

La pobreza, las políticas nacionales sobre pobreza y trabajo social*

Poverty, state policies on poverty, and social work

Elsa María Pérez**

Resumen

Este artículo identifica la pobreza en los actuales discursos del desarrollo, en el que caben las críticas al progreso capitalista, así como las nuevas estrategias comprendidas y valorizadas desde las concepciones alternativas al desarrollo. En un primer momento, estos discursos se analizan tomando en cuenta algunos enfoques para la comprensión de la pobreza, como una manera de pensar otras formas comunicables de ver y comprender la cuestión social; en la segunda parte se sitúa la pobreza como un problema político que ha variado de acuerdo a la expansión, actuación y reducción del Estado, mostrando tres hitos importantes en las realidades y los desafíos de las reflexiones contemporáneas: los análisis de la agencia y las libertades, los recursos y disposiciones de los gobiernos para reducir la pobreza, y el manejo social del riesgo —hitos sobre los que se han edificado las estrategias para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM—. El tercer apartado muestra algunas consideraciones de la actuación de los trabajadores sociales y la manera como su intervención exige una apropiación del proceso secuencial o del ciclo de análisis de políticas públicas para contribuir al análisis académico desde la reflexión

* Artículo de reflexión, resultado de la investigación “Formas de diálogo entre actores agentes del desarrollo territorial sobre políticas institucionales relacionadas con pobreza”, realizado en el periodo comprendido entre los años 2006 y 2009, con publicación de resultados en la revista *Hacia la promoción de la salud* en el año 2010. Vol. 15 No 2. Facultad de Ciencias para la Salud. Universidad de Caldas, Manizales.

** Trabajadora Social, Especialista en docencia Universitaria, Magister en Territorio, Conflicto y Cultura, docente de la Escuela de Trabajo Social y Desarrollo Humano, Universidad del Valle. Correo electrónico: elsamariaperez95@gmail.com.

Artículo tipo 1: Investigación científica

Recibido: 18 de enero de 2013 **Aprobado:** 15 de febrero de 2013

de la intervención profesional. Las consideraciones finales, por su parte, son ideas concluyentes, abiertas para próximas reflexiones.

Palabras clave: pobreza, desarrollo, reducción de pobreza, políticas públicas, trabajo social.

Abstract

This work focuses on the issue of poverty within the current discourse on development, which tends to criticize the capitalist notion of progress, as well as the most recent proposed strategies, weighted from the vantage point of alternative development models. First, such discourse is analyzed by means of diverse approaches to poverty, as a way of understanding and communicating social matters. The second section addresses poverty as a political problem that has varied according to state-run actions, and considering the state's expansions and reductions through time. In consequence, three major focal points of current thought are highlighted: the analyses on capability and freedom, the state's resources and programs to address the issue of poverty, and the management of social risk—three cornerstones of the United Nations' Millennium Development Goals. The third section addresses some issues on the role of social workers and their need to analyze the cycle of public policies, in order to contribute to the conceptualization of social work in academic environments. The last section offers final considerations and leaves open questions for further research.

Keywords: poverty, development, poverty mitigation, public policy, social work.

Sumario: 1. Consideraciones preliminares, 2. La pobreza en los discursos del desarrollo, 3. Políticas de pobreza, realidades y desafíos en Colombia, 4. Trabajo social, intervención y políticas públicas, 5. Consideraciones finales y 6. Referencias bibliográficas.

1. Consideraciones preliminares

Hablar de pobreza implica la comprensión del desarrollo, cualquiera sea la construcción que se tenga de este controversial concepto; por supuesto, para efectos de este artículo la comprensión se da en una relación interdependiente que perfila las paradojas de los problemas sociales contemporáneos en el contexto global-local y en los diferentes paradigmas de los modelos que han llevado a determinar en gran parte la vida social, pública y privada de los seres humanos. Las desigualdades actualmente presentes se justifican en el proceso histórico de distribución de la riqueza, cuyos efectos se ven reflejados en las dinámicas poblacionales de los territorios vulnerables y por ende en las dimensiones del tiempo-espacio de su desarrollo.

La configuración de representaciones, discursos y prácticas sobre los territorios, las regiones, las localidades y los micro-contextos (comunas, barrios, cuadras, casas y estilos de vida) son producto de las relaciones diferenciadas en los avances de la tecnología, la ciencia, el manejo de la información, la comunicación del mercado y la globalización, entre otros aspectos. Todos estos elementos son relevantes en la cultura y la política Colombiana, donde los enfoques de la planeación y la planificación administrativa del desarrollo siguen siendo precarios para dar soluciones a las necesidades básicas, y el crecimiento de las desigualdades, así como la exclusión de amplios sectores sociales, demandan cada vez mayores controles sociales y más asistencia del Estado.

Los diferentes análisis de contexto¹ evidencian diversos fenómenos en varios niveles: en el plano tecnológico, una mayor incidencia y demanda de la educación, que por supuesto repercute en la masificación del trabajo y la tecnología, en la inestabilidad social y por ende en las relaciones de la dinámica familiar y en sus componentes culturales, adaptativos y de mercado; en lo político, el aumento de las desigualdades,

¹ La Escuela de Trabajo Social de la Universidad del Valle, en su plan estratégico de desarrollo 2009-2017, así como diferentes proyectos de intervención institucional y profesional con o sin publicación académica, presentan diversos análisis de contexto con referentes importantes que influyen e inciden en los desafíos presentes de la cuestión social. Algunos de ellos se presentan en escalas territoriales (internacional, nacional, regional, municipal o local), otros en las dimensiones del desarrollo (político, social, económico, cultural, ambiental) o en momentos y periodos históricos de los agentes/actores.

la descentralización, las nuevas exigencias sociales y con ellas la necesidad de un mayor control social sobre las políticas públicas; en lo económico, la crisis del actual modelo ha profundizado la pobreza, el desempleo y el subempleo, la marginalización y la exclusión; en lo ecológico, las realidades medioambientales son reconocidas, hay mayor conciencia ambiental, pero poco control y sanción de la depredación del hombre, así como conciencia del cuidado del planeta; en lo cultural, las problemáticas de los grupos étnicos, las minorías, el respeto por la diversidad, el entendimiento del territorio y el lugar en las prácticas, en las articulaciones y reivindicaciones entre lo global-local; y en lo ético, cada vez cobra mayor importancia la necesidad de cambio y la búsqueda de valores que replanteen lo individual sobre lo colectivo.

Estos cambios en las últimas décadas han posibilitado la reducción del Estado, la modernización de las instituciones, y con ello un papel predominante, que puede ser susceptible de crítica, de la sociedad civil en el manejo o administración de lo público no estatal o de los nuevos intermediarios que comparten responsabilidades con el Estado (Zicardi, 2005). También se observa un aumento en los procesos de participación, en los cuales el sujeto político no ha logrado consolidarse para construir, a través de la acción colectiva, las soluciones a las necesidades de la población.

En este panorama, la reflexión sobre los problemas en los que actúa el trabajo social, especialmente aquellos sobre la pobreza, y el análisis de las conceptualizaciones que subyacen a ellos, ponen de relieve las preocupaciones profesionales para incidir en las políticas y en los cambios sociales que demanda nuestro país, especialmente en este momento, en el que varios países latinoamericanos están afrontando diferentes crisis, entre ellas las climáticas, que obviamente suelen afectar con mayor inclemencia a las población menos favorecida y para los cuales las movilizaciones de los diferentes sectores es urgente, así como la conciencia de los gobiernos actuales para implementar estrategias cada vez más contundentes.

