emerging vision of poverty and social policy worldwide, and the consequences of the adoption of it in Colombia. In order to argue that the DNP vision of poverty responds to a pathological view of poverty that privileges the focus, such ideas have been developed and promoted by multilateral agencies such as BM and BID.

Key words:

Poverty, social policy, asset approach, social engineering, focus, DNP.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	10
1. EL DNP Y SU VISIÓN DE POBREZA	13
1.1.Primer periodo de gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006)	13
1.2.Segundo periodo de gobierno de Álvaro Uribe (2006-2010)	16
1.3.Primer gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014)	23
2. LA NOCIÓN DE POBREZA DEL DNP Y EL ENFOQUE DE ACTIVOS DE LOS POBRES	30
2.1.Primer periodo de gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006)	30
2.2.Segundo periodo de gobierno de Álvaro Uribe (2006-2010)	35
2.3.Primer gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014)	37
3. LA CONSTRUCCIÓN DE LA “NUEVA POLÍTICA SOCIAL” Y SU ADOPCIÓN EN COLOMBIA	41
4. CONCLUSIONES	52
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

LISTA DE GRÁFICOS Y TABLAS

Tabla 1.	Indicadores de reducción de la pobreza extrema	16
Tabla 2.	Indicadores de pobreza PND 2011	26

LISTA DE ANEXOS

- Anexo 1. Tabla. Integrantes comunidad epistémica
- Anexo 2. Cuadro. Definición de motivaciones y medios en los mecanismos de difusión
- Anexo 3. Cuadro. Viejo y nuevo neoliberalismo
- Anexo 4. Cuadro. Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD)
- Anexo 5. Cuadro. Visión estructural y convencional sobre las políticas para enfrentar la pobreza

LISTA DE SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
ICV	Índice de Condiciones de Vida
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
LI	Línea de pobreza extrema
LP	Línea de Pobreza
MERPD	Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad
MESEP	Misión para el Empalme de las Series de Empleo y Pobreza
NBI	Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas
PGI	Política de Generación de ingresos
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PTC	Programas de Transferencia de Condicionada
RAS	Red de Apoyo Social
SPS	Sistema de Protección Social

INTRODUCCIÓN

La lucha contra la pobreza y la preocupación por este fenómeno es una cuestión a la que los países han destinado esfuerzos y recursos desde hace muchos años. Estos esfuerzos se han dirigido no solo a la implementación de políticas que permitan superar el problema, sino que también se han invertido en investigación y diferentes estudios que permitan entender el fenómeno mismo de la pobreza, es decir, de dónde viene, cómo se reproduce y qué características pueden atribuírsele.

Las iniciativas para superar la pobreza no han sido impulsadas únicamente por los Estados de manera individual, sino que muchas de estas han sido abanderadas por diferentes organizaciones internacionales, haciendo que el tema de la pobreza sea incluido dentro de la agenda mundial del desarrollo como ocurrió con la inclusión de la erradicación de la pobreza extrema dentro de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM), establecidos a comienzos de la década del 2000 luego de la celebración de la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas. Estos objetivos serían fuertemente promovidos por el PNUD.

A pesar de las innumerables iniciativas emprendidas sigue habiendo una porción de la población mundial en condición de pobreza y pobreza extrema. Según el Informe Sobre Desarrollo Humano, 1.500 millones de personas viven en situación de pobreza multidimensional y 800 millones se encuentran en riesgo de caer nuevamente en ella (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] 2014, pág. 80). La situación en Colombia no es muy distinta, pues aunque se han implementado diferentes programas destinados a la reducción de la pobreza, especialmente a la pobreza extrema, el 28%¹ (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] 2015, párr. 1) de la población nacional aún se encuentra en condición de pobreza y el 7,9% en condición de pobreza extrema (DANE 2015, párr. 3).

A nivel nacional el Departamento Nacional de Planeación (DNP) cumple un papel primordial en la superación de la pobreza, pues es una entidad “que impulsa la implantación de una visión estratégica del país en los campos social, económico y

¹ Esta cifra corresponde a la pobreza monetaria para el año móvil julio 2014-junio de 2015.

ambiental, a través del diseño, la orientación y evaluación de las políticas públicas colombianas, el manejo y asignación de la inversión pública y la concreción de las mismas en planes, programas y proyectos del Gobierno” (DNP (s.f.), “acerca de la entidad”) y cuya misión es “liderar, coordinar y articular la planeación de mediano y largo plazo para el desarrollo sostenible e incluyente del país” (DNP (s.f.), “misión”).

Teniendo en cuenta que la pobreza continua siendo un problema vigente, que afecta a muchas personas y a nuestro país, es pertinente realizar un análisis sobre el trasfondo de las políticas contra la pobreza y de la concepción misma de pobreza. El presente trabajo no tiene la pretensión de ser una propuesta para la superación de la pobreza ni mucho menos sugiere que con este el problema se resuelva, su objetivo es más bien reflexivo, pues busca identificar las tendencias teóricas, conceptuales e ideológicas determinantes para la construcción de la visión de pobreza del DNP, desde el año 2002 al 2014. Se trata de un esfuerzo por entender de dónde viene la visión plasmada en los textos del DNP sobre la pobreza, qué tanta influencia de la academia nacional tiene, qué la inspira, de qué manera se ha construido y cómo afecta esa visión en el diseño de los diferentes programas contra la pobreza en Colombia.

Para tal fin se realizará un análisis de algunos textos elaborados por el DNP dentro de los que se incluyen el Plan Nacional de Desarrollo (PND), pues este documento “sirve de base y provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el Presidente de la República a través de su equipo de Gobierno” (DNP (s.f.), “planes de desarrollo”) y dentro de estas políticas públicas se encuentra, por supuesto, la política social.

Por otro lado, se estudiarán también algunos documentos CONPES que hacen referencia al tema de la pobreza. Estos documentos son elaborados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) quien como autoridad nacional de planeación asesora al gobierno en temas de desarrollo económico y social. Cabe resaltar que el DNP desempeña las funciones de Secretaría Ejecutiva del CONPES, y es el encargado de coordinar y presentar todos los documentos para discutir en sesión. (DNP (s.f.), CONPES).

El primer capítulo de este trabajo tiene un carácter descriptivo y se propone identificar la concepción del DNP sobre el fenómeno de la pobreza y su tendencia en la implementación de programas y políticas para superar la pobreza. El segundo capítulo asocia las tendencias identificadas en el primer capítulo, a algunas corrientes y enfoques sobre la pobreza, teniendo en cuenta las fuentes utilizadas por el DNP en la elaboración de estos textos. En el tercer capítulo se hace un recuento sobre la forma en la que se ha construido una naciente visión de pobreza y de política social, a nivel mundial, y las consecuencias que se derivan de la adopción de la misma en Colombia. Finalmente, en la última parte de este trabajo se encuentran las conclusiones de la investigación.

1. EL DNP Y SU VISIÓN DE POBREZA

El presente capítulo pretende identificar cómo ha sido concebido, por parte del DNP, el fenómeno de la pobreza entre los años 2002 y 2014, esto a partir de los conceptos, explicaciones y propuestas alrededor de la pobreza presentados en sus documentos. Para tal fin han sido seleccionados algunos de los principales textos del DNP de cada periodo presidencial, dentro del rango de tiempo ya referido, poniendo especial atención a las alternativas propuestas para la reducción de la pobreza, así como a los indicadores establecidos para su medición.

1.1. Primer periodo de gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006)

Para este primer periodo presidencial los textos del DNP a estudiar son el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el CONPES 91 de 2005.

El PND “Hacia un Estado Comunitario 2002-2006” tiene dos componentes claves relacionados con la superación de la pobreza que constituyen dos capítulos del plan. Un primer componente se concentra en el crecimiento económico y la generación de empleo, y el otro, de carácter más social, se preocupa por lo que denomina “equidad social”.

Este plan concede gran importancia al crecimiento económico como herramienta clave para la superación de la pobreza, a tal punto que atribuye al crecimiento económico la reducción de la pobreza y el progreso en indicadores sociales entre 1960 y 1995, de igual forma asocia el crecimiento de la pobreza con la posterior caída del crecimiento económico en 1999 (DNP 2003, pág. 21) y destaca que para recuperar el crecimiento económico se hace necesario recuperar la seguridad física, restaurar la seguridad jurídica y ajustar las finanzas del Estado.

Parte de su estrategia para impulsar el crecimiento económico y el empleo consistía en estimular el sector de la construcción y la formación de capital humano (DNP 2003, pág. 23) especialmente en lo referente a vivienda, puesto que el plan busca “hacer de Colombia un país de propietarios” (DNP 2003, pág. 104), y muestra gran interés en que la población adquiera activos y se responsabilice de ellos (DNP 2003, pág. 19). Para

ello considera indispensable abordar los problemas que impiden el acceso a vivienda, principalmente por parte de los más pobres por lo cual considera que los recursos de subsidios deben focalizarse en esta población y que se debe impulsar el microcrédito como un nuevo producto financiero para que hogares de bajos ingresos puedan financiar la adquisición, construcción y mejoramiento de una vivienda de interés social.

Por otro lado, ve al desempleo como un factor que influye sobre la pobreza, ya que el salario de los jefes de familia es la fuente de ingresos de muchas familias y al perder estos su empleo, la probabilidad de caer bajo la línea de pobreza aumenta (DNP 2003, pág. 157). A esta preocupación por el desempleo se propone como solución un crecimiento económico sostenido, aunque se reconoce que “la política de empleo no puede subordinarse a la de crecimiento” (DNP 2003, pág. 157) y por tanto se establecen como programas prioritarios: la reforma a la empleabilidad, el programa de apoyo directo al empleo, un sistema de protección al cesante y el fortalecimiento de la capacitación.

En el capítulo “Construir equidad social” se reitera la relación entre crecimiento económico y pobreza, sin embargo, aclara que no perseguirá únicamente el crecimiento económico sino que “aspira también a distribuir de manera más equitativa los frutos del crecimiento”, pues de lo contrario se produciría inestabilidad macroeconómica y social (DNP 2003, pág. 165). Esta relación entre pobreza y crecimiento económico se ve claramente al afirmar que el incremento en la tasa de pobreza y la desigualdad se debe a la crisis económica, especialmente a un escalamiento del desempleo y al exceso en la demanda de personal calificado. Destaca que este deterioro en los indicadores sociales se produce a pesar del aumento en el gasto social entre los años 1991 a 1999², y que los impactos de la crisis económica han sido mayores debido a la ausencia de una red de protección social sólida, pues algunos sectores como el de la educación y la salud tienen asegurados recursos por mandato constitucional mientras que los programas de asistencia usualmente son víctimas de recortes presupuestales en épocas de crisis (DNP 2003, pág.24).

Según este Plan de Desarrollo la crisis económica y la precariedad en los mecanismos de protección social producen la desacumulación de activos productivos por

² El gasto social paso de ser el 8% del producto en 1991 al 13% en 1999 (DNP 2003, pág. 24).

parte de las familias y que estas dejen de invertir en capital humano, produciendo efectos que trascienden lo coyuntural (DNP 2003, pág. 165). Teniendo en cuenta lo anterior, el plan contempla como desafíos para la política social aumentar la eficiencia del gasto social, mejorar su focalización y consolidar un sistema de protección social.

Dentro de las estrategias para alcanzar “equidad social” el Plan establece: la revolución educativa, el aseguramiento en salud, programas de nutrición, manejo social del campo y el impulso a la microempresa (DNP 2003, pág. 26).

Muchos de los aspectos del PND frente a la pobreza son desarrollados de manera más específica en el documento CONPES 91 de 2005 “Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos del milenio – 2015”, pues uno de los objetivos propuestos fue erradicar la pobreza extrema y el hambre. El CONPES entiende como punto clave para el alcance de este objetivo la construcción y protección de activos propios por parte de la población pobre, dentro de estos activos incluye el acceso a vivienda, educación y crédito; el capital humano y activos físicos (DNP 2005, pág. 9).

Plantea como estrategias promover los sectores en los cuales los pobres trabajan y adquieren bienes de consumo; el manejo social del riesgo, que opera a través del Sistema de Protección Social y de los programas de Asistencia Social con la Red de Apoyo Social (RAS); y un componente de educación.

Este documento reconoce que programas sociales de atención universal en educación y salud tienen efectos claros sobre la disminución de la pobreza, y se refiere a la formación de capital humano como una herramienta para romper con la trampa de la pobreza de los hogares (DNP 2005, pág. 9).

Por otro lado, se reconocen como factores generadores de riesgo las crisis individuales o colectivas como desastres naturales, choques económicos o de salud que pueden afectar a poblaciones vulnerables. Para contrarrestar este riesgo plantea que deben realizarse programas de atención específica a personas que hayan sufrido estos choques tendientes a la formación y conservación del capital humano, entendido este último como asistencia escolar, nutrición, inducción de demanda en servicios de salud preventivos; y programas de subsidios condicionados (DNP 2005, pág. 9).

Hace énfasis en la necesidad de que la población participe en el diseño e implementación de los diferentes programas y políticas, así como en que gran parte de estos beneficien a la infancia, pues se refiere a una transmisión intergeneracional de la pobreza que debe romperse desde la niñez (DNP 2005, pág. 11).

Respecto a la medición, el CONPES dispone como indicadores de reducción de la pobreza extrema:

Tabla No. 1 Indicadores reducción de la pobreza extrema

Indicador	Definición
(Internacional) Población cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día (valores PPA 1993)	Porcentaje de la población que vive con menos de \$1 dólar a precios internacionales de 1993. Se denomina también como línea de pobreza absoluta.
(Nacional) Porcentaje de la población/hogares por debajo de la línea de pobreza	Línea de pobreza determina si un hogar cuenta con ingresos suficientes para cubrir una canasta básica de alimentos junto con otros bienes y servicios no alimentarios.
Coefficiente de la brecha de pobreza (la incidencia de la pobreza multiplicada por la gravedad de la pobreza)	A través del producto de la incidencia (% de pobres) por la intensidad (brecha de ingresos).
Proporción del consumo o ingreso nacional que corresponde a la quinta parte más pobre de la Población	Participación del quintil más pobre en el consumo o ingreso nacional.

