

**EL DISCURSO DE LA POBREZA: ANALISIS DE LOS PLANES NACIONALES  
DE DESARROLLO**

**YUDI MARLEN BUITRAGO RICO**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
MAESTRÍA EN POLÍTICA SOCIAL  
BOGOTÁ  
2010**

**EL DISCURSO DE LA POBREZA: ANALISIS DE LOS PLANES NACIONALES  
DE DESARROLLO**

**YUDI MARLEN BUITRAGO RICO**

**Trabajo de Grado para optar al título de Magíster en Política Social**

**DIRECTOR: MIGUEL ANGEL HERRERA**  
**Doctor en Derecho, Maestría en Ciencia Política, UNAM**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES**  
**MAESTRÍA EN POLÍTICA SOCIAL**  
**BOGOTÁ**  
**2010**

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. <u>INTRODUCCION</u></b>	<b>1</b>
<u>El giro hermenéutico</u>	3
<u>Documentos objeto de análisis: Planes Nacionales de Desarrollo</u>	5
<u>Una pregunta pertinente: ¿qué es la planeación?</u>	6
<u>Un poco de historia: el tratamiento de la pobreza</u>	9
<b>2. <u>DEFINICIÓN DE PROBLEMAS PÚBLICOS Y ARGUMENTACIÓN</u></b>	<b>16</b>
<u>Narraciones</u>	21
<u>Metáforas</u>	23
<u>Números</u>	25
<u>Las historias detrás de los números</u>	27
<u>Argumentación</u>	29
<b>3. <u>ANÁLISIS DISCURSIVOS PND 2006-2010</u></b>	<b>39</b>
<u>La historia que nos cuentan...</u>	39
<u>La historia que respaldan los números</u>	43
<u>Metáforas</u>	44
<u>Repeticiones</u>	46
<u>Argumentación</u>	47
<b>4. <u>LA DEFINICIÓN DE LA POBREZA EN LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO 1961-2010</u></b>	<b>51</b>
<u>La pobreza como carencia de bienes y servicios</u>	56
<u>La pobreza como exclusión social</u>	58
<u>El enfoque de las capacidades</u>	60
<u>El enfoque de la vulnerabilidad</u>	61
<u>Análisis</u>	63
<u>Alberto Lleras Camargo. PND 1961-1966</u>	65
<u>Guillermo León Valencia. PND 1964-1966</u>	66
<u>Carlos Lleras Restrepo. PND 1966-1970</u>	66
<u>Misael Pastrana. PND 1970-1974</u>	67
<u>Alfonso López Michelsen. PND 1975-1978</u>	69
<u>Julio Cesar Turbay. PND 1979-1982</u>	69

<u>Belisario Betancourt. PND 1983-1986</u>	<u>71</u>
<u>Virgilio Barco. PND 1986-1990</u>	<u>72</u>
<u>Cesar Gaviria. PND 1990-1994</u>	<u>72</u>
<u>Ernesto Samper. PND 1994-1998</u>	<u>73</u>
<u>Andrés Pastrana. PND 1998-2002</u>	<u>75</u>
<u>Álvaro Uribe. PND 2002-2006</u>	<u>76</u>
<u>Álvaro Uribe. PND 2006-2010</u>	<u>77</u>
<u>Interpretación de resultados</u>	<u>83</u>
<u>Etapas</u>	<u>86</u>
<b>5. <u>CONCLUSIONES</u></b>	<b>92</b>

## **BIBLIOGRAFÍA**

# Pobre paupérrimo<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Matador

## 1. INTRODUCCIÓN

El aumento de la pobreza en Latinoamérica durante los últimos treinta años,<sup>2</sup> ha alimentado un álgido debate sobre las políticas que en la región se han implementado para la superación de dicho flagelo; cuestiones económicas son las protagonistas en los diversos análisis sobre el tema, tornándose casi imposible pensar en aproximaciones desde disciplinas como la lingüística o el análisis del discurso que sean tomadas en cuenta por las instituciones oficiales encargadas de las políticas sociales. De esta manera, se evidencia claramente que el paradigma dominante en el análisis de políticas públicas ha sido el económico y técnico racional acompañado en las últimas décadas del enfoque gerencial basado en técnicas del sector privado y corporativo.

Como cuestionamiento a las limitaciones de estos enfoques y sus consecuentes criterios de validez y certeza, el giro interpretativo en el campo político muestra cómo las instituciones o los funcionarios enmarcan y definen los problemas, los comunican y resuelven a partir de esta delimitación. Así, en el paradigma interpretativo<sup>3</sup> los conceptos políticos no se definen de manera universal y absoluta, sino que se proponen desde las condiciones del contexto, los intereses y roles de los actores, y su repertorio discursivo. La descripción y transformación de los conceptos, como señala Margo van den Brink (2006) ayuda a dar una nueva luz para los diseñadores de políticas públicas y de acuerdo con Dewey (citado por Brink y Metz, 2006), permite la constitución de mediadores que muestran cómo se visibilizan significados y argumentos, mientras se excluyen o ignoran otros. En ese orden de ideas, es necesario abordar la categoría de pobreza para ser analizada en los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) dado que el significado y la red discursiva en la que está inmersa, generan efectos en los sujetos y en las políticas sociales que pueden ser decisivos para entender los resultados y el rumbo de la política social.

---

<sup>2</sup> Para ilustrar una década, según la CEPAL entre 1980 y 1990 la pobreza en la región aumentó de 40.5% al 48.3% (CEPAL 2007a, p. 53)

<sup>3</sup> Yanow (2005) recoge al menos cinco acepciones para este paradigma: giro metafórico, giro retórico, giro narrativo, giro histórico giro argumentativo y giro cultural.

## El giro hermenéutico

En este marco hermenéutico o interpretativo, Dryzek<sup>4</sup> dilucida la comunicación, el lenguaje y el discurso como un asunto central dentro de todo el proceso de análisis de políticas. Siguiendo a este autor<sup>5</sup> (2006) el propósito de este proyecto es en primer lugar, identificar los significados dominantes de la pobreza empleados en los PND de los últimos cincuenta años y que han orientado las política sociales; en segundo lugar, analizar la pobreza como problema público, el cual debe contener determinados elementos discursivos, que se supone, le dan la certeza de ser un problema bien definido y que, por ello, contribuirá satisfactoriamente al planteamiento de los objetivos y las decisiones de acción; en tercer lugar, explicar las estrategias discursivas y argumentativas del PND actual y su función en la justificación de las acciones de la política social; y en cuarto lugar, visibilizar los significados y discursos que han sido ignorados o que se esconden tras los usados en el discurso oficial y que permiten la consolidación de subjetividades en la población denominada como pobre.