La acción social se ha venido configurando a la luz de una política económica neoconservadora de corte global y local (asistencialista-desarrollista), mostrando una particular visión de derechos sociales y de

ciudadanía asistida, que si bien ha contribuido a la economía, presenta un gran vacío en la contribución de lo social; no todas las personas se encuentran insertas en el orden dispuesto por el gobierno para los beneficios de los programas de reducción de la pobreza, y muchas personas en condición de vulnerabilidad que no logran acceder a ese orden deben realizar grandes esfuerzos para mantenerse en la red de relaciones económicas, sociales, políticas y tecnológicas para mejorar o mantener su calidad de vida (Bustelo, 1998).

En general, el escenario es incierto para la interpretación, la comprensión y la intervención de la realidad y la cuestión social por parte del trabajador social, pues la permeabilidad de una visión contemporánea, en sus diferentes tendencias, lo hacen deambular entre los diferentes paradigmas o corrientes epistemológicas, y los diferentes modelos de desarrollo lo llevan a entenderse e interpretarse desde una intersubjetividad y una racionalidad crítica. El proceso de saber del trabajador social, así como sus estrategias de intervención, exigen una vigilancia constante. Los conocimientos adquiridos para pensar un problema, planear una intervención, operar una política y analizar la realidad social, pueden inducir a contradicciones conceptuales y operativas, en tanto los acontecimientos de la vida social plantean una constante reflexión, interpretación y definición de mejores o nuevas estrategias de intervención frente a un modelo de política y sociedad que se da como “supuesto” desde los marcos normativos y técnicos.

La preocupación, y por ende la oportunidad de entender la tensión actual entre el mercado, el Estado y la sociedad como parte de las explicaciones de diferentes disciplinas, puede situar al trabajador social en un devenir e hibridación de los discursos oficiales y académicos con ciertos discursos de las poblaciones vulnerables, que potencia o inhibe las expresiones dadas o conducentes al empoderamiento de los actores locales del desarrollo. Los escenarios para concretar las estrategias de la sociedad y el Estado en acciones profesionales, institucionales, sectoriales y comunitarias que contribuyan al logro de la reducción de la pobreza en los territorios vulnerables, necesariamente están impregnados por un fuerte campo relacional, voluntad política y de intervención, así como de proyección social que incide en la autodeterminación de algunos estilos de vida, para

mejorar las condiciones actuales de los actores/agentes del desarrollo, no solo desde una opción de supervivencia sino desde las decisiones y las construcciones de las acciones colectivas y políticas.

Con base en lo anterior, los problemas de la cuestión social colombiana, en particular de la pobreza, y por ende los análisis de su multicausalidad, de sus propiedades físicas, económicas, ambientales y políticas, de los lugares donde se presenta y se reproduce, hacen evidente la demanda de comprensiones que permitan entender la intervención social desde una ética de justicia social, de solidaridad y equidad en el estudio, la planeación, la aplicación y el reparto de los beneficios de las políticas del gobierno en torno a la reducción de la pobreza. El trabajo social, además de interpretar e intervenir la realidad, construye conocimientos en torno a los fenómenos sociales, desde perspectivas que posibiliten mejores condiciones de existencia, en ese agenciamiento y empoderamiento que demanda la construcción del nosotros, definido como apuesta y proyecto democrático.

2. La pobreza en los discursos del desarrollo

Las inquietudes respecto a los procesos relacionados con el desarrollo de los territorios y de sus pueblos siguen siendo una constante en las razones que llevan a reconocer la necesidad de enfrentar problemáticas compartidas en torno a la erradicación de la pobreza, dado que no se puede asumir que las oportunidades y condiciones son las mismas para todos los seres humanos. Hablar de pobreza es cuestionar el tipo de desarrollo que se conoce, se vive y se legitima; es la paradoja de la construcción social de cada territorio.

Sin embargo, pese a la discusión sobre el declive del modelo capitalista, el surgimiento de oposiciones al mismo, las reconfiguraciones o decodificaciones de otras propuestas como el pos-desarrollo y la postura poscolonial,² y a su vez nuevas estrategias políticas de cambio, parecen

² Es decir, el tipo de herencias coloniales que persisten y se multiplican incluso una vez que el colonialismo ha finalizado. Las corrientes del pos-desarrollo y la pos-colonialidad hacen un llamado a confrontar, debatir y reinventar la noción de desarrollo desde diferentes perspectivas latinoamericanas en las que las ideas dominantes se contraponen con la historia, la cultura y las prácticas de vida y lugar.

convergen en una misma idea: avanzar hacia un futuro más esperanzador, en el que las utopías, entendidas no en la ausencia de un lugar que nunca va a existir, pero que todo el mundo quisiera que existiera, sino en el acto puesto en la acción, que no necesita esperar el futuro para su organización y obtención de resultados, juegan un papel preponderante. Es en esta dirección que los movimientos sociales y los intelectuales vienen cuestionando el desarrollo, proponiendo nuevas maneras de puestas en común sobre el mundo habitado, y analizando los reduccionismos en los que se ha incurrido para interpretar e intervenir la pobreza entre distintas perspectivas de desarrollo.

Si bien durante toda la historia se ha entendido e interiorizado el proceso de progreso y con él los beneficios de la modernidad bajo los valores sobre los cuales fueron construidos los modelos y la operacionalización de las metas económicas, en la actualidad se siguen replanteando varios vacíos: la revolución científico-técnica, los cambios de la estructura social, el sistema de producción, la cultura, las nuevas formas del pensamiento científico, la disolución de la fuerza emancipatoria (Santos, 1998)³ a favor de la acumulación, el universalismo y tras él la idea de lo moderno.

Crecimiento, futuro, tecnología, industria y urbanización han sido las promesas para consolidar el tránsito de las sociedades pre-modernas a modernas, pese a las críticas actuales que esto supone para los países latinoamericanos y las corrientes poscoloniales. El legado más importante, y en el que se justifica la escisión entre modernidad y modernización, está quizás en la manera de percibir el mundo (Robín, 2001), que ha permitido interpretaciones de contradicciones, antagonismos, heterogeneidades y similitudes que mutan o se amalgaman para encontrar un lugar común en lo cuantificable y lo cualitativo, como conceptos no universales.

No obstante, la tradición del conocimiento occidental ha llevado a que se entienda el mundo a través de conceptos, categorías, paradigmas y teorías dominantes en las que distintas posiciones o disciplinas también han presentado una negación a los determinismos. Como diría Boaventura

³ Las reflexiones de Boaventura de Souza Santos dan cuenta de los cambios surgidos frente a la subjetividad, la ciudadanía y la emancipación, en los principios hipertrofiados del mercado y el Estado en función de la comunidad que no permiten un sujeto político comprometido con las demandas del ejercicio democrático.

de Souza Santos (1998), el debate epistemológico es muy importante, sobre todo porque muchas de las luchas sociales y políticas de hoy son luchas por el control y por los contenidos que definen la validez del conocimiento.