Fuente: Tabla elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en la información de (DNP 2005, pág. 42).

1.2. Segundo periodo de gobierno de Álvaro Uribe (2006-2010)

El PND “Estado Comunitario: desarrollo para todos” sostiene que la generación de riqueza es “fundamentalmente una tarea del sector privado” (DNP 2007, pág. 17), pero al mismo tiempo reconoce que hay interacciones para promover intereses privados que deben ser coordinadas por los mercados pero que pueden ser promovidas por el Estado; e interacciones para promover intereses colectivos en las que es necesaria la plena participación del Estado (DNP 2007, pág. 17). Aclara que no propone ni un desmantelamiento del Estado ni una estatización de la sociedad, sino que simplemente

entiende tres papeles económicos del Estado que son propender por un crecimiento sostenible, velar por la equidad social y ser promotor del crecimiento económico. En este sentido reconoce dos tipos de acciones que puede emprender para disminuir la pobreza. Unas son indirectas y se refieren a acciones del entorno macroeconómico asociadas al crecimiento y distribución del ingreso que finalmente son recogidas en la política económica; y las otras son directas que constituye intervenciones a un grupo poblacional en forma de subsidios o efectivo que buscan fortalecer capacidades y generar un flujo de ingresos³ (DNP 2007, pág. 140).

Este plan establece una conexión entre seguridad y pobreza, pues argumenta que “la seguridad provee condiciones para la inversión, y esta permite que se alcancen objetivos sociales” (DNP 2007, pág. 20).

El plan decide continuar con el programa de Familias en Acción como medio para romper los círculos de la pobreza y pretende un equilibrio entre crecimiento y distribución partiendo de la base de que “el crecimiento, por sí, solo no elimina la pobreza, pero quienes hacen énfasis únicamente en la distribución terminan por repartir solo pobreza”. Así termina por afirmar que “la inversión privada es el medio para resolver los problemas sociales del país” (DNP 2007, pág. 25).

Dentro del texto se cita y aceptan los principios económicos de Larry Summers⁴ y de Dani Rodrik⁵ y los principios universales en términos de política social de Rodrik que son la focalización y la compatibilidad de incentivos; y el objetivo es la justicia

³ Este tipo de acciones son a las que el DNP se refiere como promoción social. El PND “Estado Comunitario: desarrollo para todos” propone la consolidación de un Sistema de Promoción Social como un componente del Sistema de protección Social. Define la Promoción Social como “la acción del Estado que en la mayoría de los casos toma la forma de programas de transferencia en efectivo o en especie dirigidos a promover a un grupo de la población cuya principal característica es que vive en condiciones de privación y vulnerabilidad” (DNP 2007, pág. 124).

⁴ Lawrence Henry Summers fue Economista Jefe del Banco Mundial desde 1991 a 1993; Secretario del Tesoro de los Estados Unidos de 1999 a 2001 bajo la presidencia de Bill Clinton; Director del Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos, dependiente de la Casa Blanca, durante la presidencia de Barack Obama de enero de 2009 a diciembre de 2010 y profesor en la Universidad de Harvard dentro de la Kennedy School of Government.

⁵ Dani Rodrik es un economista dedicado a los temas de crecimiento económico, desarrollo y política económica. Tiene un Doctorado en Economía y una maestría en Administración Pública (MPA) en la Universidad de Princeton. Ha sido profesor Rafiq Hariri de Política Económica Internacional en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard; profesor de la London School of Economics (LSE). Se encuentra afiliado al National Bureau of Economic Research, al Centre for Economic Policy Research (London) y al Center for Global Development.

redistributiva y la reducción de la pobreza. A pesar de reconocer estos principios, el plan, aclara que cada país tiene derecho a desarrollar sus propias formas institucionales y a determinar la forma en la que estos principios se hagan efectivos (DNP 2007, pág. 29).

Al igual que en los documentos del anterior gobierno de Álvaro Uribe, aquí el DNP vuelve a resaltar la relación entre crecimiento económico y reducción de la pobreza, explicando que es posible que los grupos más vulnerables se beneficien del crecimiento económico cuando hay una focalización del gasto público hacia estas personas, pues de no acompañarse el crecimiento con políticas sociales hay un riesgo de que se produzca el fenómeno de la curva de Kuznets⁶, según la cual en las primeras fases del incremento en el ingreso de un país aumenta, también, la desigualdad (DNP 2007, pág. 30). Dentro de los argumentos para demostrar que el crecimiento económico reduce la pobreza, expone que el crecimiento puede servir como medio de financiación de programas para reducir la pobreza y la desigualdad; que el crecimiento tiene repercusiones sobre el mercado laboral mejorando los ingresos y reduciendo el desempleo; mejora los activos de las familias; da la posibilidad de que las familias aprovechen su potencial para generar ingresos y participar en proyectos de mayor rentabilidad; y complementado por una política social focalizada ayuda a romper los círculos de pobreza (DNP 2007, pág. 30).

En este texto el DNP identifica como síntomas de pobreza el incremento en la tasa de desempleo, la disminución de los ingresos laborales y el aumento en la tasa de participación en el mercado laboral de jóvenes y niños en edad escolar. Como causales de pobreza identifica la falta de capital de trabajo, el bajo acceso a crédito, y la ausencia de aseguramiento para enfrentar diferentes siniestros familiares como el desempleo (DNP 2007, pág. 32).

Adicionalmente, se atribuye al Estado un papel compensatorio frente a los diferentes factores que influyen sobre el bienestar de las personas, y sobre los cuales estas no tienen mayor capacidad de maniobra, como enfermedades o siniestros e incluso el origen socioeconómico. Y asume que las acciones del Estado respecto a la compensación deben

⁶Esta curva explica una “relación directa entre crecimiento y desigualdad en las primeras etapas del desarrollo de una economía, y de un punto crítico a partir del cual la desigualdad se reduce a medida que el crecimiento avanza y la economía presenta rasgos más propios de un sistema capitalista” (Ochoa 2003, pág. 50).

estar enfocadas en los más pobres para así garantizar una igualdad de oportunidades para aquellas personas con desventajas sociales y económicas, no obstante debe existir equilibrio entre méritos, eficiencia, y las políticas sociales (DNP 2007, pág. 34). Se propone entonces que los programas presten una atención integral a las familias, y se caractericen por integrar la oferta de servicios y subsidios del Estado, ser temporales, permitir un uso eficiente de los recursos estatales y permitir un fácil monitoreo de los avances.

La temporalidad y el apoyo condicionado son aspectos claves, que según el DNP permiten superar el asistencialismo, en la medida en que permitan a los beneficiarios desarrollar habilidades para generar ingresos a futuro. Se pretende, también, que las personas puedan “generar y proteger los activos que les permitan su desarrollo personal y social” (DNP 2007, pág. 107).

Son determinantes de la pobreza, según este plan y la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD), variables demográficas, el capital humano, y el mercado laboral. Dentro de las más influyentes se encuentran la educación, la condición laboral del jefe de familia, el número de niños, el tamaño del hogar y por supuesto el crecimiento económico, al cual considera como una pre-condición para la superación de la pobreza (DNP 2007, pág. 108) razón por la que sostiene que los elementos de estabilidad macroeconómica son de gran importancia dentro de la estrategia para la superación de la pobreza y pobreza extrema.

Para referirse al comportamiento de la pobreza en los últimos años, este PND hace uso del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el Índice de Condiciones de Vida (ICV) y las líneas de pobreza e indigencia.

Como estrategias para combatir la pobreza propone hacer que los programas tengan un acceso preferente para los más pobres y vulnerables, el cumplimiento de metas en otros sectores como crecimiento, infraestructura, vivienda, seguridad y justicia, especialmente en lo que respecta a la generación de empleo de calidad y a la cobertura en educación, pues estos son sectores con gran influencia sobre el ingreso (DNP 2007, pág. 112).

Por su parte el documento CONPES 102 de 2005 profundiza en la red de protección social contra la extrema pobreza. Esta red es el resultado de una propuesta de la MERPD,

conformada en 2004 para asegurar el cumplimiento de los objetivos del milenio y las metas de la Visión Colombia 2019.

En este documento es visible la postura del DNP frente a la pobreza como condición que es superable a través de una oferta integral de servicios sociales, un acompañamiento transitorio, acceso preferente, y un marco de corresponsabilidad de los usuarios en el que estos toman partido en la superación de su situación.

Reconoce que alcanzar igualdad de oportunidades en el acceso y calidad en educación, salud y seguridad social implica reducir la pobreza (DNP 2006, pág. 8).

A pesar de que este CONPES también relaciona directamente al crecimiento económico con la disminución en los índices de pobreza, se muestra de acuerdo con que parte de la población no se beneficia del crecimiento, especialmente la población rural, lo que podría explicarse porque el gasto no es lo suficientemente pro-pobre o porque las familias vulnerables han caído en lo que llama “trampas de la pobreza” (DNP 2006, pág. 9).

No solo hace referencia al término “trampas de la pobreza” sino que también destaca el carácter multidimensional de la pobreza y emplea la expresión círculo vicioso de la pobreza para explicar el fenómeno en el cual una persona de escasos recursos que no pueda culminar sus estudios o tenga alguna enfermedad terminará desempleada o con empleos de poca calificación, por lo tanto tendrán una baja remuneración y sus familias terminaran reproduciendo la misma situación.

Cabe resaltar que este documento afirma que los pobres y en especial quienes se encuentran en situación de pobreza extrema no pueden salir de su situación por su propia cuenta y por tanto necesitan ayuda del Estado por medio de redes Sociales. Sin embargo argumenta que las redes sociales sectoriales como las destinadas a jóvenes, infancia, cabezas de hogar, etc., tienen limitaciones en tanto que no permiten una respuesta integral al carácter multidimensional de la pobreza, por lo cual insiste en la focalización y articulación en la oferta de programas sociales alrededor de la familia.

Este documento CONPES también habla de la transmisión intergeneracional de la pobreza y explica que en el largo plazo esta se puede romper mediante la acumulación de capital humano y físico, y el incremento en la productividad.

Según la MERPD la pobreza puede reducirse también mediante la combinación de estrategias macroeconómicas y de asistencia social condicionada a la protección del capital humano y a la promoción social.

Teniendo en cuenta todo lo anterior se propone la Red como un nuevo modelo de gestión en la política social cuyos lineamientos incluyen: incentivar logros en formación y acumulación de capital humano, permitir a futuro la generación de ingresos autónomos y focalizar la inversión y la oferta complementaria (DNP 2006, pág. 12). Esta red pretende abarcar las dimensiones de: identificación, Ingresos y trabajo, educación, salud, habitabilidad, nutrición, dinámica familiar, aseguramiento, bancarización y apoyo legal (DNP 2006, pág. 16).

La población beneficiaria de la red serían hogares en condiciones de extrema pobreza y familias desplazadas por la violencia que se vincularían a través del programa Familias en Acción y solo podrían estar vinculadas a la red por un tiempo máximo de 5 años, durante los cuales el acompañamiento sería decreciente y estas familias deberían haber superado la pobreza extrema. Al cumplir los 5 años se les desvincularía de la red pero continuarían recibiendo algunos servicios del Estado mediante el Sistema de Protección Social.

El documento CONPES 3616 de 2009 “lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento” parte del hecho de que a pesar que los índices de pobreza han disminuido, los programas sociales no han logrado impactar de igual manera sobre la pobreza extrema, fenómeno que es atribuido al hecho de que los beneficios del crecimiento económico no logran llegar a esta población. Por tal razón se crea la Política de Generación de Ingresos (PGI) dirigida a los adultos y jóvenes mayores de 18 años de la Red Juntos que no hayan podido alcanzar los logros de la dimensión de ingreso y trabajo establecidos por la red.

La PGI se centra en la generación de ingresos como una de las principales soluciones a la pobreza extrema y la vulnerabilidad, y por tanto busca “desarrollar e incrementar el potencial productivo de la población pobre extrema y desplazada (PPED),

desarrollando sus capacidades⁷ y creando oportunidades para que puedan acceder y acumular activos⁸ y, en el mediano y largo plazo, alcanzar la estabilización socioeconómica” (DNP 2009, pág. 2). En síntesis, la PGI debe garantizar el desarrollo de capital humano⁹ y social, además de permitir el acceso y acumulación de capital productivo¹⁰.

Es importante tener en cuenta que para efectos de este CONPES se concibe como población en pobreza extrema a “los más pobres entre los pobres” que corresponden a las familias que presenten las condiciones de vida más bajas de acuerdo al SISBEN, es decir, los dos primeros quintiles de la población de SISBEN 1, los cuales son también objeto de la Red Juntos (DNP 2009, pág. 2). Sin embargo, no se deja de lado que las personas en situación de pobreza enfrentan otras situaciones adversas diferentes del bajo ingreso, tales como la violencia y desplazamiento forzado, situaciones que se convierten en obstáculos para salir de la pobreza.

Reconoce además otros elementos que obstaculizan el propósito de la reducción de la pobreza: parte de la población queda excluida de los beneficios del crecimiento y la generación de riqueza; la pobreza es un fenómeno multidimensional; el porcentaje de pobreza no varía mucho a pesar de que el gasto público social se ha duplicado; “La pobreza es persistente, es decir, se transmite intergeneracionalmente por la existencia de trampas de pobreza” (DNP 2009, pág. 22).