Si bien es cierto que se da por sentada la claridad conceptual, la neutralidad y la solidez de las definiciones, pienso que la definición de pobreza podría constituirse en un punto neurálgico para entender su persistencia en la realidad colombiana y su aumento en las últimas décadas. Por ello, es necesario identificar las definiciones empleadas sobre la pobreza y analizar su constitución como problema público en documentos oficiales de gran

---

<sup>4</sup> Dryzek emplea la denominación análisis crítico de las políticas públicas.

<sup>5</sup> Quien ha establecido las siguientes tareas en el marco del análisis crítico de las políticas públicas: 1. Explicación de los significados dominantes en el contenido y procesos políticos. 2. Develar los significados escondidos o marginados. 3. identificar los denominados “agentes de daño” que suprimen alternativas de significado, lo cual implica ideologías, discursos dominantes, falta de información, falta de educación, ofuscación burocrática, restricción de admisibilidad de clases particulares de evidencia y comunicación, y el proceso diseñado para confundir más que para aclarar. 4. Crítica al análisis político tecnocrático; aunque el análisis tecnocrático es útil y necesario, refuerza el discurso de empoderamiento de quienes no son ni expertos ni miembros de la elite de formuladores de políticas. El peso acumulativo de dichos análisis refuerza la idea de que la política pública es solamente para expertos y élites. 5. Identificación de las maneras en las cuales las capacidades comunicativas de los actores políticos pueden ser igualadas. 6. Evaluación de instituciones en términos de modelos de comunicación. 7. Participación en el diseño de instituciones que las hagan mejorar (2006).

importancia, como los son los Planes Nacionales de Desarrollo, así como las estrategias retóricas del PND actual que fundamentan las acciones en torno a la pauperización. Dado que los PND son textos que se constituyen en referencia obligatoria para todos los organismos y funcionarios estatales<sup>6</sup>, y considerando que a partir la categorización de la pobreza se determinan objetivos, se plantea la planificación y se ejecutan políticas sociales, las preguntas que guían esta investigación son: En los PND de los últimos cincuenta años, ¿cuáles son las definiciones de pobreza que se encuentran? ¿Ha sido un problema bien definido, en términos de la presencia de elementos que le dan coherencia y capacidad explicativa? ¿Qué estrategias retóricas y argumentativas emplea el PND actual para justificar sus acciones sobre la pobreza? ¿Qué resultado surge de rastrear las definiciones y su evolución en la subjetividad de los beneficiarios de los programas y en la política social contemporánea? En ese sentido, el propósito de cualquier inversión pública es proponer acciones para resolver problemas o necesidades prioritarias de alguna parte de la población del país, por ello, el análisis del problema es un aspecto fundamental para la apropiada formulación de estrategias de solución, por lo tanto, el determinar las características de la pobreza, sus causas, aspectos históricos y contextuales, son cuestiones clave para la claridad en el estudio del problema. Asimismo, se busca establecer si la construcción<sup>7</sup> discursiva de la pobreza realizada a través de los PND funciona como mecanismo de poder y establece sus efectos como práctica política tanto en la política social como en la subjetividad de los denominados como pobres.

El propósito es, por un lado, trazar el desarrollo de las definiciones y la construcción del problema desde una perspectiva histórica, sumándole la descripción de los recursos retóricos y argumentativos del PND 2006-2010 en torno a la pobreza, y por otro, conseguir una lectura de la política social desde una perspectiva discursiva que aporte reflexiones en torno a supuestos fosilizados e incuestionados.

---

<sup>6</sup> De igual manera, son fuente de información principal para medios de comunicación, los debates académicos y para el ciudadano común.

<sup>7</sup> La construcción se refiere a procesos discursivos puntuales (definición, estrategias retóricas) que contribuyen a mantener o incrementar la pobreza, añadiríamos que la construcción se modifica en relación con el contexto, por lo cual, mecanismos que se mantienen y otros que se remplazan.

En consecuencia, este trabajo se basa en la concepción de lenguaje en uso, sustentada por una visión intersubjetiva que analiza el proceso de políticas públicas desde el punto de vista comunicativo y del lenguaje en uso, con base en la tradición postestructuralista de teóricos como Foucault, Habermas, Toulmin, Wittgenstein, y aplicado en el campo político por autores como Fischer (2003), Edelman (1991) y Roe (1994). Es preciso tomar caminos analíticos centrados en el discurso, la comunicación y el lenguaje, más aun, urge esta opción, en la medida que los problemas permanecen y los procesos políticos se vuelven más excluyentes y menos democráticos. Vale la pena aclarar que el discurso, entendido como proceso de significación en contexto no se reduce al ámbito lingüístico, sino que abarca otros modos de semióticos de representación, por ello, se incluirán algunas caricaturas que tratan el tema de la pobreza, como otra manera de acceder al concepto que se construye cotidianamente, no obstante, para el análisis se tomará únicamente la dimensión lingüística por tratarse de un ejercicio hermenéutico de documentos institucionales.

### **Documentos objeto de análisis: Planes Nacionales de Desarrollo**

Una de las prácticas cotidianas de las instituciones es la producción de documentos, los cuales demandan gran parte del tiempo de los funcionarios, y particularmente, interesan para este proyecto los Planes Nacionales de Desarrollo. Estas prácticas son importantes, según Escobar porque “contribuyen a producir y formalizar relaciones sociales, divisiones del trabajo y formas culturales” (1996, pág. 204). Agrega este autor, en relación con la investigadora Doroty Smith “el punto de partida de Smith es su observación de que los discursos profesionales proporcionan las categorías con la cuales los “hechos” pueden ser nombrados y analizados, y cumplen por ello un rol importante en la constitución de los fenómenos que la organización conoce y describe.” (1996, pag.209). Asimismo, explica que los modos documentales son una muestra del funcionamiento continuo de una institución puesto que contribuyen a representar y preservar una realidad dada. En sus palabras:

más que un sistema de acción racional, la base documental de una organización no es más que un medio de objetivar el conocimiento; produce formas de conciencia social que constituyen

más una propiedad de las organizaciones que un intento de los individuos por entender sus problemas (...) las prácticas documentales no son inocuas en absoluto. Están inmersas en relaciones sociales externas y se hallan profundamente implicadas en los mecanismos de poder (...) en resumen, los procedimientos documentales representan una dimensión significativa de las prácticas a través de las cuales se ejerce el poder en el mundo actual, dimensión que ha sido, en gran parte, descuidada en los análisis críticos. ” (pág. 209-210).