Son más de cuatro décadas en las que se viene construyendo, de-construyendo y reinventando los adjetivos, las interpretaciones y las corrientes del desarrollo: histórico social, neoclásico, socio-humanístico, normativo, sostenible, humano, local, comunitario, endógeno, etnodesarrollo, ético, y los dados en los diferentes capitales (social, cultural, económico, entre otros)⁴ desde una idea de crecimiento o progreso continuado. Si bien se ha ganado conciencia, así como más y mejores debates sobre el desarrollo (Peemans, 1996), y la reivindicación de estilos alternativos que supone el devenir de su momento fundacional, su historicidad, y por ende su dinámica discursiva para otorgarle múltiples implicaciones sociales, económicas, políticas y culturales (Tobar y Quijano, 2006), no se evidencian avances significativos en la inclusión de la población desprotegida, y especialmente la de nuestro país, para lograr insertarse en los procesos esenciales alcanzados por la humanidad en torno a sus derechos y posibilidades.

Los esquemas de pensamiento económico que reflejan el individualismo liberal como trasfondo filosófico y que sustentan los principios de propiedad y libertad económica reconocieron en los noventa cómo el desarrollo pasa a ser interpretado más allá del crecimiento económico como condición importante pero no necesariamente suficiente para enfrentar los problemas de exclusión social.

La búsqueda, entonces, de una conceptualización e intervención más integral sobre la pobreza tiene consecuencias políticas y responde, por supuesto, a un nuevo modelo de sociedad, en la medida en que la pobreza y el desarrollo tocan ámbitos donde se desenvuelven las actividades de los seres humanos, y las desigualdades de oportunidades o capacidades producen una asimetría en el acceso al mundo de la educación, la cultura, la política, la economía y de la sociedad en general.

⁴ Existe una amplia literatura sobre las corrientes del desarrollo. Para ampliar la información se recomienda ver los estudios de Arturo Escobar, SergeLatouche, José Luis Coraggio, Eduardo Gudynas, Dennis Goulet, Gilbert Rist, entre otros.

La variedad de perspectivas que permiten comprender la multidimensionalidad de la pobreza, la desigualdad y la exclusión, han llevado a aproximaciones teóricas, conceptuales y metodológicas y a mirar las causas y las soluciones del fenómeno desde una racionalidad que intenta al máximo la integración de elementos subjetivos y objetivos del fenómeno, presentándose obstáculos en las interpretaciones y los análisis, por su dificultad para llegar a soluciones más o menos claras.

Entre las diferentes escuelas que han abordado los estudios sobre la pobreza se pueden mencionar la neoclásica; la de Atkison y Bourguignon con una visión sobre la inequidad social de corte consecuencialista; la del Banco Mundial, con un discurso de las actuales políticas públicas; la de Sen y Drèze, cuya visión aborda el individualismo y el liberalismo; la marxista, enmarcada en la visión de la explotación y el socialismo, y una corriente ética como problema moral (Serrano, 2008). El estudio de la pobreza ha identificado varias categorías, entre ellas: la perspectiva del ingreso y de la renta, que considera exclusivamente los requerimientos mínimos; la que se centra en las necesidades básicas como educación, salud y vivienda, y aquella que la relaciona con la inclusión, las exigencias de una adecuada vida social y la privación relativa. Esta última establece una visión integral y considera a la persona como núcleo para definir la pobreza, según las capacidades más o menos plenas para desarrollarse (PNUD, 2004).

Tales categorías, a su vez, han influenciado otras perspectivas sobre la pobreza asociadas a la producción, la cultura, la clase, el poder, el estatus, el desarrollo a escala humana y los ejes del desarrollo, que hacen que la comprensión de este fenómeno sea más compleja desde un análisis interdisciplinar (Pérez, 2010).

Siguiendo con la descripción, las brechas entre individuos, familias, comunidades, barrios, ciudades y regiones se suelen definir con mediciones como el Índice de Desarrollo Humano –IDH–, Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI–, Índice de Calidad de Vida –ICV–, Línea de Pobreza o indicador de insuficiencia –LP–; a este último lo define Amartya Sen, como el indicador que más permite acercarse a las condiciones de pobreza por las que atraviesan las familias. Dentro del concepto del manejo social del riesgo implementado en los últimos doce años en Latinoamérica, cinco

tipologías definen a la población pobre (Núñez y Ramírez, 2002): los pobres crónicos o estructurales; los pobres transitorios o pobres coyunturales que pueden ingresar a la línea de pobreza, categoría en la que se encuentran los pobres hoy no pobres mañana y los altamente vulnerables; los no pobres hoy pobres en el futuro.⁵

El debate en torno a los procesos de pobreza muestra que esta no solo responde a cuestiones de índole coyuntural, y que pese a las ideas del progreso tecnológico el fenómeno en cada tiempo-espacio presenta resistencias a disminuir o desaparecer en el largo plazo. El que exista una idea compartida sobre su carácter coyuntural no necesariamente es compartido frente a sus causas; el tema de la pobreza, más que cualquier otro, ha estado marcado por connotaciones políticas, dado que los diferentes intereses de los grupos sociales y políticos inciden fuertemente en los modelos de distribución de la riqueza.

Con base en los argumentos expuestos anteriormente, y acorde con la literatura en general, se estima que el estudio de la pobreza se debe abordar mediante tres enfoques: 1. La conceptualización, que permita conocer su magnitud, así como sus procesos de generación, expansión, reducción y enquistamiento, y sus diferentes corrientes y paradigmas, 2. La medición, que dé cuenta de una metodología para delimitar, contabilizar y mirar a largo plazo la relación entre países, y 3. Una referencia de acción política, que aporte elementos para el diseño de estrategias políticas que busquen el abordaje y, por ende, la reducción de la pobreza.

Estos elementos han presentado grandes tensiones con relación a los enfoques dominantes, en los que se han privilegiado las mediciones por encima del interés por encontrar y conciliar conceptos entre los actores del desarrollo. El abordaje de la pobreza se ha fundamentado en los síntomas y sus manifestaciones, lo que determina en gran medida la implementación de las políticas; si se parte de los síntomas, se privilegia la medición y

⁵ En los actuales argumentos del Sistema de Protección Social del país, estas tipologías han dado mayor fuerza al concepto de vulnerabilidad en relación con su diferenciación del concepto de pobreza, y por ende fundamentan el modelo social del riesgo –MSR-. El estudio de Jairo Núñez identifica como pobre crónico o estructural al 16% de la población colombiana, y en la tipología de los pobres coyunturales o transitorios y altamente vulnerables al 31.3% de la población, categoría en la que se encuentran los pobres hoy no pobres mañana y los altamente vulnerables. El porcentaje de los hogares vulnerables a la pobreza (50,4%) resulta mayor que el de los actuales pobres por ingreso (47.9%).

la focalización —actual esquema de las políticas públicas—, y si se parte de las causas, el análisis de las políticas debe centrarse en conocer los procesos donde se originan esas situaciones de carencia. Por eso la implementación de las acciones comprenderá las condiciones particulares de los lugares y las poblaciones —cuestiones que siguen sin resolverse en la implementación de las políticas públicas.