Según este CONPES las acciones de la PGI deben ser integrales, progresivas, coordinadas y diferenciales¹¹; con un enfoque territorial; y deben contar con la participación activa de la población beneficiaria (DNP 2009, pág. 20). Adicionalmente,

⁷ “son la cantidad, la calidad y la pertinencia del capital humano, es decir las características y condiciones requeridas para acceder al mercado laboral o, en general, a las actividades productivas” (DNP 2009, pág. 7).

⁸ “Son aquellos factores productivos no inherentes a la persona (activos sociales, productivos y naturales), que facilitan o potencian el desarrollo de actividades que generan ingresos” (DNP 2009, pág.9).

⁹ “Son los conocimientos, las aptitudes y la experiencia de los seres humanos, que los hacen económicamente productivos. El capital humano se puede incrementar invirtiendo en educación, atención de la salud y capacitación laboral” (Banco Mundial 2009 en DNP 2009, pág.8).

¹⁰ “Para los fines de esta política se define como acceso a activos incluyendo asistencia técnica, servicios de desarrollo empresarial, y servicios financieros tales como microcrédito, microseguros, y acceso a tierras y riego” (DNP 2009, pág. 8).

¹¹ se refiere a tener en cuenta las diferencias poblacionales y características específicas de los beneficiarios de la intervención, incluyen medidas afirmativas hacia grupos poblacionales como mujeres, indígenas, afrocolombianos y personas discapacitadas (DNP 2009, pág. 6).

deben privilegiarse las soluciones que crean independencia económica a pesar de que estas muestren resultados a largo y mediano plazo, sobre soluciones que pueden dar resultados rápidos pero que finalmente terminan por generar dependencia.

1.3. Primer gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014)

El PND 2010-2014 Prosperidad para todos: Más empleo, menos pobreza y más seguridad utiliza el término “prosperidad democrática” para resumir el objetivo último del plan. Identifica tres pilares que permitirán alcanzar esta meta: el crecimiento sostenido, una estrategia de igualdad de oportunidades y una estrategia para consolidar la paz (DNP 2011, pág. 23).

En cuanto al debate entre Estado y mercado, aclara que su objetivo es un Estado de tercera vía, lo que significa “el mercado hasta donde sea posible y el Estado hasta donde sea necesario” (DNP 2011, pág. 24).

Adicionalmente, afirma que el crecimiento no garantiza la disminución de la pobreza, pero si es un requisito fundamental para alcanzarla (DNP 2011, pág. 63). Así que para alcanzar un crecimiento económico sostenido se pretendía impulsar los sectores con mayores impactos en la economía nacional que son el sector agropecuario, la vivienda, la infraestructura y el sector minero-energético, denominadas “locomotoras de crecimiento”. Cada locomotora tiene un propósito y dentro de las locomotoras que están directamente asociadas con la reducción de la pobreza se encuentran: el sector agropecuario, que busca disminuir la pobreza del sector rural mediante empleo formal y el impulso de emprendimientos exitosos; la construcción, que genera empleo al tiempo que mejora las condiciones de habitabilidad de la población; infraestructura de transporte, hace que disminuyan los costos de los bienes de consumo permitiendo mayor acceso a ellos por parte de la población de escasos recursos.

Este plan muestra gran preocupación por las brechas existentes entre las regiones del país, pues supone que para conseguir una prosperidad democrática, es decir una prosperidad para todos, es necesario reducir las desigualdades regionales. Por esta razón se realiza una caracterización de los departamentos, cosa que revela un enfoque diferencial.

Reconoce que hay una relación entre pobreza y capacidades institucionales, pues dentro de su diagnóstico encuentra que los municipios más pobres son los que poseen menores capacidades institucionales, por lo cual se plantea fortalecer las capacidades institucionales para lograr convergencia social.

Propone mejorar la calidad en educación como una de las vías para superar la pobreza y alcanzar la prosperidad, pues de esta forma los ciudadanos adquieren las capacidades requeridas para hacer uso activo de la ciudadanía y contribuir al desarrollo del país (DNP 2011, pág. 107).

Otra de las reconocidas vías para reducir la pobreza es el acceso a servicios financieros formales pues el DNP se basa en estudios económicos para afirmar que existe una relación positiva entre el acceso a estos servicios, el crecimiento económico y efectos positivos sobre la reducción de la desigualdad y la pobreza (DNP 2011, pág. 166), en este sentido se desarrollan programas que fomentan el ahorro incluso entre las familias en condiciones de pobreza extrema como por ejemplo Banca de las oportunidades.

Dentro de los factores que dificultan la posibilidad de que las familias superen su condición de pobreza se encuentra la alta exposición al riesgo que los vuelve más vulnerables al no contar con ningún tipo de seguro.

El PND acepta la existencia de fallas del mercado y se ha propuesto identificar cuáles de estas fallas impiden el acceso de la población de la red de protección social para la erradicación de la pobreza a servicios sociales básicos (DNP 2011, pág. 226).

Dentro del plan se manifiesta que hay una mayor incidencia de la pobreza en las zonas rurales, pues a pesar del mejoramiento en los índices de pobreza la brecha entre las zonas rurales y urbanas es cada vez más grande. Esta mayor incidencia de la pobreza en el área rural se evidencia en la incapacidad de la población para acceder a las oportunidades que brinda el desarrollo económico debido a las trampas de la pobreza, y esto a su vez se encuentra asociado a la baja productividad del campo, por lo tanto busca implementar una política que rompa con estas trampas, que contrarreste los efectos de la violencia y el narcotráfico; y por otro lado, garantice el acceso a activos tanto físicos como financieros y el mejoramiento de capacidades para aprovechar estos activos y potencialidades, para de esta forma mejorar la productividad (DNP 2011, pág. 335).

Puede identificarse como transversal a todo el PND el término “prosperidad” dándole el significado de “una sociedad con más empleo, menos pobreza y más seguridad” (DNP 2011, pág. 321), que “tenga acceso a las herramientas fundamentales que le permitan labrar su propio destino” (DNP 2011, pág. 321). Al igual que los dos anteriores planes de desarrollo, concuerda con que hay dos caminos para lograr su objetivo que corresponden al crecimiento económico a través del cual se genera empleo, se produce riqueza, se mejora la calidad de vida de la población y se generan recursos públicos que pueden ser invertidos en reducir la pobreza; y por otro lado, el desarrollo social integral. Sostiene además que estos dos caminos se retribuyen mutuamente pues el crecimiento económico genera desarrollo social y a su vez, este último genera igualdad y otras condiciones que mejoran la productividad (DNP 2011, pág. 321).

El PND presenta como desafíos para equilibrar el desarrollo económico y social: aumentar la eficiencia del gasto social; mejorar la focalización del gasto social; consolidar un sistema de protección social (SPS) que fortalezca el capital humano y los ingresos de los hogares; y alcanzar la inclusión social de los diferentes grupos étnicos. Consideran como indispensable para reducir los niveles de pobreza el funcionamiento del SPS y otros mecanismos que permitan que la población acceda a activos físicos y financieros como la vivienda y el crédito (DNP 2011, pág. 323).

Puede verse en este documento una especial atención, por parte del DNP, a la pobreza por ingresos autónomos, preocupación que es justificada por el hecho de que las cifras de pobreza por ingresos son mayores que las cifras de NBI y del índice de pobreza multidimensional (DNP 2011, pág. 415), y porque la desigualdad de ingresos es superior a la desigualdad de oportunidades¹². Se Considera que la incidencia de la pobreza por ingresos es alta debido, en gran parte, a los altos niveles de desigualdad.

Otras de las razones por las cuales se muestra tanta preocupación por el tema de la pobreza por ingresos son: que Colombia se encuentra entre los países de América Latina cuyos índices de pobreza por ingresos han disminuido más lentamente; que en comparación con otros países con un PIB similar la incidencia de la pobreza en Colombia es muy alta; y

¹² Para llegar a esta conclusión, el PND compara las cifras del coeficiente de Gini con las arrojadas por el índice de oportunidades Humanas para los niños de Colombia (IOH-Colombia).

finalmente, que en la época de mayor crecimiento económico la pobreza no disminuyó considerablemente gracias a la inflación de los alimentos (DNP 2011, pág. 418). A partir de todo esto el plan concluye que dentro del país se ha originado una trampa de la pobreza por ingreso autónomo. El mismo plan diagnostica que parte de este problema tiene sus raíces en que las condiciones de vida en el país han mejorado más por los subsidios y la cobertura de los servicios sociales, que por la generación de más empleos y el mejoramiento en la calidad de estos (DNP 2011, pág. 418).

Para este PND fueron tenidos en cuenta los siguientes indicadores de pobreza:

Tabla 2. Indicadores de pobreza PND 2011

Indicadores	Descripción
Pobreza (ingresos)	Pobreza, pobreza extrema y Gini por ingreso autónomo. Cálculos MESEP con base en Encuestas de Hogares del DANE (Encuesta Continua de Hogares (ECH) 2002-2005 empalmada por MESEP y Gran Encuesta Continua de Hogares (GEIH) 2008 y 2009).
Pobreza con subsidios	Las fuentes de estos datos son la MERPD, DNP y ECV. En la metodología se imputan subsidios monetarios y en especie (imputando el costo unitario de los subsidios).
Pobreza extrema (ingresos)	Costo mensual per cápita necesaria para adquirir la canasta básica que cubre los requerimientos nutricionales mínimos según estándares del ICBF y la FAO
Gini	Desigualdad de ingresos.
NBI	Se considera pobre a quien tiene al menos una Necesidad Básica (Vivienda adecuada, Acceso a servicios básicos, Hacinamiento crítico, Dependencia económica y Ausentismo escolar) insatisfecha. Cálculos DNP - SPSCV con base en ECH 2002-2005, GEIH 2007-2009 del DANE.
Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-	El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) para Colombia se construyó en el DNP con base en el indicador desarrollado por el Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI) que

Col)	refleja el grado de privación de las personas en un conjunto de dimensiones. En Colombia se tuvo en cuenta 5 dimensiones (clima educativo del hogar, condiciones de niñez y juventud, salud, ocupación y servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda) y 16 variables. Cálculos DNP, DDS, SPSCV con base en ECV 2003 y 2008 del DANE.
Índice de Oportunidades Humanas para Colombia (IOH-Col)	El Índice de Oportunidades Humanas (IOH) del Banco Mundial es una medida que combina el avance en la tasa de cobertura para un conjunto de servicios básicos, y el grado de igualdad con que dichos avances se distribuyen entre distintos grupos de población. Se estima para los menores de 18 años teniendo en cuenta 5 dimensiones –educación, servicios básicos de la vivienda, salud, seguridad e identidad jurídica y TIC– y 19 variables.

Fuente: Tabla elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en la información de (DNP 2011, pág. 417; Vélez et al 2010).

El documento CONPES 150 de 2012 “Metodologías oficiales y arreglos institucionales para la medición de la pobreza en Colombia” considera que en el país las metodologías para la medición de la pobreza pueden dividirse en indirectas y directas. Las indirectas son aquellas metodologías con las cuales se construyen las líneas de pobreza que son utilizadas para determinar la pobreza monetaria. Por otro lado las directas son el IPM y NBI que miden la pobreza desde una perspectiva multidimensional.

Según este CONPES los indicadores que priman entre el 2010 y el 2014 son la pobreza monetaria basada en las líneas de pobreza construidas para 2011 y la incidencia de la pobreza multidimensional con IPM.

Cabe resaltar que para este periodo se hace énfasis en el tema de la desigualdad, pues finalmente la estrategia para la reducción de la pobreza consiste en garantizar la igualdad de oportunidades de la población (DNP 2012, pág. 5).

En la medición de la pobreza monetaria lo que realmente se mide es el bienestar de las personas en función de la suficiencia de ingresos, para esto se tiene en cuenta el ingreso

per cápita de la unidad de gasto¹³ que tiene como fuente las Encuestas de Hogares (EH) del DANE. Dentro de los ingresos de una unidad de gasto se incluyen los ingresos por concepto de salarios, ganancias, honorarios, los ingresos en especie, las transferencias monetarias gubernamentales y otras fuentes de ingreso como pensiones, arriendos y ayudas. Para determinar el ingreso per cápita de una unidad de gasto simplemente se divide el ingreso total de la unidad en el número de personas que la conforman y este es el ingreso que se compara con el valor de las líneas de pobreza y pobreza extrema. De esta forma se determina que una persona es pobre o pobre extrema cuando su ingreso promedio al mes se encuentra por debajo del valor de la línea correspondiente; y la incidencia de la pobreza o pobreza extrema, dependiendo del caso, se refiere al porcentaje de personas que se encuentra por debajo de estas líneas con respecto a la población total.

En cuanto a las líneas de pobreza y pobreza extrema, estas son construidas con base a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG). El valor de la línea de pobreza extrema (LI) corresponde al “costo mensual per cápita necesaria para adquirir la canasta básica que cubre los requerimientos nutricionales mínimos según estándares del ICBF y la FAO” (DNP 2012, pág. 9). Este costo se obtiene al valorar los hábitos de consumo de una población de referencia, de aquí se seleccionan los alimentos que más se consumen y las cantidades se ajustan de acuerdo a los estándares de la OMS, la FAO y la ONU. Para valorar el costo de la canasta se utilizan los precios declarados por las personas en la ENIG, entonces el costo de la canasta básica de alimentos corresponde a LI.

Por su parte el valor de la línea de pobreza (LP) “equivale al costo mensual per cápita necesario para adquirir, además de los alimentos, otros bienes y servicios básicos” (DNP 2012, pág. 9). Para determinar LP se divide el gasto total entre el gasto de alimentos¹⁴ y ese valor es multiplicado por LI.

¹³ “La unidad de gasto hace referencia a la persona que atiende sus propios gastos, o al grupo de personas que comparten la vivienda y tienen arreglos para satisfacer en común sus necesidades esenciales (gastos de alimentación, servicios de la vivienda, equipamiento y otros gastos del hogar)” (DANE 2009 en DNP 2012, pág.7) Dentro de la unidad de gasto no se incluye a los pensionistas ni a los empleados del servicio doméstico interno porque el pago de pensiones es considerado un ingreso y no un gasto; por otro lado los pagos realizados al servicio doméstico son ingresos para quienes prestan el servicio, por tanto es posible ver más de una unidad de gasto dentro de un mismo hogar.