Las categorías que manejan los textos oficiales son fundamentales no sólo para las institucionales, al determinar su funcionamiento, sino también fuera de éstas, pues contribuyen a la dinámica de las relaciones de poder y a regular la manera de pensar y actuar de los ejecutores de política social como de la gente que es objeto de las dichas políticas. Las palabras y los conceptos a los que se recurren para analizar, clasificar o describir un problema enmarcan y moldean la realidad a la que se desea aplicar una política o solución (Parsons, 2006, 120). Por lo tanto, el uso del lenguaje, sus sentidos, la ideología presente en estos documentos refuerza o crea subjetividades y valores. Siguiendo a Wood (citado por Escobar):

“la validez de las categorías se convierte así en asunto no de objetividad sustantiva sino de habilidad para usarlas eficazmente en la acción, como denominaciones que definen parámetros de pensamiento y conducta, que estabilizan espacios y que establecen esferas de competencia y áreas de responsabilidad. Así, la catalogación forma parte, mediante sus operaciones, del proceso de crear la estructura social. Se trata de personas que hacen historia al hacer reglas para sí mismas y para otros... entonces no se trata de *si* catalogamos o no a la gente, sino de cuáles categorías se crean y de *a quién pertenecen* las categorías que prevalecen en la definición de toda situación o un área de política, bajo qué condiciones y con qué efectos... las categorías revelan más sobre el proceso de designación autoritaria, la definición de la agenda y así sucesivamente que sobre las características de los catalogados...” (pág. 212).

El énfasis de este trabajo serán los Planes Nacionales de Desarrollo como documentos oficiales que delinear las metas y propuestas para el tratamiento de la pobreza, subrayando su papel como reproductores de significados y representaciones. Este proyecto cuestiona la supuesta neutralidad de los contenidos políticos en los PND y representa una preocupación por los significados que subyacen tras las líneas oficiales y que terminan estabilizándose, naturalizándose de tal modo que se convierten en categorías autoevidentes en el discurso institucional y que se deslizan hacia el cotidiano. Los significantes son vinculantes y cambiantes, y su análisis nos ofrece un desafío al estar sometidos a la inestabilidad y la transformación derivada de la posibilidad infinita de contextos de interpretación. No obstante, es posible la determinación de factores y marcos generales, que sin ánimo de agotar los procesos de exégesis o de negar la controversia en relación la construcción del

significado, permiten una aproximación interpretativa válida. Así como el signo es inestable, también tiene una naturaleza estable (Saussure, 1984, 31), lo cual evidencia la importancia de prestar atención a ese sentido estable que permanece a pesar de las fluctuaciones y contingencias.

### **Una pregunta pertinente: ¿Qué es la planeación?**

La planeación “consiste en identificar y analizar la situación actual en que se encuentra una organización o una sociedad, prever o anticipar su situación futura, fijar los objetivos a corto, mediano y largo plazo de solución de los problemas identificados y programar las acciones y recursos que son necesarios para realizar los objetivos establecidos” (Morcillo, 2002, 197). Pero más allá del uso de sofisticadas formulas técnicas para racionalizar el gasto público, el espíritu de un PND es la identificación de problemas que necesitan intervención a través de un ejercicio de diagnóstico, formulación, programación, ejecución, monitoreo y evaluación. (Morcillo, 2002). Resalta poderosamente que en otros países la planeación haya fracasado, mientras que en el nuestro siga marcando la pauta en cuanto a la optimización de las finanzas estatales y la priorización de acciones con respecto a las problemáticas más urgentes (Vallejo, 1994). La formulación del Plan es un momento en el proceso planificador, el cual está compuesto también por la coordinación de acciones y la evaluación de resultados.

La planeación es una de las prácticas del desarrollismo, cuya dinámica se evidenció por primera vez en Colombia, en 1949 cuando el Banco Mundial envió una misión dirigida por Lauchin Currie para formular un programa general de desarrollo para el país. El programa fue diseñado por una comisión internacional y otra nacional de expertos en campos como las refinerías petroleras, la banca, la salud, el transporte, los hidrocarburos y energía, comercio exterior, etc. Además “uno de los rasgos más destacados del enfoque (planeación) era su carácter global e integral. El primero demandaba programas en todos los aspectos sociales y económicos de importancia, mientras que la planeación cuidadosa, la organización y la asignación de los recursos aseguraba el carácter integral de los programas

y su desarrollo exitoso. El informe suministraba también un conjunto de prescripciones detalladas que incluía metas y objetivos cuantificables, necesidades de inversión, criterios de diseño, metodología y secuencias temporales” (Escobar, pág. 57-58). La era de la planeación había llegado, y con ella, los organismos de planeación y los sofisticados instrumentos para diagnosticar, trazar las metas y estrategias para el desarrollo y el progreso<sup>8</sup>.

El Departamento Nacional de Planeación es el directamente encargado de la elaboración de los PND; dicha institución fue creada en 1958 como organismo central de la administración cuyas funciones principales son la formulación de un plan de desarrollo, programar el gasto público de inversión, proyectar los ingresos fiscales y gastos, coordinar gestiones de financiamiento y cooperación externa. En 1968 se establece que el Congreso aprobará por ley los Planes de Desarrollo propuestos por el ejecutivo. En 1991, la Constitución política de Colombia en su artículo 339 del Título XII: "Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública", Capítulo II: "De los planes de desarrollo", enfatiza en que:

Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución. Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo, (Art. 339 CPC 1991)

Así, la constitución ordena que los gobernantes, desde el presidente hasta los alcaldes de municipios deben obligatoriamente reunir sus propuestas y metas en Planes de Desarrollo. Las metas en cuanto a política social se describen en cada plan, y a través del CONPES se especifican y aprueban las acciones concretas.