Este panorama plantea un llamado a abandonar las concepciones absolutistas y relativistas de la pobreza, especialmente en los campos académicos, en donde los discursos de la pobreza han generado algunos estigmas del sujeto pobre, bajo las corrientes positivistas y funcionalistas del desarrollo, y por ende de las políticas y las instancias internacionales de los organismos multilaterales que, en lugar de hacer valoraciones neutrales, esconden las condiciones que produce la pobreza. Los discursos hegemónicos tienen sus significaciones en los enunciados y reproducen ideas dominantes en las sociedades, como en el caso de los discursos minimalistas,⁶ que privilegian números, cifras y mínimos que terminan naturalizando la pobreza e invisibilizando las condiciones estructurales que reproducen el fenómeno en cada territorio. Las pretensiones de una “epistemología global” se filtran en la realidad social latinoamericana y suponen innecesario todo esfuerzo endógeno de elaboración de categorías, conceptos e hipótesis propias con fuerza interpretativa y transformadora (Kaen, 2012).

Quiénes son los pobres, cómo se entiende este proceso desde los actores/agentes llamados pobres, son cuestiones que ponen de relieve la necesidad de utilizar perspectivas más analíticas fundamentadas en la racionalidad, los órdenes establecidos, la cultura y los territorios en cuanto a tenencia o ausencia de capacidades y oportunidades, variables y categorías que rastreen la manera como inciden los acontecimientos de la vida cotidiana y las relaciones en el mapa físico y mental de la población vulnerable.

Identificar la pobreza en los discursos actuales del desarrollo supone interpretaciones de ciertos vacíos que subyacen en la legitimación que se le ha dado a la construcción del modelo capitalista y a los actuales modelos

⁶ Los discursos minimalistas se centran en las necesidades mínimas, categoría que ha sido objeto de críticas frente a las actuales estrategias de reducción de la pobreza basadas en los modelos de África y su extrema pobreza.

alternativos; por lo tanto, el intersticio generado entre ambos se convierte en un referente de conexión investigativa y de intervención profesional entre los paradigmas de desarrollo dominante, los paradigmas del pos-desarrollo y el pos-estructuralismo, y por supuesto entre sus estrategias alternativas o posturas inter-paradigmáticas sobre otras realidades, más cercanas a las lógicas de las poblaciones vulnerables y a las expectativas del día a día de la gente y de su empoderamiento frente al desarrollo individual y colectivizado bajo el esquema democrático.

La intervención social debe posibilitar mayores representaciones de esperanza como capital de futuro en la actual sociedad y en una realidad llena de inequidades, pese a las contradicciones que se puedan generar debido a la idea irracional de futuro, que surge de las críticas del progreso al considerar que este argumento de esperanza es inexistente al ser definido como posibilidad sin concreción ontológica presente.

3. Políticas de pobreza. Realidades y desafíos en Colombia

La pobreza es un problema con una importante dimensión política, porque responde al tipo de organización social en el que interactuamos y habitamos. Es por esto que los planteamientos de las políticas varían de acuerdo a los periodos históricos, a las ideas acerca de las causas de los problemas públicos y a la manera como se percibe e identifica el conjunto de soluciones más apropiadas en cada tiempo-espacio en el que ocurren los acontecimientos.

La expansión del Estado, como característica del siglo XX, y con ello sus actividades de intervención, regulación y reglamentación en muchos aspectos de las actividades ciudadanas y las relaciones sociales, se ha entendido a partir del modelo del Estado de Bienestar y Estado Social de Derecho. Es así como en los años cincuenta las políticas sociales se enfocaron en la intervención directa de los gobiernos mediante esquemas de planeación (como herramienta para las decisiones políticas) propuestos para estimular la modernización, el crecimiento de la industria de las ciudades y con ello mayor empleo y riqueza.

Sin embargo, en las décadas de los sesenta y setenta el balance del modelo económico del capitalismo mostró un aumento de las desigualdades y se vio la necesidad de realizar un cambio para enfrentar la crisis del desarrollo, orientado a revisar las políticas y redefinir el concepto de desarrollo bajo enfoques más alternativos centrados en el desarrollo humano. Los movimientos sociales, especialmente los ambientalistas, cuestionaron el crecimiento económico y sus límites.

En los ochenta, el modelo del Estado de Bienestar se replanteó a la luz de la viabilidad financiera que el mismo modelo exigía; la ideología del libre mercado se trasladó a los países en vía de desarrollo y surgió la necesidad de fijar medidas para dar solución a las economías en crisis por deudas y a la reducción del Estado. Posteriormente, la crisis del paradigma neoliberal dejó como mensaje la desregularización y el desmonte tanto de la intervención del Estado como de las instituciones propias del Estado de Bienestar.

Al día de hoy, el auge de las tesis neoliberales, el Consenso y el Pos-consenso de Washington, la globalización, las fronteras y el debate entre lo público y lo privado son aspectos que sitúan al Estado como una institución que sigue siendo central para la regulación política, social y económica de las sociedades contemporáneas (Roth, 2010). Eso, pese a las dificultades en torno al papel que el Estado tiene respecto a la regulación del mercado y sus ciudadanos, la desregulación del mercado en la subjetividad de la ciudadanía, y el papel que la sociedad ejerce mediante el control social en las políticas sociales.

De esta manera, los nuevos actores sociales, la defensa de lo público, la descentralización y la globalización han ido consolidando otros discursos frente al desarrollo, el Estado y las políticas para la reducción de la pobreza. Los nuevos o amalgamados esquemas de poder frente a los órdenes establecidos del modelo económico han demandado el replanteamiento de cooperación, basados en la necesidad de reformular el sistema de los organismos multilaterales frente a los problemas de eficiencia, eficacia y efectividad, y encontrar mejores respuestas a los problemas globales, económicos y sociales de la pobreza. Muestra de ello es la Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones

Unidas, uno de los eventos más reconocido y avalado por los líderes y las organizaciones, y que a la postre se convierte en la posibilidad de los movimientos sociales y los intelectuales para avanzar ya no en el debate de las generaciones anteriores sobre el desarrollo, sino en el proceso que debe dar cuenta de la agenda nacional e internacional sobre los compromisos de los países ricos y pobres para erradicar la pobreza, promover la dignidad humana y la igualdad, y alcanzar la paz, la democracia y la sostenibilidad ambiental.⁷

Este esbozo general ha mostrado que la interpretación y el abordaje de la pobreza guardan una relación interdependiente con el desarrollo y que es a partir de su configuración en el tiempo y de los procesos de acumulación que los actores sociales, políticos y académicos han ido configurando prácticas y discursos de interpretaciones más entendidas en los paradigmas positivistas, y por ende dominantes, que han legitimado las actuales políticas para la reducción de la pobreza. Si bien a lo largo de este artículo se han contrastado las diferentes miradas y posturas que en la actualidad se plantean sobre el tema, es indudable que las acciones políticas todavía responden al funcionalismo que demanda la planeación del desarrollo bajo los esquemas internacionales para su formulación, implementación y evaluación a escala nacional, regional y local.