¹⁴ Este parámetro se denomina coeficiente Orshansky.

A diferencia de la pobreza monetaria, el IPM indica la privación de los hogares en distintas dimensiones, para Colombia estas dimensiones son: condiciones educativas de hogar, condiciones de la niñez y la juventud, trabajo, salud, acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda (DNP 2012, pág. 10). A todas estas dimensiones se les da la misma importancia y son medidas mediante 15 indicadores.

La unidad de análisis del IPM no es la persona individual sino el hogar y según este índice se considera a un hogar multidimensionalmente pobre si tiene privaciones en al menos el 33% de las 15 variables.

Por medio de este CONPES el DNP transfiere la metodología para el cálculo de la pobreza multidimensional al DANE, este último también asume el cálculo y oficialización de las cifras de pobreza monetaria y multidimensional a partir del año 2012.

2. LA NOCIÓN DE POBREZA DEL DNP Y EL ENFOQUE DE ACTIVOS DE LOS POBRES

A partir de los documentos estudiados en el anterior capítulo es posible identificar una continuidad no solo en su visión de pobreza, sino respecto a la política social, esto especialmente en los primeros dos gobiernos estudiados. Sin embargo para tener una visión más objetiva sobre el tema se retomarán los periodos de gobierno y documentos ya mencionados y se identificará cuáles son las principales tendencias que han influido en la concepción de pobreza del DNP y por tanto en las diferentes políticas formuladas para su reducción, así como la influencia de tales tendencias en los diferentes índices establecidos para su medición.

2.1. Primer periodo de gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006)

Si bien los documentos no nos ofrecen una definición explícita de pobreza, es posible identificar su tendencia a partir del análisis de varios elementos.

En primer lugar se debe poner en consideración el término utilizado por el DNP para referirse a las políticas de lucha contra la pobreza, pues como bien expone Verdera (2007, pág. 244) existen diferentes denominaciones y cada una de estas tendrá diferentes implicaciones.

El PND 2002-2006 se refiere a la pobreza como un problema que obstaculiza la “construcción de la equidad” y habla de “derrotar a la pobreza”, no obstante el CONPES 91 es más específico y habla de erradicar la pobreza extrema. Según Verdera (2007, pág. 245) usar la palabra erradicación implica que la pobreza se considera algo intolerable, que se debe a la estructura económica y social, y que se concibe como una responsabilidad del Estado y la sociedad. Sin embargo, este CONPES está inscrito en el contexto de los objetivos de milenio, cuya meta es reducir la pobreza extrema a la mitad, lo que implicaría que “los países muy pobres tienen limitaciones para reducir completamente la pobreza extrema” (Verdera 2007, pág. 245)

Otro elemento importante es la tendencia en el estudio de la pobreza pues esta será la base para la elección de un modelo de política social. Para una determinada visión de pobreza el centro del problema estará en las familias o los individuos y por tanto en ellos se enfocará toda medida y acción (son ellos quienes necesitan mejorar), esta tendencia en el estudio de la pobreza es denominada “de ingeniería social” y se relaciona con los asuntos administrativos y de política como la medición de la pobreza, tenderá más hacia la aplicación de medidas macroeconómicas (control de la inflación y protección social), mesoeconómicas (redistribución de ingresos vía política fiscal) y microeconómicas (calidad de oferta de trabajo y políticas sociales de alivio a la pobreza) (Verdera 2007, pág.246).

Por otro lado se encuentra la visión socioestructural que se preocupa más por las instituciones sociales y por los procesos que crean y reproducen pobreza o por el contexto global del fenómeno. Esta última tenderá hacia la aplicación de una política de redistribución y buscará cambios en la estructura productiva y del empleo (la estructura es la que necesita mejorar) (Verdera 2007, pág. 248). Esta visión corresponde a la corriente estructuralista que ha desarrollado su pensamiento alrededor de las relaciones de poder y la dependencia, la crítica a la ley de las ventajas comparativas y de la restricción interna, el carácter dual del desarrollo económico, la oferta limitada de trabajo (la distribución del ingreso), una visión del desarrollo que involucra un cambio estructural y la inversión estatal en infraestructura y desarrollo productivo (CEPAL 2015, págs. 49-50)¹⁵. La visión socioestructural puede asociarse también al neoestructuralismo, corriente impulsada por la CEPAL que busca integrar al pensamiento estructuralista los cambios en Latinoamérica y a nivel internacional desde fines de los años ochenta, como “la apertura comercial, la movilidad internacional de capitales, la privatización y la desregulación en un contexto de relaciones más estrechas con el resto del mundo y de mayor integración regional” (CEPAL 2015, pág. 51).

Podría decirse que en la visión de pobreza para este periodo de gobierno hay una combinación de ambas tendencias de estudio. Por un lado, se evidencia una tendencia socioestructural al perseguirse un cambio en la estructura productiva con la inversión en

¹⁵ El estructuralismo se desarrolló sobre la base del pensamiento de economistas pertenecientes a la tradición keynesiana, poskeynesiana y schumpeteriana (CEPAL 2015, pág. 51).

sectores generadores de empleo como la construcción y con la aplicación de la reforma a la empleabilidad. Por otro lado se puede ver la influencia de la tendencia de ingeniería social con la consolidación de la Red de Protección Social, el sistema de protección al cesante, los programas de asistencia social focalizados y el estímulo a que la población (especialmente la población en condición de pobreza) adquiera activos.

En el documento CONPES 91 es identificable una mayor tendencia de ingeniería social en el manejo del riesgo a través del Sistema de Protección Social y de los programas de Asistencia Social con la Red de Apoyo Social (RAS); la focalización de programas hacia las personas más vulnerables; la construcción y protección de activos como vivienda, crédito, educación y activos físicos por parte de población en condición de pobreza. La tendencia socioestructural es visible en la intención de promover los sectores en los cuales los pobres trabajan y adquieren bienes de consumo.

En cuanto a las estrategias en la lucha contra la pobreza puede verse una clara influencia de una corriente del Banco Mundial impulsada en la década de los años 90¹⁶, según la cual debe aplicarse “una doble estrategia” que combine acciones en pro del crecimiento económico con otras que busquen mejorar el capital humano mediante el gasto público social (Verdera 2007, pág. 257), pues en el PND 2002-2006 pueden verse dos componentes claves relacionados con la superación de la pobreza que constituyen dos capítulos del plan. Un primer componente se concentra en el crecimiento económico y la generación de empleo, y el otro, de carácter más social se preocupa por lo que denomina “equidad social” que abarca temas como calidad y cobertura de la educación.

El informe Mundial presentado en 2000 comienza a hablar en términos de “oportunidades”, se considera ideal proveer a las personas pobres de activos como educación, salud e infraestructura; reducir los riesgos asociados a cambios en la economía y a shocks como desastres naturales; la implementación de medidas a favor de la microempresa como acceso a crédito; reducción de las fallas del mercado; la apertura comercial y proteger al gasto público de los recortes en el presupuesto (Verdera, 2007).

Las políticas propuestas por el BM se centraban en “ampliar las oportunidades de la población pobre para que puedan salir de ese estado y en los programas focalizados”

¹⁶ Es posible ver esta tendencia en el informe sobre el desarrollo elaborado por el Banco Mundial en 1990.

(Verdera 2007, pág. 259). Este PND no es tan insistente en la utilización de la palabra “oportunidades”, no obstante manifiesta que “el Gobierno está comprometido con la construcción de una sociedad más justa en la que todos los colombianos se beneficien de los frutos del crecimiento y tengan similares oportunidades” (DNP 2003, pág. 26). Adicionalmente el CONPES 91 considera que la estrategia para reducción de la pobreza y de la pobreza extrema consiste finalmente en implementar mecanismos que den oportunidades preferentes a los pobres (DNP 2005, pág. 6).

Para el PND los subsidios deben focalizarse en la población más pobre y se debe impulsar el microcrédito, cosa que posibilita el acceso a un activo como la vivienda por parte de la población en condición de pobreza. Se propone, además, el impulso a la microempresa como una estrategia para alcanzar la equidad social.

Uno de los elementos más importantes para analizar es el enfoque de pobreza y para este periodo de gobierno el DNP tiene una visión claramente influenciada por el enfoque denominado “activos de los pobres”. Este enfoque es una variante de la teoría del capital humano de Gary Becker (perteneciente a la escuela de Chicago) y se caracteriza porque las familias y los individuos son, antes que nada, propietarios de activos y capital (Verdera 2007, pág. 24), además considera que “los pobres o una parte de ellos podrá salir de la pobreza si utiliza mejor sus activos o su capital” (Verdera 2007, pág. 24).

El enfoque de los activos nace en los años 70 y su primera referencia es el libro del economista estadounidense Hollis Chenery titulado *Redistribution with Growth*, elaborado a partir de los resultados de un estudio realizado por el Centro de investigaciones del Banco Mundial (BM) y el Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Sussex (IDS).

Chenery parte de que el rápido crecimiento económico en los países subdesarrollados había tenido poco impacto en al menos un tercio de la población debido a que los beneficios del tal crecimiento se habían distribuido de manera muy desigual (Chenery 1974 en Verdera 2007, pág. 25), y que ese crecimiento desigual se perpetuaba gracias al reducido acceso a tierra, crédito, educación y empleo. De esto concluye que “el crecimiento del ingreso de los grupos de población pobre está limitado por la falta de acceso a la tierra, el capital y a los servicios públicos” (Verdera 2007, pág. 25). En este sentido las políticas para reducir la pobreza deberían buscar cambiar el patrón de

concentración de los activos¹⁷, reducir las barreras de entrada a tipos de producción más rentables y apoyar los ingresos de la población más pobres para que sean propietarios volviendo a esta población más productiva mediante inversión pública en educación, servicios públicos, acceso crédito y reforma agraria (Verdera 2007, pág. 26).

Posteriormente un trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), elaborado por Nancy Birdsall y Juan Londoño, retoma este enfoque afirmando que “el crecimiento económico es el factor clave en reducir la pobreza siendo la distribución de los activos físicos y de capital humano un segundo determinante clave, tanto en la reducción de la pobreza como del crecimiento agregado” (Verdera 2007, pág. 27). Estos autores sostienen que la desigualdad es un obstáculo para el crecimiento y para la reducción de la pobreza, pues la no reducción de la pobreza significa que las mejoras en la productividad no han sido extendidas a gran parte de la población, cosa que afecta al crecimiento económico. Concluyen entonces que “una mejor distribución de los activos que incluya a los pobres, no solo aumentaría sus ingresos, reduciendo la pobreza directamente, sino que también aumentaría el crecimiento agregado, reduciendo el efecto negativo del crecimiento sobre la desigualdad” (Verdera 2007, pág. 28).

Puede verse reflejado este enfoque en el PND del Estado comunitario, pues este se propone “crear un país de propietarios donde todos se sientan dueños y responsables de un activo y un destino” (DNP 2003, pág. 19). Muestra a la desacumulación de activos como algo que genera efectos profundamente negativos, como que las familias dejen de invertir en la formación de capital humano lo que a largo plazo termina generando un problema estructural que perpetúa la pobreza (DNP 2003, pág. 165). De hecho este plan no solamente habla continuamente de la importancia de que las familias al igual que los individuos adquieran activos y capital, sino que parte de la misma base de la que partió Chenary y es que aunque haya crecimiento económico siempre hay una porción de la población para la que va a ser imposible acceder a los “frutos” de este crecimiento, por lo que se preocupa por una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento pues de lo contrario se produciría inestabilidad macroeconómica y social (DNP 2003, pág. 165).

¹⁷ En este punto se habla de redistribución de activos y se señala que por poco viable que sea una redistribución de activos como la tierra, es indispensable algún grado de redistribución para que a población rural pueda ser más productiva.

En cuanto a las estrategias para la construcción de equidad contempla: la educación, aseguramiento en salud, programas de nutrición, salud pública, el manejo social del campo, el impulso a la microempresa y a la economía solidaria.

Según el BM “el crecimiento económico es el factor clave para reducir la pobreza ya que constituye la base del aumento de los ingresos” (Banco Mundial 1990, pág. 2), de igual forma el PND considera al crecimiento económico como un factor fundamental para la solución de los problemas de pobreza y empleo (DNP 2003, pág. 103).

El Plan hace gran énfasis en la participación del sector privado en el jalonamiento del crecimiento económico y se plantea eliminar las barreras y “trabas burocráticas” para estimular la participación del sector privado en sectores estratégicos (DNP 2003, pág. 103).

Para el caso del CONPES 91 cabe resaltar que el establecimiento de las metas y la adaptación de los indicadores estuvo a cargo de un equipo técnico del que hicieron parte las agencias del Sistema de Naciones Unidas, y contó con la coordinación de CEPAL junto con el Programa Nacional de Desarrollo Humano. En este documento se anuncia que el gobierno con apoyo del BID ha creado la Misión para la Estrategia de Reducción de Pobreza y Desigualdad, que se encargará de la realización de un diagnóstico oficial de la pobreza.