---

<sup>8</sup> El marco normativo de los Planes se consigna en la Constitución Política de Colombia (Artículos 313, 315 y 339) y en la Ley 152 de 1994 o ley orgánica del Plan de Desarrollo que establece los procedimientos y mecanismos para su elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control.

Es necesario aclarar que se toman los doce PND desde 1960 hasta el actual, porque el primero en Colombia data de 1961, por lo cual, en términos técnicos y formales, antes de esa fecha, no puede considerarse la existencia de ningún PND. Según Morcillo (2002), un PND se trata de un ejercicio prospectivo en el que se señalan los objetivos nacionales de largo plazo, las prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno, junto con las especificaciones financieras que se requieren para su ejecución.

Como aporte, esta propuesta investigativa puede plantear pautas operacionales como punto de referencia para la posterior elaboración de documentos institucionales, que contribuya al mejoramiento de las definiciones y las estrategias retóricas que posibiliten formulaciones más adecuadas de políticas sociales, por un lado; y por el otro, a la mejor comprensión y crítica de parte de la ciudadanía en general; de tal forma que contribuya a una perspectiva crítica de elaboración de textos oficiales, su interpretación e impacto, reflexionando en la responsabilidad de poner en circulación discursos y sus efectos tanto en la política social como en otras áreas sociales. Cabe añadir que en la literatura disponible no se encuentra un análisis en el contexto colombiano de los PND<sup>9</sup> del significante en cuestión, por lo cual este trabajo representaría un punto inicial que potencialmente abriría nuevas perspectivas de análisis en este campo. En síntesis, se pretende rastrear una trayectoria discursiva e histórica que ayude a comprender cómo desde la política social se reproduce la pobreza, y otear posibles transformaciones discursivas que redunden una eventual superación del problema.

## **Un poco de historia: el tratamiento de la pobreza**

Con el fin de comprender la validez de los objetivos del presente trabajo, es preciso realizar en este capítulo, que también funge como introducción, un fugaz recorrido por la

---

<sup>9</sup> Los estudios sobre PND se enfocan en algún periodo presidencial específico. La única mirada histórica es la que propone Morcillo quien realiza una historia y su caracterización de la planeación bastante general. El Departamento Nacional de Planeación, realiza estudios periódicos para establecer el cumplimiento de los compromisos asumidos en los PND.

trayectoria que ha seguido la política social<sup>10</sup> en el tratamiento de la pauperización a partir del momento histórico en que los inicios del capitalismo, transformaron su percepción y dinámica; en palabras de Foucault: “El pobre, el miserable, el hombre que no puede responder de su propia existencia, en el curso del siglo XVI se ha vuelto una figura que la Edad Media no habría reconocido.” (Foucault, pág. 1993, pág. 68).

En el Renacimiento, el sentido místico de la pobreza que le otorgaba gloria<sup>11</sup> y dignidad desapareció cediéndole el paso a una reprobación moral generada por la multiplicación de la miseria<sup>12</sup> y el nacimiento de la ética del trabajo<sup>13</sup>. En esa especie de avatar, se rompieron definitivamente los vínculos tradicionales constituidos por la familia, la comunidad, la iglesia, y el señor feudal que brindaban seguridad y protección. Dichas formas tradicionales de solidaridad permitían la subsistencia de todos los miembros sin ser obligatorio contar con un ingreso derivado del salario, puesto que la autosuficiencia de los hogares aunado a los principios de reciprocidad, garantizaban la supervivencia. En consecuencia, la mercantilización de la fuerza de trabajo, el capitalismo liberal extremo y la industrialización, generaron que el bienestar y la supervivencia debieran ser adquiridas en el mercado.

---

<sup>10</sup> Resulta importante diferenciar en este apartado entre política social, regímenes de bienestar y estado de bienestar; como señala Esping-Andersen, la política social se refiere a acciones políticas colectivas para mitigar los riesgos sociales; el Estado de Bienestar hace alusión a un contrato social que reconoce los derechos sociales y propende por la disminución de las desigualdades; finalmente, un régimen de bienestar se definiría como “la forma conjunta e interdependiente en que se produce y distribuye el bienestar por parte del estado, el mercado y la familia.” (pág. 52)

<sup>11</sup> Para nuestras sociedades occidentales, judeocristianas y modernas, la pobreza fue hasta hace apenas cuatro o cinco siglos, una oportunidad para ejercer la virtud de la caridad y la compasión mientras se ganaban réditos para la salvación tanto del pobre, por solo hecho de serlo, como del filántropo. (Bauman, 1998, 134). Recordemos que el pobre representaba la imagen misma de Dios, que ocultada tras harapos que suplicaba una limosna.

<sup>12</sup> De acuerdo con Castel (1997), en el siglo XIX surgió la denominada cuestión social, haciendo referencia al pauperismo y su incremento causado por la revolución industrial; como consecuencia se la consideró amenazante para la sociedad, por lo que era imperioso diseñar soluciones para “la plaga de la pobreza”. La cuestión social pretendía atenuar las tensiones sociales creadas por el capitalismo salvaje, mediante acciones que no obedecieran exclusivamente a la dinámica del mercado sino a integrar a los grupos cada vez más marginados.

<sup>13</sup> Según Bauman (2003) la ética del trabajo supone un conjunto axiológico caracterizado por la disciplina y el trabajo como valores supremos, el rechazo hacia los perezosos y holgazanes que se resistan a hacerlo, el sometimiento y la subordinación como virtudes en un trabajador, etc.

Destruídas las redes comunitarias de protección social surge el asistencialismo<sup>14</sup> conformado por una red de instituciones especializadas en necesidades de la población más pobre, cuyo carácter es discrecional y caritativo. Inicialmente, este tipo de política social estaba en manos de la iglesia, pero paulatinamente, se torna laica, hasta que la declaración de Derechos del Hombre en el siglo XVIII transforma la caridad voluntaria en obligación social, instituyendo el deber de brindarles subsistencia a los más desafortunados, estableciendo su igualdad y su ciudadanía<sup>15</sup>. Es importante resaltar que en ese mismo siglo se empiezan a transformar las tecnologías del poder, y surge lo que Foucault denomina Biopolítica, en la cual la población se constituye como objeto de estudio científico, elaborándose estimaciones estadísticas para intervenir en fenómenos como la natalidad, la morbilidad, en fin, la regulación de los problemas biológicos y el control de la vida y sus riesgos.