Lo que se pretende a continuación, es mostrar algunos elementos de reflexión y análisis de los programas surgidos en Latinoamérica, y especialmente en Colombia, como resultado de los acuerdos y los tratados internacionales para reducir la pobreza, así como algunas realidades que cuestionan el actual sistema de protección social de nuestro país (particularmente la Ley 789/2002), bajo los cuales se han edificado las estrategias para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Los argumentos que siguen responden a tres hitos del periodo comprendido entre los años 2000 y 2012, que han contribuido a la conceptualización y la implementación de las estrategias de las políticas, a saber: los análisis del desarrollo basados en la importancia de la agencia y de las libertades

⁷ Los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio son: erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la educación básica universal, promover la equidad de género, combatir el VIH/sida, la malaria y otras enfermedades prevenibles, mejorar la salud sexual y reproductiva, reducir la mortalidad infantil y juvenil, garantizar la sostenibilidad ambiental y consolidar alianzas para el desarrollo.

que otorgan las capacidades de las personas (Sen, 2000), con lo cual se refuerza la necesidad de transformar la idea del crecimiento del paradigma dominante en un enfoque centrado en la persona; los cuestionamientos a los manejos de los recursos de las naciones para disminuir la pobreza, por sus costos burocráticos, y las dificultades que tienen los pobres frente a la ausencia de los capitales, con lo cual se demuestra un posible final de la pobreza (Sachs, 2005); y, por supuesto, el enfoque del manejo social del riesgo, modelo que se articuló al sistema de protección social impulsado a escala universal por los organismos multilaterales en la última década (Holzman y Jorgensen, 1999).

En Latinoamérica se han implementado diferentes programas con el aval del Banco Mundial y la CEPAL, como políticas nacionales que reduzcan la pobreza, con base en los hitos mencionados anteriormente; tal es el caso de Chile, Guatemala, Panamá, México, Paraguay, Argentina y Colombia.⁸ Todos estos programas comparten criterios que fundamentan la promesa de la transformación del riesgo en un asunto de política social sujeto a la planeación, la previsión y la gestión, que les exige a los países transformar las políticas de prevención en superación y cambiar gradualmente las políticas sectoriales en normativas integrales, con la intención de ofrecer a las familias vulnerables más seguridad y protección del Estado.

Estos programas tienen en común la articulación de la oferta institucional, la focalización de los beneficiarios, la familia como unidad de intervención, los subsidios condicionados a la corresponsabilidad y la graduación en un periodo de tiempo. De acuerdo al contexto de cada país, las familias cumplen con ciertos logros o alcances mínimos que garanticen la evolución de las dimensiones del desarrollo propuestas por cada gobierno.⁹

⁸ Algunos de estos programas son: Chile Solidario, Guate Solidario, Programa Abrazo, Progresá, Programa de Transferencias Condicionadas, y en Colombia el programa Juntos, que en el actual régimen político cambia su nombre a Unidos. Todos estos programas se caracterizan por ser políticas de Estado.

⁹ Para el caso colombiano se han identificado 9 dimensiones y 42 logros. La Red de Protección Social en Colombia plantea la necesidad de que las familias cumplan con ciertas dimensiones en torno a la identificación, la educación y la capacitación, la bancarización y el ahorro, el ingreso y el trabajo, la salud, la habitabilidad, la nutrición, la dinámica familiar y el acceso a la justicia. La operatividad del programa es garantizada por cogestores que tienen a cargo un grupo de familias y cuya finalidad es trascender la visión asistencialista social.

Cabe citar los estudios de Colombia 2019 , la Misión Pobreza –Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza (REDEP)– y el CONPES Social 102 de 2006, que articularon las políticas y los programas del país orientados a reducir la vulnerabilidad y mejorar la calidad de vida de los desprotegidos, al igual que los diferentes programas implementados por algunas instancias o instituciones del país como pilotajes para la puesta en marcha de la estrategia que actualmente se ejecuta para reducir la pobreza.¹⁰ En estos programas se visibilizan los aspectos del desarrollo ajustados e implementados después de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y si bien ellos incluyen apuestas en torno a las capacidades y las oportunidades, la voluntad de los gobiernos para distribuir los recursos mediante transferencias directas (subsidios a la demanda), las metas de corto y largo alcance sobre la protección social centrada en la asistencia y el aseguramiento que fundamentan las actuales políticas sociales, también presentan grandes vacíos, por lo que se han convertido en tema de debate político y de reflexión académica.

A pesar de que el objetivo de la erradicación de la pobreza ha estado presente en los foros internacionales y se ha establecido como prioridad en las estrategias de cooperación al desarrollo, el escenario de acontecimientos no es favorable; la persistencia de la pobreza y la vulnerabilidad es una representación más sentida. Las crisis financieras, especialmente las de los países desarrollados con incidencias indirectas en los países latinoamericanos,¹¹ y las crisis ambientales con los cambios climáticos, han aumentado la cantidad de población en riesgo y por lo tanto desamparada, con lo cual se profundiza la desigualdad en la distribución del ingreso y el acceso a los recursos; esta es la realidad en la que se mueve la declaración de la guerra contra la pobreza.¹²

¹⁰ Tal es el caso de Familias en Acción, que sirvió de pilotaje a la actual estrategia de Unidos y a los diferentes programas implementados por las Cajas de Compensación Familiar, que en la actualidad son los operadores de la estrategia del gobierno.

¹¹ La crisis económica iniciada en 2008 en Estados Unidos y extendida a Europa (con orígenes diferenciados; en el primero como efecto de la financiación a tasas sobre la vivienda y en el segundo a través de un déficit público desmesurado) pone en incertidumbre el comportamiento de la economía latinoamericana en tanto la favorece en algunos aspectos, como la inversión extranjera, y en tanto no hay claridades frente a la deuda, la falta de confianza financiera y la volatilidad cambiaria, como lo muestran los diarios nacionales en sus reportes económicos.

¹² El monitoreo del programa Unidos y los diferentes artículos académicos ponen de relieve que las metas propuestas al inicio del programa (1.5 millones a 350.000 familias graduadas) no evidencia

El debate sobre el desarrollo es relativamente amplio y seguirá siéndolo mientras se orienten las acciones del mismo hacia los derechos de los seres humanos, los valores sobre la ética de la gobernabilidad y la apertura para la construcción conjunta de mejores argumentos para vivir bien y en condiciones dignas. Menos extenso y con necesidad de profundización ha sido el debate sobre los retos conceptuales de la protección social, que se ha centrado en los aspectos técnicos de la focalización (Lampis, 2010) y en los aspectos administrativos y burocráticos que actualmente está señalando la operatividad de las estrategias para erradicar la pobreza, específicamente en nuestro país.

Las críticas y las actuales reflexiones en torno al sistema de protección social parecen estar orientadas al esquema de focalización del programa para reducir la pobreza, la administración pública y el manejo de las transferencias en términos de prácticas burocráticas, y a la falta de empoderamiento de las poblaciones más vulnerables, y con ella a la concordancia en el sostenimiento de los logros obtenidos por las familias beneficiarias. Se suman además las interpretaciones actuales para entender y cuestionar el enfoque del manejo social del riesgo en el tránsito del modelo de protección endógeno que se venía gestando en el país hasta los años noventa, con los ajustes realizados por el Banco Mundial y el pos-consenso de Washington, para reducir los Estados nacionales, generar un marco de protección más amplio en las sociedades y con ello promover el crecimiento, el capital humano y por ende las redes de asistencia para los pobres.