2.2. Segundo periodo de gobierno de Álvaro Uribe (2006-2010)

Retomando los elementos analizados en el anterior apartado debe tenerse en cuenta que el Plan de Desarrollo “Estado Comunitario: desarrollo para todos”, al hablar de la política contra la pobreza, hace uso del término “reducir” cuya concepción implícita, según Verdera, es que la pobreza se debe a los atributos de los grupos vulnerables y por tanto la responsabilidad del Estado es únicamente atender a estos grupos (Verdera 2007, pág. 245). Para este periodo la visión del DNP sigue estando influenciada por la tendencia de ingeniería social, pues se proponen medidas que pretenden atender una visión coyuntural tales como la consolidación de un sistema de promoción social que incluye programas de transferencia en efectivo dirigidos a promover a un grupo de la población, cuya principal característica es que vive en condiciones de privación y vulnerabilidad. En el PND al igual

que en los documentos CONPES se selecciona a la familia como unidad de análisis, de lo que se deriva que debe haber una focalización hacia esta y no una hacia la estructura, este es el caso de la Red de Protección social contra la pobreza extrema. Se reconoce, además, la doble estrategia para reducir la pobreza en las acciones directas (intervenciones a un grupo poblacional para fortalecer capacidades) e indirectas (política económica) del Estado (DNP 2007, pág. 140).

El enfoque que refleja el PND, es al igual que para el anterior gobierno, el de “los activos de los pobres”, pues este plan busca un equilibrio entre crecimiento y distribución, afirmando que no se puede pensar solo en crecimiento, pero tampoco puede ser descuidado este aspecto porque de lo contrario no habrá nada para distribuir (DNP 2007, pág. 25). Esto tiene conexión con el enfoque de activos, ya que se concede gran importancia al papel del crecimiento económico, pero se deja entrever que este crecimiento no es equitativo y por tanto se debe buscar la forma de que sus beneficios sean bien distribuidos, pues solo así el crecimiento será sostenible.

Este plan concuerda con el enfoque de activos al considerar al crecimiento económico y a la distribución de activos y capital como las claves para reducir la pobreza. En este sentido, el plan manifiesta que para lograr condiciones favorables al crecimiento económico, al mismo tiempo que se supera la pobreza y se consigue equidad, es necesario impulsar el incremento del capital humano, físico y social (DNP 2007, pág. 25).

Dentro de las acciones propuestas por este enfoque se encuentra apoyar los ingresos de la población pobre mediante una combinación de educación, servicios públicos y acceso a crédito. Por su parte el DNP plantea que la educación, la investigación, la aplicación de conocimientos, el capital físico y el humano, el crédito popular y el apoyo al emprendimiento son los pilares de la competitividad para aumentar el ingreso y mejorar su distribución (DNP 2007, pág. 25).

La corriente del BID, del enfoque de activos, reconoce que el crecimiento económico puede producir desigualdad en las primeras fases (Verdera 2007, pág. 27), frente al tema el DNP acepta que el crecimiento económico en el largo plazo genera desigualdad en el corto plazo, y propone contrarrestar los efectos de este fenómeno de la curva de Kuznets con la puesta en práctica de políticas de erradicación de la pobreza que

busquen mejorar la educación y el incremento en la valorización del capital humano (DNP 2007, pág. 30).

Dentro del importante papel que se le da a los activos, en el PND, es de resaltar que uno de los canales a través de los cuales el crecimiento económico afecta las tasas de pobreza es el mejoramiento de los activos de los hogares, ya que los hogares pobres no logran salir de la pobreza por la falta de capital de trabajo y acceso a crédito (DNP 2007, pág. 32). Esto se corresponde con una de las causales de pobreza señaladas por el enfoque de activos, según la cual el crecimiento de los ingresos de los pobres se encuentra limitado por la falta de acceso al capital físico y humano.

En el marco del enfoque de los activos el CONPES 102 comparte la idea de que en la situación de las familias pobres hay una doble responsabilidad. El CONPES habla de corresponsabilidad que significa que las familias deben tomar partido en su proceso de superación de la pobreza como usuarios de la Red de protección contra la Extrema Pobreza y la corriente “activos-vulnerabilidad-oportunidades” del enfoque de activos, por otro lado, reconoce que los recursos de las familias dependen de esfuerzos propios, pero también depende de modificaciones en las prestaciones estatales y el acceso a recursos comunitarios (Verdera 2007, pág. 33).

El enfoque del CONPES 3616 no tiene mayor cambio, teniendo en cuenta que este gira alrededor de la generación de ingresos de la población más pobre. Busca incrementar la capacidad productiva de esta población con el fin de que puedan acumular activos. Al igual que el enfoque de activos, reconoce distintas formas de capital como el humano, social y productivo, y procede a definir las. Es relevante destacar que la definición de capital humano de este CONPES es tomada del BM.

2.3. Primer gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014)

A diferencia de los otros planes de desarrollo, este emplea la palabra prosperidad para resumir el objetivo general del plan. La idea de prosperidad puede asociarse a teóricos como Hayek, de la escuela Austriaca Liberal, para quien la pobreza significa que no hay una suficiente prosperidad. Para él esta prosperidad era proporcionada por el mecanismo

del mercado y la interferencia en este conducía a la pobreza (Czarnecki 2013, pág. 183). Esta palabra suele estar asociada también a la fase de expansión o auge del ciclo económico.

Se acerca aún más a la “prosperidad democrática” el término “prosperidad compartida” usado por el BM, el cual adoptó en el 2013, como uno de sus principales objetivos “promover la prosperidad compartida en todos los países a través de un aumento sostenible del bienestar de los sectores más pobres de la sociedad, que se definen en términos generales como el 40% la distribución con menores ingresos” (Banco Mundial 2015, pág. 1).

El PND propone un Estado de tercera vía, es decir, “el mercado hasta donde sea posible y el Estado hasta donde sea necesario” (DNP 2011, pág. 24). En principio “la tercera vía” hacía referencia a una reformulación del liberalismo que daría lugar al neoliberalismo, impulsada en 1938 durante un coloquio convocado por Walter Lippman (Gherzi 2004, pág. 296), y buscaba representar una opción diferente al capitalismo y al comunismo. Más recientemente el término ha sido utilizado como una alternativa al estatismo y al neoliberalismo, que uso el partido demócrata en Estado Unidos a mediados de 1992, y fue puesta en práctica durante la presidencia de Bill Clinton. En Europa, la tercera vía va a ser usada por los gobiernos socialdemócratas de Tony Blair en Inglaterra y Gerhard Schroeder en Alemania (García 2009, pág. 46).

Este Plan coincide con el enfoque de los activos en que el crecimiento económico no garantiza la disminución de la pobreza, pero sí es un requisito fundamental para alcanzarla (DNP 2011, pág. 63). Así que para lograr un crecimiento económico sostenido se pretendía impulsar los sectores con mayores impactos en la economía nacional. Esto también tiene que ver con que el enfoque de activos, no propone únicamente cambiar el patrón de concentración de activos, sino también la reducción de barreras a las producciones más rentables. Se relaciona entonces con el objetivo de los diferentes planes de desarrollo de incentivar la inversión extranjera y dar ventajas a los sectores más productivos del país.

Este Plan presenta una particularidad y es la realización de un diagnóstico por departamentos, debido a la preocupación por las desigualdades regionales y la brecha

existente entre la población rural y la urbana. Esto revela un enfoque diferencial que también hace parte del enfoque de activos, el cual considera que “las políticas diseñadas deben tener en cuenta las características de los grupos objetivo” (Verdera 2007, pág. 25). Es posible ver este enfoque diferencial en las denominadas políticas diferenciadas para la inclusión social que se proponen en el plan de desarrollo, que incluyen grupos étnicos y género.

Según el enfoque de activos existe una relación entre pobreza y capacidades institucionales, ya que “la pobreza se debería a la combinación de un desigual acceso a recursos, a la lenta expansión de capacidades y a la limitada capacidad del sistema institucional de convertir recursos y capacidades en derechos” (Verdera 2007, pág. 44), cosa con la que concuerda el PND al encontrar en su diagnóstico que los municipios más pobres son los que poseen menores capacidades institucionales y que por tanto estas capacidades deben ser fortalecidas (DNP 2011, pág. 39).

El CONPES 150 permite ver las tendencias en cuanto a las metodologías e indicadores para la medición de la pobreza. Por ejemplo, en el 2006 surgieron problemas de comparabilidad en las series de empleo, pobreza y desigualdad, por lo que se creó la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (Mesepe) (DNP y DANE, 2012). Esta Misión tuvo dentro del grupo decisor al DNP y al DANE, dentro del grupo de expertos a los subdirectores de estos dos departamentos, a representantes de universidades y centros de investigación del país, expertos independientes y delegados de organismos internacionales (En el grupo de expertos participaron la Universidad Nacional, la Universidad del Rosario, Fedesarrollo, el BM y la CEPAL); el grupo técnico se conformó con profesionales del DNP y del DANE. (DNP 2012, pág. 4).

Según el CONPES 150 el monitoreo y evaluación de los resultados en materia de pobreza está definido por la incidencia de pobreza monetaria con base en las nuevas líneas de pobreza (versión 2011) y la incidencia de la pobreza multidimensional medida por el IPM. Este último índice fue adaptado por el DNP con base a la metodología elaborada por Alkire y Foster del Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI).

Una de las cuestiones que es transversal a los tres periodos de gobierno estudiados es la utilización de programas de transferencia condicionada y de gasto focalizado como

mecanismo para la reducción de la pobreza y la pobreza extrema. Otro elemento común es la alusión a las trampas de la pobreza y a la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Dentro de los diferentes documentos del DNP estudiados, se acuña también el término “circulo vicioso de la pobreza”, noción desarrollada por el economista Ragnar Nurkse y cuyo trasfondo es más de carácter estructural pues considera ciertos elementos propios de la estructura de un país (como la falta de inversión, el estancamiento y el ahorro) que se encuentran anclados y terminan sumergiéndolo en la pobreza e impidiéndole el desarrollo (Guzmán y Fontela 2003, pág. 226).

3. LA CONSTRUCCIÓN DE LA “NUEVA POLÍTICA SOCIAL” Y SU ADOPCIÓN EN COLOMBIA

Si bien en los anteriores capítulos se describió en que consiste la concepción de pobreza del DNP para los periodos estudiados y se relacionó esta visión con algunas tendencias en el estudio y la lucha contra la pobreza, es necesario realizar un recuento sobre el contexto en el que nacieron estas tendencias, de dónde vienen y cómo llegaron a nuestro país (y que organismos e instituciones estuvieron detrás de ello).

Gran parte de la visión de pobreza y de la política social adoptada en América Latina es rastreable desde el Consenso de Washington. De hecho según algunos autores desde la segunda mitad de los años noventa, América Latina experimenta la formación de un nuevo enfoque de política social basado en un naciente modelo de Estado, que podría considerarse “posneoliberal”. Modelo que nacería a partir de las reformas realizadas al Consenso de Washington original, donde se incluirían temas como la pobreza, la equidad, el medio ambiente y las instituciones (García 2009, pág. 41). Para otros, por el contrario, estas reformas no son más que matices adoptados que no cambian el contenido de fondo, en el que la política social sigue estando relegada a la política económica y en el que la función del Estado sigue siendo la de subsidiario del mercado y mitigador de la pobreza (Vilas 1997 en García 2009, pág. 44).

Con la crisis de la deuda externa vivida en América Latina a comienzos de la década de los 80, se implementan una serie de políticas de estabilización y ajustes, apoyadas por organismos financieros internacionales con el fin de generar un excedente que permitiera a los países pagar el servicio de la deuda. Como consecuencia de estas medidas el gasto público social sufrió recortes, los sistemas tradicionales de seguridad social entraron en crisis y la política social adquirió un papel secundario (Sottoli 2000 en García, 2009, pág. 29). Esta respuesta a la crisis no tuvo éxito y por el contrario agudizó las dificultades generando desajustes en el mercado de trabajo, en la producción, aceleración de la inflación, crisis de los sistemas financieros y la caída del salario real (Calcagno 2001, CEPAL 2008 en García 2009, pág. 30).

Finalizando la década del 80 y como consecuencia del fracaso de las primeras medidas, se propone un segundo ajuste que se resume en el Consenso de Washington, cuya primera versión (1989) se reducía a un decálogo que trataba cuestiones puramente de carácter económico y reflejaba la visión compartida de las instituciones financieras con sede en Washington (como el FMI), razón a la que debe su nombre (Puello y Gunturiz 2013, pág. 32). El Consenso tuvo consecuencias directas sobre el gasto social, pues exigía disciplina fiscal, canalizar el gasto público hacia los sectores más productivos, desregulaciones incluso de los sectores con fines sociales, privatizaciones, descentralización del Estado, incremento de la participación privada en los servicios públicos, el subsidio a la demanda y la focalización de la política social (Serrano 2005, pág. 16). De esta forma termina cambiándose el paradigma tradicional universalista de la protección social cuyos objetivos eran la integración social y la distribución, por uno que tiene como único objetivo combatir a la pobreza de manera selectiva y focalizada (García 2009, pág. 31).

Bajo este nuevo modelo de política social el papel del Estado se reducía a ser interventor en aquellos casos extremos en los que las personas no pueden asegurarse a sí mismas su protección social (García 2009, pág. 34) y a ser “subsidiario de los negocios privados” (Verdera 2007, pág. 253), cediendo espacio a nuevos actores como el sector privado, organizaciones informales de base y no gubernamentales (García 2009, pág. 34).

Aproximadamente 10 años después, cuando los resultados del Consenso fueron visibles se produjo gran descontento social debido a los altos niveles de pobreza y miseria en América Latina. Para 1998 el Consenso original fue sometido a una evaluación por parte de los mismos organismos que lo habían impulsado una década antes. El primero en tratar el tema fue el BID con una publicación titulada “el desarrollo económico y social en los umbrales del S. XXI”, este libro incluía un artículo de John Williamson que tenía la intención de revisar el consenso (por lo cual es conocido como el Consenso revisado) a fin de realizar reformas que necesitaba la región, esta revisión no hizo cambios a los puntos del consenso original, únicamente incluyó nuevos temas como fortalecimiento institucional y la educación, con el objetivo de que estos canalizaran el gasto público. El mismo año el BM presentó el informe “Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma

institucional”¹⁸ en este texto el BM afirmaba la necesidad de añadir reformas institucionales al primer paquete de reformas del consenso de Washington, es decir, una segunda generación de reformas que serían denominadas Consenso de Washington aumentado (o ampliado) (Puello y Gunturiz 2013, pág. 34).