Los mecanismos asistenciales estaban pensados para los impedidos que no podían trabajar y para los que no lograban conseguir trabajo, sin embargo, empezaba a evidenciarse que la clase obrera ganaba tan poco que se confundía fácilmente con los indigentes. Por esta razón, surgió el aseguramiento, proceso basado en la cotización para obtener seguridad social<sup>16</sup> en el marco de una relación salarial<sup>17</sup>, por lo tanto, solamente los trabajadores afiliados podían pertenecer a este sistema contributivo<sup>18</sup>. El aspecto excluyente del aseguramiento se reevalúa tras la segunda guerra mundial, la cual rompió las diferencias de clase y redefinió el compromiso estatal en relación con el bienestar de todos los ciudadanos. En palabras de Giraldo “la universalidad hacía referencia a cubrir a toda la población contra todos los riesgos, entendiendo por ello que todos los ciudadanos, independientemente de sus ingresos, tienen derecho a un mínimo de recursos.” (Giraldo, 2007, pág. 208).

---

<sup>14</sup> Taxonomía tomada de Giraldo (2007) que caracterizan las diferentes formas de protección social.

<sup>15</sup> Vale la pena aclarar, como señala Giraldo que “la asistencia no consistía en derechos sociales universales y generales, consistía en dirigir protección donde la indigencia pudiera ser certificada.” (2007, pág. 64).

<sup>16</sup> Estos seguros sociales incluían protección ante enfermedad, accidentes de trabajo, vejez y muerte.

<sup>17</sup> Se presenta este modelo como una forma de paliación entre el antagonismo entre el capital y la explotación de la fuerza de trabajo para su acumulación.

<sup>18</sup> Las contribuciones eran salariales, patronales y estatales (Rodríguez citado por Giraldo, 2007). Asimismo, se aclara que el aseguramiento adolecía de múltiples problemas como su cobertura baja y precaria.

La universalización<sup>19</sup> de los derechos sociales garantizada por el aparato estatal y la generalización del asalaramiento se consideran como bases del Estado de Bienestar, por ello, al ser responsabilidad estatal, la política social se convierte en política pública. (Giraldo, 2007).

El Estado de Bienestar esta cimentado en la obligación de brindar a toda la población bienestar y supervivencia digna<sup>20</sup>, con base en la idea de que son derechos sociales<sup>21</sup>, y al serlo, se independizan de las contribuciones productivas derivadas del estatus del asalariado y de la capacidad de pago generada por el desempeño económico. Los derechos sociales “abarcan todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico, al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforma los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas son, en esta caso, el sistema educativo y los servicios sociales.” (Marshall, 1998 pág. 23). Por lo tanto, son derechos sociales de los ciudadanos, los elementos relacionados con la nutrición, el trabajo, la educación, la vivienda, la salud, los servicios públicos, la cultura, y también podrían incluirse los mecanismos de protección ante las enfermedades, el envejecimiento, el desempleo y la pobreza. (Giraldo, 2007 pág. 39).

En América Latina tras la caída del modelo de sustitución de importaciones, se impuso el de ajuste estructural a principios de los ochentas, que cuestionaba la pretendida universalidad de la oferta estatal de bienes sociales, tildándola de ineficaz, burocrática y de no llegar a quienes más lo necesitaban: los pobres. En consecuencia, se aplican las política neoasistencialistas que son básicamente políticas asistencialistas pero con el replanteamiento de la responsabilidad, la cual ya no recae de manera enfática en el Estado, sino inicialmente en la familia, y solamente si ésta no puede comprar los servicios en el mercado el aparato estatal contribuirá subsidiando dicha deficiencia; el rol del ámbito privado, mediante la terciarización, es ofrecer servicios sociales más eficientes y eficaces,

---

<sup>19</sup> Es importante aclarar que el universalismo en Colombia nunca fue posible, puesto que muchos servicios se concentraron en las clases medias urbanas. (Giraldo 2007)

<sup>20</sup> Depende de cada nación y de momentos históricos concretos los requerimientos de bienestar.

<sup>21</sup> Recordemos que los derechos sociales, según Marshall, son últimos en sumarse a la constitución de la ciudadanía (siglo XX), ya que inicialmente fueron los derechos civiles (siglo XVIII) y los políticos (siglo XIX).

por lo cual, el ciudadano está en la libertad de elegir cual le conviene más de acuerdo a sus necesidades y gustos.

En ese orden de ideas, la pobreza calificó como problema público, cuya intervención del Estado se exige o por la imposibilidad de ser resuelta de manera individual o por el contrato social que exige la garantía de los derechos sociales, y en consecuencia, fue incluida en la agenda de gobierno para su intervención. La inclusión en la agenda exige la definición del problema, de la cual se derivan las soluciones y las posibilidades de acción que pueda manejar el gobierno, así como la aceptación ciudadana de acuerdo al contexto cultural. Por lo tanto, la definición del problema se resuelve pensando en la viabilidad legal, económica y técnica, mientras se estructura en términos cuantitativos (cuantos son y quiénes son, con qué recursos contamos, que expectativas de disminución tenemos, etc.), causales, y cualitativos (qué es, qué significa). De lo anterior, se infiere que el desarrollo de una política social supone que se cuenta con suficiente información sobre un problema como para comprenderlo y proponer una solución, gestionada por funcionarios e instituciones estatales neutrales y racionales. La capacidad de adquirir y almacenar información le garantizará al Estado encontrar la solución más eficaz y eficiente para el problema.

Como afirma lucidamente Deborah Stone (2002), la construcción de un problema es la estratégica representación de una situación; ya que cada definición es una descripción de una situación que representa solamente uno de los muchos puntos de vista; es estratégica porque los grupos, individuos e instituciones gubernamentales, deliberadamente diseñan representaciones para promover y favorecer sus acciones. Concluye esta autora, que la representación de un problema se construye para, por un lado, ganar la mayor cantidad posible de aceptación popular, y por el otro, aumentar la influencia sobre la oposición. Ante la importancia de la construcción del problema como punto teórico inicial, este aspecto se desarrollará en el segundo capítulo, siguiendo las conceptualizaciones de esta investigadora, junto con la de William Dunn, quien aporta el marco conceptual para analizar las estructuras argumentativas y retóricas que sustentan la adopción de una línea de acción política sobre otra. En el capítulo tres se aplicaran los postulados teóricos descritos en el capítulo 2, en consecuencia, se describirán las estrategias retóricas usadas para la formulación de la política social para la erradicación de la pobreza, no obstante,

considerando las limitaciones de este proyecto, este análisis se realizará solamente en el PND 2006-2010.