Puesto que las políticas nacionales se han redireccionado en función de los lineamientos de la Agenda del Milenio, con un enfoque de manejo social del riesgo que, si bien dio resultados en Asia y África, especialmente en la zonas rurales, no necesariamente ha guardado la misma proporción de resultado en los países latinoamericanos, con justa razón en la Cumbre de las Américas de 2012, celebrada en Colombia, se evidenció la importancia de incluir las particularidades de cada contexto nacional en el diseño e implementación de políticas de pobreza.

unos criterios claros y precisos en la metodología o un umbral que defina las condiciones por las cuales las familias alcanzaron los logros propuestos, y si estos evidencian transformaciones en la garantía de los derechos educativos y laborales.

La focalización ha permitido el reconocimiento de algunos grupos identificados como vulnerables pero no de toda la población que se encuentra en situación de pobreza. La ayuda a los más pobres ha generado segregación, coerción y toma de decisiones equivocadas en los aspectos administrativos y burocráticos. La operatividad de la estrategia muestra algunos fragmentos que responden a la creciente demanda de interés de la población vulnerable en pertenecer a los programas marcados por acciones sujetas a los intereses de tipo electoral, tal como lo muestran los actuales seguimientos del programa de Unidos frente a las diferentes trampas políticas y de desarrollo local, que han perpetuado las prácticas de poder de los regímenes políticos de las regiones y los municipios del país.

La burocracia no permite la diversidad alternativa propuesta por la descentralización. En Colombia hay una multiplicidad de labores entre alcaldías, instituciones y ONG, que no permite que la oferta institucional sea un trabajo eficiente y de impacto en la articulación para que las familias más vulnerables vayan cumpliendo sus logros, de no repensarse la administración de la estrategia. La oferta institucional a la que logren acceder las familias seguirá siendo un ejercicio y espacio de poder de cada fragmento institucional.

Si bien existen acuerdos en las políticas de subsidios condicionados para apalancar el desarrollo social, también son muchos los vacíos que este tema genera en relación a la dependencia y la movilización de capacidades de logro de las familias en un tiempo determinado para avanzar en sus dimensiones, así como los cambios sostenidos y duraderos en los diferentes ciclos de vida de las familias.

Los discursos del desarrollo y las políticas neo-conservadoras en torno a los programas sociales que articulan el sistema de protección social, con intervenciones de asistencia, siguen mostrando la necesidad de mejores estudios y análisis para interpretar tanto la racionalidad de los actores agentes del desarrollo como los micro-órdenes no contemplados en los marcos normativos e institucionales en los que las actuales políticas públicas escamotean el empoderamiento, reto para que surjan las condiciones político-institucionales y socioeconómicas de la participación de la ciudadanía en lo público (Pérez, 2010).

La necesidad de establecer un orden en las familias vulnerables, buscando que estas se adapten a las condiciones y disposiciones por el sistema de protección y por ende cumplir las disposiciones de las instituciones, desestima las diferencias que las personas y las familias tienen en el acceso a los recursos, así como a los micro-órdenes que posibilitan los lugares de habitabilidad en que las familias reinterpretan los beneficios de acuerdo a sus estilos y formas de asumir la vida. La configuración de la pobreza y las posibilidades para combatirla pueden responder a las estrategias de los programas de pobreza del Estado y por ende a las estrategias institucionales; sin embargo, algunos aspectos de orden territorial pueden producir discursos funcionales y terminar homogenizando la idea que las familias tienen de entender y potenciar su propio desarrollo. Por lo tanto, reducir el alcance de las políticas a una red de asistencia social, como lo argumenta Lampis (2010) asumiendo que con esto se puede construir una promesa para superar la pobreza, deja en claro los vacíos conceptuales de la protección social frente a los desafíos de las corrientes de pensamiento sobre capacidades, derechos humanos y derechos al desarrollo e inclusión integral de las familias.

A grosso modo, en consonancia con lo anterior, los fundamentos del enfoque sobre el manejo social¹³ plantea aspectos que son cuestiones de reflexión académica en tanto no perfilan el avance planteado desde los noventa sobre las cuestiones no monetarias de la pobreza, la ineficiencia de los subsidios tanto por los costos que demanda la estructura de la focalización y la coordinación de los beneficios como los actuales esquemas de corresponsabilidad sin lineamientos claros de seguimiento, así como la coherencia entre derechos humanos y desarrollo como fin de la política pública, en la que los ciudadanos son sujetos de derechos y no beneficiarios o clientes de servicios ofrecidos por el Estado.

Frente a las actuales crisis invernales, es más notorio el desbalance de los argumentos sobre los riesgos que enfrentamos los seres humanos, por lo que es inevitable percibir que, si bien todos estamos expuestos al riesgo,

¹³ “Todas las personas, hogares y comunidades son vulnerables a múltiples riesgos, ya sean estos naturales (terremotos, inundaciones y enfermedades) o producidas por el hombre (desempleo, deterioro ambiental y guerra). Estos eventos afectan a las personas, comunidades y regiones de una manera impredecible o no se pueden evitar y por lo tanto profundizan la pobreza”. Holzmann, R. y Steen J. (2000).

no todos somos vulnerables de la misma manera. El desastre y el riesgo, más que condiciones naturales, tienen fuertes implicaciones políticas originadas en la desigualdad y la exclusión social. La literatura sobre desastres naturales y desarrollo social han evidenciado que los impactos de los desastres naturales dependen y están fuertemente determinados por procesos sociales en la historia, y que la solución de los mismos está en gran medida determinada por las voluntades y decisiones políticas.

La ausencia de una política integral para la familia, en la que se entienda el grupo social como tal, es un esquema que no se percibe en las intervenciones de las necesidades sobre aspectos poblacionales (infancia, juventud, tercera edad, etc.). Esta visión fragmentada de la familia, al igual que los aspectos abordados anteriormente, refuerza el planteamiento de Lampis (2010) sobre los desafíos del enfoque del manejo social del riesgo y por ende de la intención de la política social como instrumento transformador de las relaciones de equidad y de distribución de recursos dentro de la sociedad.

Muchas de las posibilidades para la erradicación de la pobreza, o por lo menos para el aumento de mejores condiciones de calidad de vida y buen vivir, están asociadas a las voluntades y prioridades políticas de los actores/agentes del desarrollo (Sachs, 2005). Los discursos políticos y las estrategias de cooperación han señalado que el mundo tiene los recursos suficientes para resolver los problemas de pobreza si se adoptan las soluciones adecuadas; sin embargo, parecería que cuesta trabajo asignar recursos y más aún encontrar y acordar mecanismos para redistribuirlos ética y responsablemente desde una visión colectiva de desarrollo.

En Colombia se parte del principio de desconfianza total, que hace que la implementación de cualquier política sea muy difícil porque se burocratiza y en esa lógica ya no importa el objetivo de la política, cuando hay muchas leyes, decretos y aspectos por mejorar; se cae finalmente en anti-trámites, en los que la ley termina siendo un problema y se vuelve más importante el trámite que la misma política. Estamos en un proceso de ruptura porque todo lo que plantea la sociedad hoy implica repensar las políticas, y la manera de remplazarlas acarrea problemas en su integralidad (Roth, 2010).

4. Trabajo social, intervención y políticas públicas

Son indudables los diferentes campos problemáticos en los que se enmarca el estudio y la intervención de la pobreza en trabajo social; a partir de su posicionamiento histórico, social, cultural y territorial, los diferentes enfoques en los que ha transitado la evolución del trabajo social muestran la inclusión y la exclusión social como fundamento para comprender e intervenir las desigualdades.