En 1998 también comenzaría a hablarse del Consenso Post-Washington, a partir de la Conferencia Anual del Instituto Mundial para la Investigación en Economía del Desarrollo (WIDER) de la Universidad de las Naciones Unidas, este Consenso de autoría del entonces vicepresidente del BM Joseph Stiglitz insistía en que “las políticas derivadas del Consenso de Washington son incompletas y, a veces, equivocadas” (Stiglitz 1998 en Puello y Gunturiz 2013, pág. 34). El nuevo Consenso se propuso entonces concentrarse en el crecimiento económico de largo plazo y la corrección de las fallas del mercado mediante el buen desarrollo institucional y regulatorio del sistema financiero.

En 2001 como resultado de la “Comisión de reforma económica en sociedades latinoamericanas sin equidad” es publicado el informe conocido como “disenso de Washington” (en inglés Washington Contentious), subtulado “Políticas económicas para la equidad social en Latinoamérica”¹⁹, que fue realizado con el auspicio del Fondo Carnegie para la Paz Internacional ²⁰ y Diálogo Interamericano, dos importantes Think tanks en EE.UU. (Puello y Gunturiz 2013, págs. 34-35). Este informe, al igual que los tres ya mencionados, hablaba sobre las insuficiencias del primer paquete de reformas y de la importancia de incluir nuevos temas como la equidad y la reducción de la pobreza, así como la importancia de las instituciones para lograr mejores resultados en estos campos. Consideraba que el crecimiento y la igualdad requerían no solo más espacios para las fuerzas del mercado y para la iniciativa privada, sino también la consolidación de las instituciones que para él conformaban la base de los mercados (Puello y Gunturiz 2013, pág. 35). Este informe pretendía ser diferente a los otros y se le atribuyó una postura crítica frente a la visión de los organismos multilaterales, sin embargo

¹⁸ Shahid Javed Burki y Guillermo Perry, Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional, Washington, Banco Mundial, 1998. Quienes también escribirían: *La larga marcha: una agenda de reformas para la próxima década en América Latina y el Caribe*, Washington, Banco Mundial, 1998.

¹⁹ Nancy Birdsall y Augusto de la Torre, Washington contentious: Economic policies for social equity in Latin America, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2001.

²⁰ Think tank creado en 1910 por Andrew Carnegie, con Sede en Washington.

señalan Puello y Gunturiz (2013, págs. 34) que el Disenso lo que finalmente hacía era reproducir las perspectivas de los organismos con sede en Washington ya que en este participaron los mismos actores claves de los otros informes, pues en el primer encuentro del Carnegie Economic Reform Network organizado por el Carnegie Endowment y el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, además de sus co-directores Nancy Birdsall (ex vicepresidenta ejecutiva del BID) por el Carnegie Endowment y Augusto de la Torre (antiguo gerente del Banco Central del Ecuador) por parte del Banco Mundial, participaron también Naím, Williamson, Guillermo Perry y Shahid Burki (J. Estrada Álvarez (ed.) 2005, pág. 199 en Puello y Gunturiz 2013, pág. 35).

En resumen dentro de las diferentes reformas al Consenso de Washington se reconoce que el Estado y las instituciones juegan un rol importante en el crecimiento económico, al mismo tiempo que se afirma que el Estado y el mercado son complementarios²¹. Se le asignan al Estado cinco funciones fundamentales: el establecimiento de un orden jurídico básico; el mantenimiento de un entorno de políticas no distorsionantes; la inversión en infraestructura y en servicios sociales básicos; la protección de los grupos vulnerables y la defensa del medio ambiente (García 2009, pág. 42). Este cambio respecto al papel del Estado es visible a partir del Informe sobre Desarrollo Mundial de 1997 (Tarassiouk 2007 en García 2009).

Es evidente que estas reformas introdujeron una serie de cambios como “el aumento del gasto social (...), la recuperación del interés y prioridad por los temas sociales clásicos, especialmente el referido al sector educación, y la introducción de reformas institucionales” (Serrano 2005, pág. 20), cambios que para Serrano son el síntoma de un nuevo modelo de Estado, sin embargo debe tenerse en cuenta que la mayoría de estos son más bien readaptaciones (en ocasiones solo adiciones) de un mismo Consenso y las novedades se presentan a nivel de política o instrumentos, pero están lejos de una ruptura radical que evidencie la superación de una base ideológica neoliberal, del mercadocentrismo o un cambio en sus referentes (García, 2009) (Puello y Gunturiz 2013).

²¹ Esta es exactamente la misma posición adoptada por los Planes de Desarrollo “Estado comunitario: Desarrollo para todos” y “Prosperidad para Todos” (pág. 24).

Este viraje en el que el neoliberalismo ortodoxo termina articulándose con sus corrientes heterodoxas se produce debido al descontento y a una serie de cuestionamientos hacia el neoliberalismo, en respuesta a los resultados de sus medidas en América Latina.

A fines de los años noventa el futuro de América Latina aparecía sombrío en razón de cuatro grandes problemas: crecimiento lento e irregular, pobreza persistente, injusticia social e inseguridad personal" (Mathews y Hakim 2001 en Kliksberg 2003, pág. 1). Había un descontento generalizado en la región, pues muchos consideran que las reformas habían enriquecido a funcionarios corruptos y a multinacionales en lugar de mejorar las condiciones de vida de la población, (Kliksberg 2003, pág. 1). Todo esto produce un giro del neoliberalismo hacia el Estado y hacia lo social obligándolo a integrar la lucha contra la pobreza y la inclusión social dentro de su discurso (Puello y Gunturiz 2013, págs. 36-37).

Muestra de este proceso de adaptación del neoliberalismo son los Programas de Transferencia Condicionada (PTC), los cuales tienen la pretensión de corregir fallas producidas por las lógicas del mercado y de ser un instrumento para la lucha contra la pobreza, especialmente contra la pobreza extrema (Puello y Gunturiz 2013, pág. 38). Los PTC están diseñados para repercutir sobre la demanda²², promoviendo la acumulación de capital humano y que las familias inviertan en salud y educación.

Puede entenderse por PTC "la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen uno o más hijos menores de edad, con la condición de que estas cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas" (CEPAL 2011, pág. 13) por lo general su unidad de análisis es la familia y no los individuos dentro de esta, aunque estos programas pueden contemplar la entrega de beneficios a otro tipo de población como desempleados, adultos mayores o personas con discapacidad, entre otros. Este tipo de políticas reflejan un cambio en el paradigma de política social, como consecuencia de los ajustes de finales de la década de los 80, pues a raíz de la reducción del gasto público social y la consiguiente

²² Este planteamiento puede asociarse a la escuela keynesiana y a los planteamientos de Kaldor para quienes los impedimentos al crecimiento y al pleno empleo están estrechamente relacionados con factores asociados a la demanda. Idea con la que concuerdan la corriente neoestructuralista y los desarrollistas (CEPAL 2015, pág.53)

menor cobertura y calidad de los servicios sociales se implementan una serie de programas que se caracterizan por su focalización hacia los más pobres (Verdera 2007, pág. 253).

Además de ser uno de los instrumentos de lucha contra la pobreza que mayor protagonismo han tenido en los diferentes gobiernos estudiados, los PTC son un claro ejemplo de la influencia del enfoque de activos de los pobres y de ingeniería social en la visión de pobreza en Colombia, por lo cual es pertinente centrarse en el proceso que los llevó a ser adoptados y multiplicarse en Latinoamérica y Colombia.

Estos programas surgen en Brasil (Bolsa Escuela en 1995) y en México (PROGRESA en 1997) a mediados de la década de 1990 y se han extendido a varios países de América Latina, Asia y África (Osorio 2014). Han sido promocionados por el Banco Mundial y por el BID, consiguiendo gran visibilidad gracias a la organización de foros de intercambio de experiencias y buenas prácticas como la Red Interamericana de protección Social (RIPSO) en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) (CEPAL 2011, pág. 10).

La idea de condicionalidad considerada innovadora y el centro de estos programas, venía siendo aplicada ya en el Programa de Asignación Familiar en Uruguay (Veras 2010 en Osorio 2014, pág. 2), y la contraprestación se observaba también en los fondos de inversión social (Cohen y Franco 2006 en Osorio 2014, pág. 2). Sin embargo estas condiciones habían sido aplicadas para iniciativas concretas no para un global de programas como ocurre con los PTC.

Los PTC se han desarrollado bajo los marcos conceptuales de una visión multidimensional de la pobreza, de la nueva concepción de la protección social basada en la teoría del manejo de los riesgos sociales, la perspectiva de género y la introducción de criterios de focalización (García 2009). Se caracterizan por la condicionalidad (relacionada a salud o educación), la entrega de bono en dinero, el sistema de identificación de los beneficiarios y los métodos de selección de los hogares por comprobación indirecta de los medios de vida (Fiszbein y Schady 2009; Cecchini y Madariaga 2011 en Osorio 2014, pág. 26). Los objetivos de los PTC pueden variar pues aunque por lo general están destinados al desarrollo del capital humano, también pueden buscar simplemente mejorar el ingreso a

corto plazo de las familias o anclarlas a los beneficiarios a las redes de apoyo del Estado (Osorio 2014, pág. 28).

A mediados de los 90 y principios de los 2000 nace una comunidad epistémica²³ que influye en la creación y difusión de los PTC. Esta comunidad comenzó a construirse con expertos como académicos, formuladores de políticas locales y funcionarios de la banca multilateral (ver anexo 1). Podría decirse que los primeros PTC son principalmente endógenos, pues fueron expertos de estos países quienes los motivaron a pesar de que en su diseño e implementación hubieran participado otros actores como la banca multilateral. Dentro del grupo de pioneros de los PTC se encuentran Santiago Levi Alzazi, Doctor en economía de la Universidad de Boston, quien ha desempeñado los cargo de Ministro de Finanzas en México (1994-2000), Director General del instituto de Seguridad Social Mexicano (2000-2005) y Vicepresidente de Sectores y conocimiento del BID desde el 2008; y Paul Gertler, economista profesor de la Escuela de Negocios Haas y la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Berkeley de California (Osorio 2014, págs. 129-130).

Es posible afirmar que los PTC se han difundido debido a una comunidad epistémica regional que llega a un consenso sobre la eficiencia de estos programas (Osorio 2014, pág. 128), sin embargo esta comunidad se ha vinculado con organismos internacionales de tal forma que estos han servido como plataforma y medios de acción pues “las acciones y capacidad de influencia de ambos actores se encuentran vinculadas y no es posible explicar la incidencia de uno sin considerar la del otro” (Osorio 2014, pág. 128). Muestra de ello es que la banca multilateral ha jugado un papel fundamental en la adopción de los PTC en América Latina, pues tanto el BM como el BID promovieron la implementación de estos programas en la región desde sus inicios. Se considera que el papel de esta banca al igual que el de otros organismos internacionales en la difusión de los PTC se manifiesta de dos formas: “aprendizaje a través de normas y conocimiento; y coerción a través de instituciones financieras” (Sugiyama 2011 en Osorio 2014, pág. 44).

²³ Una comunidad epistémica se refiere a “una red de profesionales con reconocida experiencia y competencia en un área específica y con una voz de autoridad en cuanto al conocimiento de la políticas dentro de ese ámbito” (Hass, 1992 en Osorio 2014, pág.57).

Dentro de los 3 mecanismos de difusión de una política abordados por Osorio se encuentran el aprendizaje, la emulación y la coerción (ver anexo 2). Es importante tener en cuenta que en el aprendizaje la comunidad epistémica no desempeñará un rol importante en cuanto a la motivación, pero si podrá hacerlo referente a los medios específicamente proporcionando conocimientos como insumos para el diseño de los programas así como propuestas de modelos de PTC (Osorio 2014, pág. 67). Por el contrario en la emulación la comunidad epistémica tendrá un papel activo tanto en la motivación como en los medios, puesto que la motivación es la de “imitar la decisión de otros países o implementar un programa o política que está de moda en el contexto internacional” (Osorio 2014, pág. 67).

Para el caso de la coerción habrá poca incidencia de la comunidad epistémica en la motivación y una mayor acción de la banca multilateral que otorgan préstamos con condiciones que podrían incluir la implementación de PTC; pero la comunidad epistémica tiene incidencia en los medios pues genera un consenso alrededor de que debe darse prioridad a la implementación de PTC frente a otro tipo de alternativas (Osorio 2014, pág. 68).

Según Osorio (2014, pág. 65) se puede hablar de coerción cuando “las políticas son adoptadas debido a la presión o a los incentivos ofrecidos por un actor más poderoso”. Los incentivos pueden ser positivos como un préstamo o negativos como sanciones internacionales o multas (Osorio 2014, pág. 65). En este sentido tanto la banca multilateral como otros organismo internacionales han financiado varios de los PTC implementados en América Latina como es el caso de PROGRESA en México financiado por el BID, y Familias en Acción en Colombia que para 2003 tenía un presupuesto de US \$336 millones (para un periodo de 3 años), de los cuales 150 millones se financiaron mediante un crédito con el BM y 80 millones con un crédito del BID (BM 2003, pág. 1).

La vinculación entre la banca multilateral y los funcionarios gubernamentales se refuerza a partir de encuentros como el Diálogo Regional de Política (RPD) promovido por el BID al finalizar la década del 90. Pero será a partir de la década del 2000 que se consolidará la comunidad epistémica, al ser reclutados varios directores de PTC por organismos como el BM, el BID, la OEA. Ejemplo de ello es Manuel Salazar, un economista director del Programa Familias en acción en Colombia quien paso a ser parte

del BM en 2002. Otros casos representativos son los de Verónica Silva responsable del programa Chile solidario quien ingreso al departamento de la protección social del BM y Santiago Levy del Programa Progresá que se incorporó al BID en el 2007 (Osorio 2014, págs. 132-134).