En el capítulo 4 se busca examinar la definición del problema denominado pobreza, lo cual implica, desde una dimensión histórica, identificar qué es la pobreza y determinar la inclusión de: aspectos políticos directamente relacionados con la pobreza, antecedentes sobre la evolución del problema, intentos de solución anteriores, mediciones, causas y consecuencias de la pobreza. En ese capítulo también se constituirán las discontinuidades y constantes del discurso de la pobreza en PND de los últimos cincuenta años. A partir esta mirada histórica, en el capítulo cuatro, se describirán los efectos en la política social del uso discursivo de la pobreza, así como en la producción de subjetividades.

## PARA COMER<sup>22</sup>



## 2. DEFINICIÓN DE PROBLEMAS PÚBLICOS Y ARGUMENTACIÓN.

De acuerdo a la clasificación de Gosta Esping-Andersen, Colombia se podría considerar un régimen<sup>23</sup> de Bienestar liberal, en el que “se alberga una fe ilimitada en la soberanía del mercado (...), se refleja el compromiso político de minimizar el Estado, individualizar los riesgos y fomentar las soluciones de mercado, por tanto, desfavorecen los derechos de los ciudadanos” (2000, pág. 103). Se denomina residual porque los servicios sociales estatales se orientan exclusivamente a los grupos más desventajados ante la comprobación de su efectiva necesidad, por ello, la identificación y medición de la pobreza (extrema) es una cuestión fundamental. Al ser la pobreza un asunto central en estos regímenes<sup>24</sup>, se convierte en el problema público prioritario para la política social.

Ilustremos la experiencia pauperizadora con el siguiente fragmento tomado del estudio “La voz de los pobres” realizado por el Banco Mundial: Una encuestada de Ucrania describe su situación de la forma siguiente: «No tenemos nada que comer. Todo el tiempo tenemos hambre. No tenemos ropa que ponernos. No tengo dinero para comprarles a los niños botas, libretas, plumas, o una bolsa para los libros. Mi vida es sólo desolación. No hay nada más ... ni siquiera quiero seguir viviendo. Traje a estos niños al mundo y tengo que criarlos. Si no fuera así, hace tiempo que me habría puesto una soga al cuello y me habría ahorcado». (2000, Pág. 77). Este panorama constituiría una situación problemática y no un problema, la diferencia radica, según Luis Aguilar en que “las situaciones problemáticas son efectivamente hechos vividos u observados por el sujeto y que al ser referidos a su cuadro valorativo arrojan conclusión negativas de reprobación y malestar. (...); los problemas tienen una naturaleza cognoscitiva más que vital o valorativa, son construcciones lógicas, que articulan, ordenan los datos y elementos que la tensión entre factualidad y el deseo liberó y los reúnen en una definición” (1993, pp. 58- 59). Es decir, en la vida ordinaria padecemos infinidad de calamidades de diversa naturaleza, de algunas de estas situaciones problemáticas se realiza un proceso de abstracción analítica que deriva en el

---

<sup>23</sup> La diferencia entre política social, régimen de bienestar y estado de bienestar.

<sup>24</sup> Para otros regímenes, como el socialdemócrata, la medición de la pobreza es una cuestión secundaria, dado que ésta se enmarca dentro de la oferta de servicios sociales universales.

establecimiento y delimitación de un problema. Por lo tanto, los problemas son constructos conceptuales de orden instrumental, que en el caso de las políticas públicas, permiten una definición para diseñar un programa o una acción política. Lo esencial en la descripción de un problema de política pública, lo sintetiza William Dunn (1994, pp. 140-141) con las siguientes características:

- a. Interdependencia de los problemas. No puede pensarse que los problemas son construcciones excluyentes, a pesar de la delimitación analítica, deben tratarse como elementos incluidos en sistemas de problemas, que pierden sentido y posibilidad explicativa cuando se intenta abordarlos por separado y cuyos vínculos de afección recíproca tejen urdimbres a veces difíciles de desenredar. Citando a Harrison Brown, Dunn señala que en ocasiones es más fácil resolver simultáneamente diez problemas interdependientes, que enfrentarlos uno por uno.
- b. Subjetividad de los problemas públicos. Sería demasiado pretencioso afirmar que los problemas públicos son manejados objetivamente; en la medida que son parte de un ejercicio humano, la selectividad de su clasificación, explicación y evaluación es afectada por la subjetividad de quien la realiza. Aquí se reitera la importancia de especificar con claridad la diferencia entre situaciones problemáticas y los problemas públicos enunciada anteriormente.
- c. Artificialidad de los problemas públicos. Los problemas son conceptos humanos, en cuyo caso, cuentan como definiciones que son susceptibles de mantenerse, transformarse o eliminarse como legítimas. Como artificios que son, los problemas públicos son creados cuando juzgamos que una realidad discrepa con lo que sentimos es lo deseado (no lo natural, porque socialmente no es posible afirmar que haya estados o situaciones naturales), y en consecuencia, se evidencia la necesidad de intervenir el problema.
- d. Dinámicas de los problemas públicos. Los problemas se caracterizan por ser fluctuantes, inestables y cambiantes. Además, es evidente que existen tantas posibilidades de definir y solucionar un problema, como maneras de entender el mundo. Deborah Stone (2002) sostiene que no hay un método universal, científico u objetivo para definir un problema, sin embargo, el determinar una única definición permite que el problema sea manejable en términos gubernamentales y sociales,

concreción que resalta su utilidad analítica para los tomadores y diseñadores de soluciones y su capacidad interpretativa para que la ciudadanía en general lo comprenda.