La relación del trabajo social con el tema de la pobreza es fundacional y se articula desde diversos referentes del desarrollo, por lo tanto, el Estado, el mercado y la sociedad civil son centrales para cualquier reconstrucción de un proyecto político realmente democrático que pretenda dar salida a muchos de los problemas y especialmente a los de pobreza, que comprenden la cuestión social contemporánea.

Entender la dinámica de desintegración social y política que ha provocado la modernización capitalista (y por ende las críticas al proyecto neoliberal) y el papel de los actores/agentes en las transformaciones esperadas socialmente, remite al problema de la modernidad y de las tensiones que esta ha generado entre regulación y emancipación del principio del Estado (Hobbes), el principio de mercado (Locke) y el principio de comunidad (Rousseau). Esta tensión, argumentada por Santos (1998), ha llevado a una hipertrofia que en la actualidad pone de manifiesto la supremacía del mercado en detrimento del Estado, y de estos en detrimento de la sociedad civil, que se ve reflejado en la pérdida de poder social, los espacios de autonomía y la falta de empoderamiento de los individuos y los colectivos. Los debates en los círculos académicos y políticos pretenden superar las cuestiones acerca de si se debe dejar que el mercado siga con su influencia o si el Estado debe intervenir; la discusión actual parece más centrada en qué tipo de intervención tiene cierto tipo de efectos.

Desde los enfoques actuales de las políticas públicas, los acuerdos y los tratados de las agendas mundiales, se demandan cada vez mejores argumentos interdisciplinarios que permitan comprender la conceptualización, la medición y el análisis de las políticas sociales encaminadas a afrontar la pobreza, no solo desde una visión económica y de intervención Estatal,

sino desde un corpus explicativo y analítico de los actores del desarrollo que dé cuenta de sus diferentes racionalidades o intereses, para desde allí visibilizar nuevos procesos de construcción democrática.

La identificación de los problemas públicos es una construcción social, que tiene una relevancia y una posibilidad de ser intervenida por el Estado y que en una visión de derecho debe ser traducida en un lenguaje de política pública. La construcción e identificación del flujo de decisión que permea los problemas públicos, así como el marco de referencia desde donde se construyen las políticas, la agenda y el modo de inscripción de estas, está determinado en gran medida por el juego de poderes y de intereses de los aspectos técnicos y poblacionales que pone de manifiesto la relación tensa entre Estado, comunidad y mercado, en la arena política.

Con base en lo expuesto, la intervención social en las políticas públicas debe estar enfocada a resolver los problemas que supone la toma de decisiones en la definición, conocimiento y contextualización de la naturaleza de los problemas técnicos y de interlocución de actores/agentes. El actual desafío de los profesionales está centrado en dos aspectos: en los marcos de actuación profesional, en donde las políticas inciden tanto a nivel contextual como poblacional, y en el análisis de las políticas y en la incidencia de la población en los ciclos que las comprenden, así como en mejores estrategias de movilización de acciones colectivas.

Por lo tanto, “las políticas públicas son un campo de estudio que posibilita reconocer la existencia de distintos programas de acción, agendados por una autoridad dotada de poder y de legitimidad y que de un modo u otro afecta sustancialmente la vida de distintos grupos de la sociedad” (Escuela de Trabajo Social y Desarrollo Humano, 2012).

La intervención de los trabajadores sociales está en la consecución de la participación de los sectores poblacionales no solo en la formulación de las políticas públicas, dado que la intervención social ha ganado un gran terreno, sino también en los vastos campos de la implementación y de la evaluación con sus distintos escenarios y actores, en donde poco se ha movilizad o colectivamente y por el contrario los impactos se corresponden con la acción normativa del Estado pero no con la acción o ideal social esperada.

Conocer el ciclo de las políticas públicas, sus etapas o secuencias lógicas, y con ellos la participación de los diferentes actores/agentes, su incidencia, su representación clásica, técnica y racional, así como el contexto, el régimen político, la historia y los intereses que subyacen en la configuración de una política pública, nos acerca a otros marcos de análisis e interpretación para entender y facilitar nuevas formas de participación ciudadana necesarias en la ampliación de los espacios de autonomía y consecución de fuerza social de las poblaciones con las que interactuamos.

El reto entonces consiste en aprovechar “la posición bisagra que tiene el análisis de las políticas públicas que como subdisciplina permite una posición política inter pluridisciplinar” (Roth, 2010) en la reflexión teórica asociada con la práctica de la investigación empírica, para entender y transformar ese principio de desconfianza total en el que la burocracia tiene una lógica poco esperanzadora en el objetivo de la política actual.

5. Consideraciones finales

Avanza la segunda década del nuevo siglo, y las teorías del desarrollo han dado lugar a una amplia gama de posiciones y al diálogo inter-paradigmático. Hay mayor disposición de muchos autores a adoptar constructivamente elementos de las diversas tendencias y paradigmas, especialmente aquellos dados en la impugnación del desarrollo, el acercamiento entre la economía política y el análisis cultural sobre cuestiones de desarrollo y economía, así como en el examen del desarrollo y la modernidad y los nuevos enfoques etnográficos para las políticas y prácticas del mismo (Escobar, 2012), lo que supone nuevas comprensiones sobre cómo pensar e intervenir los procesos de transformación social con el Estado y las formas de autonomía con las que nos acercamos y alejamos de él para promover el cambio social.

El análisis de la política neoliberal de reducción del Estado en una sociedad de mercado (en los últimos veinte años) evidencia a nivel social y político mayores dificultades de gobernabilidad. Las crisis de los partidos políticos y las instituciones públicas no han logrado concretar de manera satisfactoria la Agenda del Milenio y los desafíos que esta demanda en una política contundente que logre disminuir los niveles de desigualdad y exclusión. Esto

supone la urgente necesidad de mayores estudios sobre la conceptualización de la protección social, los desafíos para la intervención social en torno a las corrientes de pensamiento sobre capacidades, derechos humanos y derechos al desarrollo, así como la inclusión integral de las familias a mejores esquemas de seguimiento que den cuenta de sus logros y de su sostenibilidad más allá de que las perciban como beneficiarios o clientes.

Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, dieron como resultado un nuevo orden mundial, en el que la seguridad cobró mayor relevancia en los regímenes políticos y en algunas prácticas autoritarias, lo cual desplazó los aspectos centrales de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para remplazarlos por aspectos de orden mediático centrados en la confianza y la corrupción de las instituciones, e hizo evidente diversas polarizaciones ideológicas que sitúan la razón de ser y el lugar del ejercicio político como un campo de batalla y de crisis.

Actualmente, la implementación de políticas busca cumplir requisitos no ajenos a los sistemas de control, pero aún no hay un sistema de sanción que posibilite los cambios que necesita el actuar político. La participación es un tema que ha cobrado significancia en la formulación de las políticas; los sectores y el pueblo están participando, pero en la implementación y evaluación se continúa con las prácticas en el esquema tradicional, entendido desde la injerencia de la ideología mercantilista en el que la burocracia y la corrupción han llevado a la consecutiva pérdida de legitimidad tanto de los políticos como de las instituciones. En palabras de Roth (2002), “pensar la política de hoy significa, por tanto, pensar la política de otra manera”, lo cual implica la invención de nuevos espacios y formas de organización políticas y sociales más libertarias prestas a ser agentes de mayores controles de regulación y de responsabilidad de sus preocupaciones y proyectos colectivos.