A partir del año 2000 comienzan a volverse más influyentes en el tema de PTC organismos regionales como CEPAL, OEA, (PNUD) y la FAO. De hecho en los últimos años son estos organismos los que han liderado la acumulación de conocimiento acerca de los PTC (Osorio 2014, pág. 142). “En comparación con otros organismos CEPAL mantiene una relación más estrecha con Universidades y centros académicos como al Universidad de Chile y Universidad Católica de Chile, CIPPEC en Argentina y UNAM en México” (Experto PTC CEPAL en Osorio 2014, pág. 145).

Por su parte la FAO ha consolidado su influencia en la región desde su oficina en Santiago de Chile y el lanzamiento de la Iniciativa para América Latina y el Caribe sin hambre” en el 2006, centrando su acción en el acceso a alimentación por parte de las familias más pobres. LA FAO se ha centrado en la evaluación de PTC y su impacto en la erradicación del hambre y la nutrición ofreciendo espacios para el intercambio de información entre los expertos y políticos a través de seminarios de programas de transferencias condicionada anuales que son organizados desde 2006 (Osorio, págs. 145-146) .

A partir del 2009 la OEA viene cumpliendo un papel importante en el tema de los PTC como plataforma para el debate, al crearse al Red Interamericana de Protección Social (RIPSO) a cuyo lanzamiento en Nueva York asistieron presidentes y representantes de Estado de Chile, EEUU, México y Colombia, entre otros. Esta Red es una comunidad de agencias y ministerios nacionales de desarrollo social que colaboran con organizaciones internacionales, ONG, el sector privado y la academia para promover el intercambio de conocimientos y experiencias sobre protección social (Osorio 2014, pág. 148). Esta red cuenta con la colaboración del BM, el PNUD, la FAO y la OIT.

Ha tenido influencia también el Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento inclusivo (IPC-IG) fundado en 2004 como una colaboración entre el PNUD y

el gobierno de Brasil. Cuenta con una amplia producción de estudios sobre PTC en la región y el mundo, su enfoque busca relacionar a los PTC con la protección social.

Otros espacios de influencia son los viajes de estudio organizados por organismos como el BM y las “visitas de expertos” en las que expertos de un banco o un asesor externo viaja a un país para apoyar el diseño e implementación de un programa. Otro ejemplo es la creación, por parte del BM en 2006, de la comunidad de prácticas de los PTC como respuesta a una petición de expertos en PTC de países como Chile, Brasil y Colombia para que el BM trabajara como facilitador regional del conocimiento y la investigación en el tema.

En Colombia los PTC han sido transversales a la política de lucha contra la pobreza, dentro de los tres gobiernos estudiados. Programas como Familias en Acción, parten de que la transmisión intergeneracional de la pobreza se produce por la falta de inversión en capital humano y que se puede incentivar la acumulación de este capital a partir del condicionamiento de las transferencias monetarias (García 2009, pág. 60). Una de las grandes críticas a estos programas es que terminan convirtiéndose en programas asistencialistas, en la medida en que “en lugar de favorecer la materialización de los derechos sociales, estos programas apuntan solamente a paliar la situación de pobreza extrema de la población” (García 2009, pág. 60). Adicionalmente, los PTC caen en el individualismo metodológico (Verdera 2007) en el que la pobreza es un fenómeno que afecta a los individuos o a las familias y no el resultado de unas condiciones presentes en una estructura social. De esta forma se termina despolitizando el fenómeno de la pobreza y se acepta la idea de que al ser las familias las que presentan condiciones que las hacen pobres, son estas quienes deben mejorar y no las dinámicas de la estructura económica y social (Verdera 2007) (García 2009, pág. 60). Se dice entonces que:

Esta óptica [la del capital humano] ignora los complejos y múltiples mecanismos que generan la desigualdad, inequidad y pobreza y asumen una postura lineal que pretende superar esos déficits y empujar a los pobres a umbrales donde podrán mejorar sus condiciones de vida. Suponen que, a la hora de superar los déficits, los espera un mercado capaz de acogerlos y generar las oportunidades de desarrollo que necesitan (Serrano 2005, pág. 61)

Los PTC han sido considerados “una estrategia clave de las políticas sociales en el neoliberalismo contemporáneo” (Puello y Gunturiz 2013, pág. 31) y aunque se han presentado como soluciones innovadoras a la pobreza con gran éxito en la región, desde otra perspectiva han sido considerados también como programas excluyentes que reflejan la incapacidad de dar respuestas estructurales, y que tienden a ser vulnerables a la corrupción debido a su carácter focalizado y selectivo (Puello y Gunturiz 2013, pág. 30-31). En otras palabras:

[...] detrás de las tendencias en las políticas sociales en América Latina, desde fines de la década de 1980, se encuentra: [...] un modelo [...] que parte de una visión atomística de la sociedad, en la que no existe una preocupación por la distribución del ingreso y la riqueza, y a través del cual se enfatizan las políticas sociales focalizadas en los pobres y grupos más vulnerables, siguiendo una ética, básicamente de compasión, con un uso marginal y transitorio de los subsidios, para lograr la gobernabilidad que permita la aplicación de reformas a favor del mercado (Minujin y Bustelo 1997, citado por Schteingart 1999 en Verdera 2007, pág. 250)

Incluso el BM reconocía que en ocasiones las reformas tenían consecuencias negativas para los pobres, cosa que era atribuida a una debilidad institucional, errores en el proceso de los cambios y a la monopolización del proceso de reforma por parte de individuos o grupos dominantes (Puello y Gunturiz 2013, pág. 40). Pareciera entonces que el modelo busca disminuir los efectos de las crisis en los más vulnerables para que este parezca aun eficiente y así eludir el significado de fondo de una crisis. La política social en épocas de crisis lejos de basarse en criterios redistributivos y de derechos universales se convierte en una cuestión temporal y muy selectiva que presenta dificultades para desarrollarse como complemento de un sistema amplio que incluya a toda la población. Pareciera que este tipo de políticas están más enfocadas a gestionar el conflicto social que se agrava en tiempos de crisis para aliviar los potenciales riesgos sociales y así poder mantener cierta legitimidad o gobernanza (Puello y Gunturiz 2013, pág. 52).

4. CONCLUSIONES

A partir del estudio de los diferentes textos del DNP es posible identificar similitudes entre la concepción de pobreza planteada por los diferentes periodos de gobierno estudiados. Incluso podría decirse que las tendencias determinantes en la construcción de su visión de pobreza han sido las mismas.

La Visión de pobreza adoptada por el DNP entre el 2002 y el 2014 considera al fenómeno como una condición superable, de carácter multidimensional, de la cual las personas que la padecen (especialmente quienes se encuentran en condición de pobreza extrema) no pueden salir por su propia cuenta, por tanto necesitan ayuda del Estado; sin embargo la superación de esta no es considerada una responsabilidad única del Estado sino también de las familias que la padecen.

Así mismo identifica como factores que influyen sobre el problema: al desempleo, el bajo ingreso laboral (trampa de la pobreza por ingreso autónomo), las crisis individuales o colectivas y la falta de aseguramiento para enfrentarlas (riesgo), la falta de capital de trabajo, la educación, las capacidades institucionales, el bajo acceso a crédito, la falta de ahorro, el capital fisco y humano.

Los tres planes de desarrollo insisten en un doble camino hacia la superación de la pobreza, correspondiente al crecimiento económico sostenido por un lado, y a la política social en pro de la distribución equitativa de los beneficios del crecimiento, por el otro. Partiendo de este hecho se identifican como herramientas para la reducción de la pobreza en primer lugar, el crecimiento económico que es considerado una pre-condición para la superación de la pobreza porque tiene efectos positivos sobre el empleo, los activos de las familias y la potencia generadora de ingresos de estas.

Por otro lado se encuentran la acumulación de activos (crédito, vivienda, educación, activos físicos); la formación de capital humano que contribuye a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza; la protección social que permite el manejo del riesgo; impulso a la microempresa; impulso al sector privado, especialmente a los sectores de mayor impacto en la economía; la promoción social en forma de subsidios y efectivo; la política económica; el cumplimiento de metas en otros sectores; mejorar el potencial

productivo; y la disminución de las brechas entre las regiones. Todas estas se encuentran encaminadas a mejorar los ingresos de las familias y su capacidad adquisitiva.

Las estrategias y algunos instrumentos para la reducción de la pobreza responden a unos principios o lineamientos dentro de los que se encuentran: la focalización de las ayudas hacia las familias más pobres, con el fin de garantizar una igualdad de oportunidades para las personas con desventajas sociales; la protección de los sectores en los que trabajan y adquieren bienes de consumo los pobres; la temporalidad y condicionalidad de las ayudas; y la corresponsabilidad.

De acuerdo a las anteriores características identificadas en la visión de pobreza del DNP, es posible determinar que existe influencia en la construcción de esta visión por parte del “enfoque de los activos de los pobres”, según el cual las políticas para reducir la pobreza deberían buscar cambiar el patrón de concentración de los activos, reducir las barreras de entrada a tipos de producción más rentables y apoyar los ingresos de la población más pobre para que sean propietarios, volviéndolos más productivos mediante la inversión pública en educación, servicios públicos y acceso a crédito. Este enfoque se ha nutrido de los trabajos del estructuralista Chenery, así como por actores influyentes en el Consenso de Washington y sus distintas adaptaciones como el BM, el BID y Birdsall, incluso posee influencia de la escuela de Chicago al derivar de la teoría del capital humano de Becker. A pesar de que este enfoque trasciende a la mera identificación de los pobres y ofrece un diagnóstico sobre las causas de la pobreza al igual que sugiere el tipo de política a implementar ha sido criticado por el estructuralismo por obviar la estructura económica y social.

Puede verse también gran influencia del paradigma de política social denominado “ingeniería social”. Este modelo deriva de una concepción patológica, pues se considera a la pobreza como el producto de una debilidad o carencia de los individuos haciendo de estos (o de la familia) el centro del problema, y por tanto sobre ellos se enfocan los esfuerzos, produciendo que se aisle el fenómeno de la pobreza de la estructura social. De la mano de este modelo se encuentran el uso de políticas de focalización y de privatización de la protección social. Desde una perspectiva estructuralista esta visión es reduccionista, ya que desconoce a la pobreza como el resultado del cambio social y al enfocarse en grupos

particulares de la población pobre obvia el contexto y las dinámicas de este cambio viendo a sus actores sin relacionarlos con el sistema en el que se desenvuelven. Al basarse en consideraciones patológicas y en la lógica de ingeniería social, la visión de pobreza del DNP concede poca importancia a otros aspectos que crean circunstancias propicias para la pobreza o que de alguna forma influyen sobre esta, produciendo como consecuencia que la política se formule de manera inconexa con condiciones como las realidades regionales de explotación ilegal de recursos naturales, narcotráfico, conflicto armado, caudillismo, la falta de presencia del Estado y de infraestructura.

Otra cuestión importante que atañe a la visión de pobreza es el papel del Estado, en los textos estudiados se reconocen papeles económicos del Estado como velar por el crecimiento sostenible, promover el crecimiento económico y velar por la equidad social, al igual que un papel compensatorio frente a los diferentes factores que influyen sobre el bienestar de las personas. Se reconoce que debe existir un equilibrio entre Estado y mercado, al que el PND 2010-2014 etiqueta de “tercera vía”, de esta forma se hace manifiesta una tendencia correspondiente a la social democracia de centro derecha.

Muchas de las tendencias ya mencionadas son el producto de un proceso que se gesta a partir del Consenso de Washington y sus respectivas adaptaciones, en las cuales el neoliberalismo se ve obligado a realizar un giro adoptando cuestiones sociales como la lucha contra la pobreza y la inclusión dentro de su discurso, cambiando el paradigma universalista por uno que combate a la pobreza de manera selectiva y focalizada, promovido principalmente por el BM y el BID.

En este sentido, es necesario destacar el propósito del gobierno de insertar positivamente a Colombia en el ámbito internacional, y de desarrollar una estrategia de participación activa en los foros multilaterales con temas de interés nacional en la agenda global (DNP 2003, pág. 97) temas dentro de los que se encuentra la erradicación de la pobreza. El gobierno busca además promover la inversión y el apoyo a los programas prioritarios del gobierno nacional ante las agencias y organismos multilaterales. Evidentemente para lograr esto el país debe seguir las recomendaciones y tendencias desarrolladas por estos organismos.

Aunque la motivación de medidas adoptadas en Colombia como los PTC, puede ser propia de policy makers regionales o nacionales, sin duda ha tenido influencia de actores exógenos, especialmente del BM y del BID. La influencia de estos organismos no ha sido solo de carácter técnico, pues también han llegado a financiar programas como Familias en Acción.

La tendencia de hablar en términos de círculos viciosos y trampas de la pobreza, común entre los estructuralistas, también influye sobre la visión de pobreza del DNP, sin embargo hay que advertir que esta tendencia es adaptada para las familias ya que originalmente se refiere a la situación de los Estados.

En cuanto a la influencia de la academia nacional hay que resaltar la participación de la Universidad Nacional, la Universidad del Rosario y Fedesarrollo en la Mesepe. Por otro lado, participaron en la MERPD los Andes, la Universidad Nacional, Fedesarrollo, la EAFIT, la Universidad Externado y la Universidad del Valle. Cabe resaltar que a pesar de su participación, en los textos del DNP se hace poca alusión a los estudios de estas instituciones, y resulta difícil hacer una valoración de la influencia de académicos colombianos y separarla de la influencia de organismos internacionales, ya que muchos expertos nacionales y latinoamericanos han trabajado para organismos como el BM.