No resulta extraño que todo problema reclame la búsqueda de su solución, de hecho, el reconocer la presencia de un problema es el primer paso en muchos procesos terapéuticos de adicción, dado que asignar a una realidad la denominación de problema, supone enmarcarlo en un esquema en el que encontramos una dicotomía: problema y solución. Sería desconcertante, el reconocer la presencia de un problema y no mover un dedo para superarlo, ya que el marco que se activa ofrece las pautas para actuar en concordancia con éste. Lo que Lakoff define como marco, ayuda a entender su funcionamiento en política: “los marcos son estructuras mentales que conforman nuestro modo de ver el mundo, (...) conforman las metas que nos proponemos, los planes que hacemos, nuestra manera de actuar (...), los marcos hacen parte del inconsciente cognitivo, pero podemos acceder a ellos a través de nuestro modo de razonar, por el lenguaje y lo que se entiende por sentido común. En política nuestros marcos conforman nuestras políticas sociales y las instituciones que creamos para llevar a cabo dichas políticas. Cambiar nuestros marcos es cambio social.” (2007 pág. 18) En consecuencia, las palabras activan marcos desde los cuales, los ciudadanos entienden y aceptan las políticas que los rigen.

En política pública, tanto el establecimiento de un instrumento conceptual operativamente viable junto con el planteamiento de la solución, hacen parte de la estructuración del problema. No es el objetivo de este trabajo el calificar un problema como bien o mal estructurado<sup>25</sup>, sino tomar de la memoria institucional los significados que se han instrumentalizado y operacionalizado en los PND de los últimos cincuenta años, así como establecer el historial de la definición de la pobreza como problema público, tarea que se desarrollará en el capítulo cuatro. Solamente en el PND 2006-2010 se analizará desde una perspectiva argumentativa y retórica la segunda parte de la estructuración del problema, es decir, las soluciones propuestas.

---

<sup>25</sup> Dunn y Simon ofrecen tipologías evaluativas de estructuración de problemas, no obstante, considero que dichas taxonomizaciones pecan de excesiva simplicidad y poco aporte analítico.

En concordancia con este último objetivo, a continuación se describirán las principales estrategias retóricas que se consideran para el análisis desde la propuesta de Deborah Stone. Esta autora plantea que en la construcción de un problema también deben estudiarse los relatos y los lenguajes que se emplean para generar representaciones que pueden generar ventajas de unos grupos sobre otros.

Thomas Birkland complementa este punto, al afirmar que el proceso de definición de problemas públicos es una construcción social (2005, pag.125), no exclusivamente política, por lo tanto, se debería hablar de la construcción social de problemas públicos, y no sólo de construcción de problemas públicos, ya que el adjetivo social, denota que existen maneras en que la sociedad cuenta la historia de cómo los problemas se convierten en lo que son. Es necesario aprender a abordar los problemas desde múltiples perspectivas que permitan identificar las exégesis sobre los hechos y los valores asumidos en las historias que no están explícitas en las definiciones de los problemas públicos. El tipo de análisis que se realizará en el capítulo tres, logra una comprensión más profunda de la construcción del problema de la pobreza, y hace explícitos los valores, las narraciones e interés que promueve. Siguiendo a Stone, su propuesta permite explicar, cómo los problemas a través de símbolos, números, historias, se definen.

Para analizar la definición de problemas públicos se van a considerar dos aspectos fundamentales de la representación simbólica: narraciones y metáforas. La narración es una forma de expresión que emplean las personas indistintamente de su nivel de formación, estatus económico o etnia, este hecho señala que la narración es una forma compartida de entender y explicar el mundo. Filogenética y ontogenéticamente, las primeras narraciones son orales y pueden manifestarse en otros sistemas semióticos; vale la pena detenerse para diferenciar dos tipos de manifestaciones narrativas: si leo una novela de Herman Hesse o si me cuentan un chisme, cualquier usuario de la lengua sabe si es o no una narración, dado que todo discurso narrativo manifiesta una superestructura que los hablantes identifican y pueden usar adecuadamente. Un Plan Nacional de Desarrollo, no sería interpretado ni

señalado como una narración porque carece de los elementos<sup>26</sup> que conforman a esta superestructura<sup>27</sup>.

En un sentido estrictamente textual en el PND predominaría una superestructura argumentativa con elementos de explicativa, no obstante, la narración se encontraría como sistema implícito y cuya lectura no es necesariamente consciente. Los hablantes conocen un conjunto de reglas y categorías para determinadas superestructuras, esto implicaría que existe una base psicológica para este proceso, pero, no necesariamente, como señala van Dijk “una teoría formal que genera superestructuras de texto, debe coincidir con una teoría de los procesos cognitivos de la elaboración de textos.” (1997, p. 147). Queda claro que la comprensión de textos se desarrolla en varios niveles, por un lado, es posible leer e identificar una superestructura de manera explícita, y en un distinto nivel, interpretar una secundaria que está implícita. La consecuencia más relevante en términos de construcción social del problema público, es que la narración subyacente e implícita puede comunicar la estratégica ilusión de soluciones fáciles para problemas excesivamente complejos.

La metáfora se basa en la relación de entidades para constituir procesos conceptuales, específicamente estableciendo asociaciones entre entidades diferentes. En las últimas décadas se ha evidenciado un renovado interés por el razonamiento metafórico como pieza clave para entender el proceso cognitivo en la medida en que nos ayuda a clasificar, cuantificar e interpretar la realidad. Autores como Lakoff llevan esta afirmación hasta sus últimas consecuencias cuando afirman que “nuestro sistema conceptual ordinario es fundamentalmente de naturaleza metafórica” (1986, pág. 23). En el lenguaje corriente empleamos, sin siquiera notarlo infinidad de metáforas, como en el siguiente enunciado: Nunca lo han vencido en una discusión. La metáfora “una discusión es una guerra”, implica al otro como un contrincante, defenderse y atacar, y finalmente, ganar o perder en la discusión. La composición de la metáfora es esencialmente establecer y explicar una cosa en términos de otra, así, una discusión funciona, parcialmente como una confrontación

---

<sup>26</sup> Para van Dijk dichos elementos serían: complicación, resolución, marco, suceso, episodio, trama, historia, evaluación, moraleja. Estos elementos varían desde diferentes autores y disciplinas.

<sup>27</sup> Las superestructuras son esquemas globales y prototípicos que describen categorías presentes en diversos discursos; las superestructuras más estudiadas han sido la argumentación, narración, descripción y exposición y diálogo.

bélica, y podemos entender las similitudes entre las dos acciones, obviando y eliminando las diferencias, con lo cual, concebimos la discusión desde esta perspectiva y actuamos en consecuencia. La metáfora no sólo atañe a las palabras y el lenguaje, el alcance de su influencia abarca los procesos de conceptualización y cognición humana (Lakoff y Johnson, 1986 p. 42). A continuación se profundizará en el papel de las historias y las metáforas en la estructuración de los problemas públicos, retomando la obra de Deborah Stone.