Indudablemente, las acciones y estrategias del trabajo social están basadas actualmente en la responsabilidad por la justicia; al hablar de pobreza, la responsabilidad es personal y estructural. Young (2011) hace una propuesta interesante en este campo, que remite a un estudio más exigente que las anotaciones expuestas en este cierre, pero que no se pueden pasar por alto: todos, en un grado u otro, somos responsables, en

“el sentido de que el individuo es el locus central de la responsabilidad ética”. Las estructuras reproducen las injusticias y con ello los problemas se complejizan y agravan, lo cual hace que sean ellas las “estructuras”, el objeto de atención para entender y comprender la pobreza.

La injusticia social es una responsabilidad compartida y ahí están las claves de próximas reflexiones: “dejar el pasado y considerar el futuro, y aceptar colectivamente el hecho de que como ciudadanos tenemos la responsabilidad de controlar las instituciones políticas y de asegurar que no se produzcan en ellas esas injusticias estructurales o, si ya están, que se puedan subsanar” (Young, 2012).

6. Referencias bibliográficas

- Burgos, Nilsa M. (2006). Política social y trabajo social. En: serie Atlantea No. 3, Universidad de Puerto Rico.
- Bustelo, E. (1998). Expansión de la ciudadanía y construcción democrática. En: Bustelo E, Minujin A. Editorial Santillana. Bogotá.
- Castillo, Olga (2007). El desarrollo, ¿progreso o ilusión? Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP (2011). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos. Bogotá.
- El Espectador* (2012). Latinoamérica y la crisis financiera [versión digital] disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/negocios/articulo-327589-latinoamerica-y-crisis-europea>. Consultado el 10 de marzo de 2012.
- Escobar, Arturo (2005). “El “posdesarrollo” como concepto y práctica social”. En: Daniel Mato (coord.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, pp. 17-32.
- _____. (2012). *La invención del desarrollo*. Popayán: Editorial Universidad del Cauca.
- Escuela de Trabajo Social y Desarrollo Humano (2012). Maestría en Intervención Social, Documento Maestro, Universidad del Valle.
- Goulet, Denis (1999). *Ética del desarrollo. Guía teórica y práctica*, Madrid: Iepala.
- Gudynas, Eduardo (2012). “Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa”. En: Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo. *Más allá del desarrollo*. 2ª. Ed. Buenos Aires: Ediciones América Libre, pp. 21-53.

- Holzmann, Robert y Steen Jorgensen (1999). *Social Protection as Social Risk Management: Conceptual Underpinning for the Social Protection Strategy Papers*. Washington: TheWorld Bank.
- _____. (2000). Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. Documento de trabajo No. 0006 sobre protección social. Bogotá.
- Kaen, Claudia (2012). Discursos de la pobreza en el campo académico y estigmas contruidos. En: *Margen* No. 65 (versión electrónica), disponible en: <http://www.margen.org/suscri/margen65/kaen.pdf>. Consultado el 10 de agosto de 2012.
- Lampis, Andrea (2007). Vulnerabilidad y protección social en Colombia, estudios de caso en Bogotá, Cali y Manizales. En: Carlos Zorro (comp.). *El desarrollo: perspectivas y dimensiones*, Bogotá: Universidad de los Andes – Embajada de Holanda en Colombia, pp. 107-121.
- _____. (2010). Desafíos conceptuales para la política de protección social frente a la pobreza en Colombia. En: *Revista de Estudios Sociales* No. 4, 2010. Bogotá, pp.
- Lander, Edgardo (1993). La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas. En: Castro, Santiago y Lander, Edgardo (comp.) Buenos Aires: CLACSO, pp. 1-23.
- Latouche, Serge (2007). *Sobrevivir al desarrollo. De la descolonización del imaginario económico a la construcción de una sociedad alternativa*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Matus, Teresa (2004). “Escenarios y desafíos del trabajo social en América Latina”. En: *Revista Colombiana de Trabajo Social* No. 18, Conets, Manizales, marzo de 2004, pp. 25-42.
- Núñez J. y Ramírez J.C. (2002). *Determinantes de la pobreza. Proyecto Apoyo de indicadores de desarrollo sostenible*. Bogotá: CEPAL, PNUD.
- Peemans, Jean Philippe (1996). Globalización y desarrollo: algunas perspectivas, reflexiones y preguntas. En: *El nuevo orden global. Dimensiones y perspectivas*. Santafé de Bogotá: Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Colombia.
- Pérez, Elsa (2010). Formas de diálogo entre actores agentes del desarrollo territorial sobre políticas institucionales relacionadas con pobreza. En: *Hacia la promoción de la salud*, Vol. 15 No .2. Facultad de Ciencias para la Salud. Universidad de Caldas, Manizales, pp. 28-44.
- PNUD (2004). Un pacto por la región. En: Informe Regional de Desarrollo Humano: Programa de Naciones Unidas para el desarrollo –PNUD. Manizales.
- Rist, Gilbert (2002). *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación/Universidad Complutense de Madrid - Los libros de la Catarata.

- Robin, I. (2001). *Las teorías y las prácticas de desarrollo desde la perspectiva de la modernidad*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Rodríguez, Jair, et al (2008) Desarrollo regional y planificación del territorio. En: *Cuadernos de clase 1*, Colección Desarrollo. Región y Paz. Manizales: Universidad Autónoma de Manizales, pp. 25-56.
- Rofman, Adriana y Alejandro Villar (comp.) (2006). *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Roth, André (2002). Pensar la política, entrevistas a Samir Amin, André Gorz, Pierre Bourdieu y Cornelius Castoriadis. En: Series de Temas de Ciencia Política No. 4. Popayán: Universidad de Cauca, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales. Departamento de Ciencias Política, pp. 23-37.
- _____. (2004). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- _____. (2010). Enfoque para el análisis de políticas públicas (editor). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Rozas, Margarita (2002). *Una perspectiva teórica metodológica de la intervención en trabajo social*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Sachs, Jeffrey (2005). *El fin de la pobreza, cómo conseguirlo en nuestro tiempo*. New York: PenguinBooks.
- Santos de Souza, B. (1998). Subjetividad, ciudadanía y emancipación. En: Santos de Souza, B. *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la posmodernidad*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores - Universidad de los Andes, pp. 285-343.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta.
- Serrano, E.D. (2008). El problema de la pobreza, su medición y la relación con los problemas del medio ambiente. Ponencia. Universidad de Caldas, Manizales.
- Tobar, Javier y Quijano Olver(eds.). (2006). *Discursos y prácticas del desarrollo globalocal*. Popayán: Editorial Universidad del Cauca.
- Universidad del Valle, Facultad de Humanidades, Escuela de Trabajo Social y Desarrollo Humano. Plan de Desarrollo Estratégico de la Escuela de Trabajo Social 2009-2017.
- Vélez, Olga Lucía (2003). *Reconfigurando el trabajo social. Perspectivas y tendencias contemporáneas*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Young, Iris (2011). *Responsabilidad por la justicia*. Madrid: Fundación Paideia Galicia - Editorial Morata.
- Zicardi, Alicia (2005). “Las ciudades y la cuestión social”. En: *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía, los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 85-125.