Podría decirse, entonces, que son determinantes en la visión de pobreza del DNP el enfoque de activos y de ingeniería social, tendencias que responden a un modelo neoliberal con tintes heterodoxos que incluye algunos aspectos sociales. Sin embargo este modelo mantiene su esencia, ya que su estrategia contra la pobreza se limita a mitigar los efectos propios del sistema para que este pueda seguir funcionando y deja de lado las causas estructurales de la pobreza, no interviene la estructura productiva y deja intacta la función de producción. Finalmente este modelo busca despolitizar el fenómeno de la pobreza haciendo ver que su visión y por tanto las acciones emprendidas son influenciadas únicamente por cuestiones técnicas, cuando realmente son afectadas profundamente por la ideología neoliberal.

BIBLIOGRAFÍA

Verdera, F. (2007). *La pobreza en el Perú: un análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarla*. Lima: IEP. Disponible en:
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/coedicion/verdera/>

Capítulos o artículos en libro

Sen, A. (2000). La Pobreza como privación de capacidades. En *Desarrollo y Libertad* (págs. 114-141) Buenos Aires: Editorial Planeta S.A. Disponible en:
<http://www.cdh.uchile.cl/media/publicaciones/pdf/5/260.pdf>

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Czarnecki, L. (2013). La concepción de la pobreza en el modelo neoliberal. ¿Cómo entender la lucha contra la pobreza en México? *Frontera Norte*, 25 (49), 179-191. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13625606008>

Gherzi, E. (2004). El mito del neoliberalismo. *Estudios públicos*, (95), 293-313. Disponible en:
http://www.cepchile.cl/1_3396/doc/el_mito_del_neoliberalismo.html#.VTmOCyF
[Okp](#)

Guzmán, J., Fontela, E. (2003). Círculos viciosos y virtuosos del desarrollo económico. *Estudios de Economía aplicada*, 21 (2), 221-242. Disponible en:
dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/652939.pdf

Kliksberg, B. (2003). Hacia una nueva visión de la política social en América Latina: desmontando mitos. *Revista venezolana de gerencia*, 8 (21), 9-37. Disponible en:
http://aaps.org.ar/pdf/area_politicassociales/Kliksberg.pdf

Núñez, J. y Cuesta, L. (2006). Las trampas de pobreza en Colombia; ¿qué hacer? diseño de un programa contra la extrema pobreza. *Documento Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico Universidad de los Andes*. Disponible en:
https://www.researchgate.net/publication/4832638_LAS_TRAMPAS_DE_POBREZA_EN_COLOMBIA_QUE_HACER_DISENO_DE_UN_PROGRAMA_CONTRA_LA_EXTREMA_POBREZA

Ochoa, C. (2003). Crecimiento y distribución: una evaluación de la hipótesis de Kuznets. *Cuadernos de Economía*, 22 (38), 47-68. Disponible en:
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47722003000100003&lng=en&tlng=es

Perry, G., Arias, O., Maloney, W., Servén, L. (2006). Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos. Bogotá: Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S.A. Disponible en:
http://siteresources.worldbank.org/INTLACINSPANISH/Resources/Reduccion_de_la_pobreza.pdf

Puello J. y Gunturiz, M. (2013) ¿Social-neoliberalismo? Organismos multilaterales, crisis global y programas de transferencia monetaria condicionada. *Política y Cultura*, (40), 29-54. Disponible en:
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26728947003>

Serrano, C. (2005). La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en:
<http://www.cepal.org/es/publicaciones/5790-la-politica-social-en-la-globalizacion-programas-de-proteccion-en-america-latina>

Otros documentos

Banco Mundial. (1990). Resumen del Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1990.

Washington, D.C. Disponible en:

<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/1990/01/6499423/world-development-report-1990-publication-summary-vol-1-1-informe-sobre-el-desarrollo-mundial-1990-resumen-de-una-publicacion>

BM. (2001). Informe Sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001 Lucha contra la pobreza.

Washington, D.C.: Ediciones Mundi-Prensa. Disponible en:

<http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/WDR/Spoverv.pdf>

BM. (2003). Programa Familias en Acción. Disponible en:

<http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1131468287118/1876750-1140107387177/ColombiaCCT.pdf>

CEPAL. (2011). Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/27854-programas-transferencias-condicionadas-balance-la-experiencia-reciente-america>

CEPAL. (2015). Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI. Santiago de Chile. Disponible en:

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37648/S1500293_es.pdf

Departamento Administrativo nacional de Estadística [DANE]. (2015). Comunicado de Prensa. (Cód.: DIE-020-PD-01-r6_v2). Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (s.f.).

<https://www.dnp.gov.co/Pagina%20Inicio/inicio.aspx>

- DNP. (2003). Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario. (ISBN 8025-43-5). Bogotá: Imprenta nacional de Colombia. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND.pdf>
- DNP. (2005). Documento Conpes Social 91 Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio – 2015. Bogotá. Disponible en: https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/conpes/2005/Conpes_0091_2005.pdf
- DNP. (2006). Documento Conpes Social 102 Red de Protección Social contra la extrema pobreza. Bogotá: Imprenta nacional de Colombia. Bogotá. Disponible en: https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/conpes/2006/conpes_0102_2006.pdf
- DNP. (2007a). Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: desarrollo para todos. (ISBN: 978-958-8025-86-5). Bogotá: Imprenta nacional de Colombia. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND%202006-2010/Paginas/PND-2006-2010.aspx>
- DNP. (2007b). Pobreza y Desigualdad en Colombia Diagnostico y estrategias. (ISBN: 978-958-8340-16-6). Bogotá: impreso en Colombia. Disponible en: <https://observatoriodelapazencolombia.files.wordpress.com/2012/11/diagnostico-y-estrategias-superacion-pobreza.pdf>
- DNP (2009). Documento Conpes 3616 lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento. Bogotá. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/uploads/media/2704.pdf?view=1>
- DNP. (2011). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos: Más empleo, menos pobreza y más seguridad. (ISBN: 978-958-8340-70-8). Bogotá: Imprenta

nacional de Colombia. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014/Paginas/Plan-Nacional-De-2010-2014.aspx>

DNP. (2012). Documento Conpes 150 Metodologías oficiales y arreglos institucionales para la medición de la pobreza en Colombia. Bogotá. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/150.pdf>

DNP y DANE. (2012). Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (mesep) Pobreza monetaria en Colombia: Nueva metodología y cifras 2002-2010. (ISBN 978-958-624-095-6). Bogotá. Disponible en: http://www.dane.gov.co/files/noticias/Pobreza_nuevametodologia.pdf

García Trujillo, A. (2009). *Los programas de transferencias condicionadas: Mecanismos de legitimidad política del orden neoliberal en América Latina* (Tesis de Maestría). Recuperado del repositorio institucional de la Universidad Javeriana. Disponible en: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/politica/tesis140.pdf>

Osorio, C. (2014). *La difusión de programas de transferencia condicionada en América Latina 1990-2010* (Tesis doctoral). Recuperado del repositorio institucional de la Universitat Pompeu Fabra. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5169813.pdf>

Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo [PNUD]. (2014). Informe sobre Desarrollo Humano - Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia. Nueva York: PBM Graphics. Disponible en: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2014HDR/HDR-2014-Spanish.pdf>

ANEXOS

Anexo1. Tabla. Integrantes comunidad epistémica

Integrantes comunidad epistémica	
Nombre	Vinculación Institucional
Ariel Fiszbein	Banco Mundial
Cristovam Buarque	Gobernador del Distrito Federal de Brasil, entre 1995-1998, donde implementó Bolsa Escola.
Emanuela Galasso	Banco Mundial
Fabián Repetto	Académico
Fábio Veras Soares	Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG), UNDP
Francisca Rivero	Chile Solidario. Desde 2010 en OEA
Graziano da Silva	Hambre Cero, Brasil. Actualmente en FAO
Héctor Cárdenas	Tekoporá, Paraguay
Helena Ribe	Banco Mundial
Laura Pautassi	Académico
Laura Rawlings	Banco Mundial
Manuel Salazar	Familias en Acción, Colombia. Desde 2002 en BM.
Maria Concepción Steta Gándara	Oportunidades, México. Desde 2009 en Banco Mundial
Norbert Schady	Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial
Paul Gertler	Académico
Rita Combariza Cruz	Coordinadora Nacional Familias en Acción (2001-2012).
Rogelio Gómez Hermosillo	Oportunidades. Desde 2007 consejero externo Banco Mundial
Santiago Levi	PROGRESA-Oportunidades. Desde 2007 en BID
Simone Cecchini	CEPAL
Verónica Silva	Chile Solidario. Desde 2010 en BM

(Osorio 2014, pág. 151)

Anexo 2. Cuadro. Definición de motivaciones y medios en los mecanismos de difusión

Definición de motivaciones y medios en los mecanismos de difusión			
	Coerción	Aprendizaje	Emulación
Motivación	Las políticas son adoptadas debido a la presión o a incentivos ofrecidos por un actor más poderoso. La motivación puede ser identificada con el temor a las consecuencias.	La política es adoptada dado que se considera la solución más adecuada para el problema público. La motivación puede ser calificada como interna o intrínseca, en base a las creencias propias.	La política es adoptada buscando emular a un actor con mayor status o porque la política está de moda. El motivo es el reconocimiento de los otros y puede carecer de fundamento (o ser éste muy débil).
Medios	Se realiza un conocimiento acotado a la política impuesta. Puede o no implicar adaptación al contexto nacional.	Se realiza un proceso de conocimiento de alternativas y resultados posibles que permiten concluir que esta opción es la más adecuada.	Se realiza un proceso de conocimiento acotado a esta política sin considerar mayormente otras alternativas. No implica mayor adaptación al contexto nacional.

(Osorio 2014, pág. 65)

Anexo 3. Cuadro. Viejo y nuevo neoliberalismo

	"Viejo" neoliberalismo	"Nuevo" neoliberalismo
RAÍCES IDEOLÓGICAS	<i>Ortodoxa</i>	<i>Heterodoxas</i>
Pensamiento neoclásico	Escuelas angloamericanas como referencias clave; "fundamentalismo de mercado": perspectiva <i>ultraneoliberal</i> leseferista (<i>laissez-faire</i>).	Austriacos / ordoliberales (alemanes) / economía social de mercado (ESM) como referencias clave. "El mercado es fundamental": perspectiva <i>proneoliberal</i> anti- <i>laissez-faire</i> .
ESTADO	<i>Desregulación</i> . Intervención estatal o planeación estatal centralizada imposible. El Estado de la <i>inacción</i> .	<i>Regulación</i> . La intervención estatal no está permitida excepto en tanto <i>regulación</i> ["acción oportunista" y momentánea]. Planeación centralizada imposible. El Estado de la <i>re-acción</i> .
MERCADO	Liberalización con extrema libertad [<i>libertinaje</i>] de los mercados. El mercado como producto de las "fallas" del Estado/gobierno.	Liberalización con <i>libertad</i> de los mercados. Regulaciones del Estado en función del mercado (y sus "fallas"). Preocupación por los efectos "sociales" (negativos) que genera la liberalización extrema de los mercados.
DESSEMPEÑOS		
SOCIEDAD	Espontáneos y autorregulados por los <i>mercados</i>	Inducidos vía <i>cuasi-mercados</i> , regulados por el Estado.
(Des)balances sociales y extraeconómicos		

(Puello y Gunturiz 2013, pág. 37)

Anexo 4. Cuadro. Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD)

Generalidades	Fue creada en diciembre de 2004 mediante el decreto presidencial No. 4416 de 2004 (Conpes 102).
Propósito	“Profundizar en el conocimiento de los mecanismos que determinan la pobreza y la desigualdad en Colombia (incluyendo su medición), y evaluar el papel de los sectores público y privado en el marco de la institucionalidad vigente. Se propone el diseño de una política de largo plazo que identifique las intervenciones que se deben continuar, profundizar o reformar, para que el país pueda lograr avances importantes” (presentación ppt, pág. 4).
Miembros comité técnico	José Leibovich ex Subdirector del DNP; Carlos Eduardo Vélez, Jefe de la División de Pobreza y Desigualdad del BID; Francisco Ferreira, economista líder del Grupo de Investigaciones para el Desarrollo del Banco Mundial; Eduardo Lora, asesor principal del Departamento de Investigaciones del BID; Mauricio Santamaría, ex Subdirector del DNP; Juan José Echavarría, Codirector del Banco de la República; Alejandro Gaviria, Decano de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes; Jorge Iván González, ex Director del CID de la Universidad Nacional; y Alfredo Sarmiento, Director del Programa Nacional de Desarrollo Humano (PNDH).
Cofinanciadores	BID (Cooperación coreana, finlandesa, británica y sueca); otros fueron aportados por el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). También se contó con el apoyo técnico de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en el tema de la medición de la pobreza; de la FAO, en seguridad alimentaria, y con la colaboración decidida del Banco de la República
Instituciones que participaron en la elaboración de los estudios sectoriales	Universidad de los Andes Fedesarrollo CIDE-EAFIT Universidad Nacional USAID-MIDAS ICESI Universidad Externado de Colombia CIDSE-Univalle-IRD CENAC CEPAL

Fuente: Cuadro elaborado por la autora del presente trabajo de grado con base en la información de (CONPES 102; DNP 2007b)

Anexo 5. Cuadro. Visión estructural y convencional sobre las políticas para enfrentar la pobreza

VISIONES		POLÍTICAS
Tendencia socio-estructural	Estrategia nacional de desarrollo Largo plazo	Redistribución de propiedad y cambios en la estructura productiva y del empleo
Tendencia de ingeniería social Visión Convencional	Macro-económica Coyuntural	- Políticas anticíclicas y de control de la inflación - Protección y seguridad social
	Meso-económica	Redistribución de ingresos, vía política fiscal o vía privada
	Micro-económica	- Aumentar la calidad de la oferta de trabajo y la eficiencia - Políticas sociales de alivio a la pobreza

(Verdera 2005, pág. 248)