## **Narraciones**

Las definiciones de problemas públicos pueden estar estructuradas en forma narrativa, por lo tanto, apelando a las categorías más recurrentes y básicas de la narración, se constituirían a partir de un inicio, nudo y desenlace, encadenados por varios sucesos de transformación. Las narraciones las protagonizan héroes, villanos e inocentes víctimas, binomios antagónicos cuya lucha simboliza, en última instancia, la del bien y del mal. El marco narrativo en política no necesariamente se identifica explícitamente, sino que debe ser rastreado más allá de la superficialidad interpretativa y estructural. Según Stone, en política pública se destaca la historia de la decadencia, muy similar a la historia bíblica de la expulsión de paraíso, que se evoca con coros de ángeles cantando: al inicio, las cosas iban muy, muy bien, pero entonces la situación empezó a ponerse mal, de hecho, en la actualidad, la situación ha empeorado tanto que ya es intolerable y debe hacerse algo al respecto. Este tipo de historia suele finalizar con el anuncio que profetiza la crisis (colapso, hecatombe o ruina) junto con algunas propuestas para evitarla.

También es posible que la propuesta política se enuncie a manera de advertencia: a menos que se tomen las siguientes medidas, el desastre será inminente. La historia de la decadencia, según Stone, siempre inicia con un relato basado en hechos o cifras señalando que la situación puede agravarse, lo cual le brinda a la historia tensión dramática, e infiriendo implícitamente que las condiciones alguna vez estuvieron mejor de lo que están ahora, y que es necesario el cambio para que no sigan empeorando aún más. La historia de la decadencia no cuenta obligatoriamente con el protagonismo de seres humanos para

cautivar, pueden ser fenómenos económicos, instituciones, etc. El escenario dramático y trágico al que se enfrentan los héroes es parte de la definición del problema público, aunque en ocasiones haya que leer entre líneas para encontrarlo.

Las historias de decadencia se diversifican de muchas maneras, un tipo es *la historia del progreso obstaculizado* la cual se narra de la siguiente manera: “al inicio la situación era terrible, entonces, las cosas empezaron a mejorar, gracias a alguien, pero ahora, alguien o algo interfiere con nuestro héroe, y así, todo volverá a su terrorífico estado inicial”. Otra versión es *la historia del cambio es sólo una ilusión*, la cual se cuenta como: “usted siempre pensó que la situación podía empeorar o mejorar, pero está equivocado, déjeme mostrarle como todo va de hecho, en la dirección contraria, mejorar o empeorar es sólo una ilusión”. Otro tipo de historia de decadencia es *la historia de la impotencia y el control*, que se relata así: “la situación es mala, tenemos que aceptar que está fuera de control y que no se puede hacer nada al respecto; ahora bien, la buena noticia, es que nosotros, a diferencia de usted, si podemos controlar la situación”.

De acuerdo a Stone, las historias que evidencian la falta de control ante la inevitabilidad del destino, son intimidantes y las que venden promesas desmedidas son demasiado esperanzadoras, lo relevante es notar que con base en esta esperanza se busca el apoyo de la opinión pública. En este tipo de historia se desarrolla un giro denominado *la conspiración*, esta trama enfatiza que todo el control ha estado en las manos de unos pocos quienes lo han usado en su propio beneficio y lo han ocultado; estas historias de conspiración además evidencian que deliberadamente se han causado daños o se han tolerado, con lo cual se proporciona el señalamiento moral. Finalizan la narración con una cruzada para arrebatarnos el control a los pocos que se benefician a expensas de la mayoría. Es posible encontrar historias combinadas: la historia de la decadencia como fase inicial para advertir sobre el sufrimiento y que culmina con la historia del control para motivarnos a tomar el control. El marco de la definición de un problema público, ofrecer una historia de decadencia apacigua la ansiedad y la desesperación, mientras promociona esperanza y optimismo.

Otra variedad es la *culpa la tiene la víctima*, historia derivada de la idea del libre albedrío a partir del cual, se toman todas las decisiones; subrayando que la libertad de elección está al alcance de la sociedad entera, en consecuencia, se asigna el control y la responsabilidad a la gente que padece el problema.

## Metáforas

La metáfora es la expresión más común para el lenguaje figurado, que vincula dos fenómenos para lograr diversos efectos, además son estrategias discursivas muy utilizadas en política, pero no solamente como una simple comparación o con fines estéticos, sino que tras cada una se puede encontrar una narración y una prescripción para la acción. La persuasión es el principal objetivo del uso de las metáforas políticas, y pululan en los discursos políticos.

La metáfora del pie en la puerta y la de la pendiente resbaladiza<sup>28</sup>, abundan en el lenguaje político; la primera representa la idea de obstáculos, es decir, usando lenguaje figurativo, una vez se ha puesto el pie en la puerta para impedir cerrarla, los diseñadores o analistas deberán empujar con más y más fuerza para lograr su objetivo. En contraste, la metáfora de la pendiente resbaladiza sugiere que una vez se ha dado el primer paso hacia el descenso será irremediable seguir cuesta abajo. Las metáforas del pie y de la pendiente resbaladiza cuentan historias de advertencia sobre el futuro decadente señalando implícitamente la prescripción de la política para evitar el primer movimiento que generaría el desliz inevitable o triunfar en el empujón fuerte hacia una dirección indeseada. La pendiente resbaladiza es un tipo de argumento en el cual, el primer paso iniciará una especie de camino sin retorno al empezar a rodar cuesta debajo de la pendiente. Este tipo de argumentación inicia con el reconocimiento de un fenómeno que en sí mismo no es peligroso o perjudicial, pero entonces, se anuncia que permitir el fenómeno inevitablemente seguirán situaciones o casos que son peligrosos o perjudiciales.

---

<sup>28</sup> La traducción literal sería la metáfora de la cuña y ladear, no obstante dado que ese tipo de expresión carece de sentido en nuestro contexto, se ha formulado de otra manera, tratando de mantener la figura.

Una metáfora muy similar es la *metáfora de la escalera*, la cual sugiere que la acción obvia para ascender una escalera es hacerlo paso a paso, pero junto a la altura que ganamos cada vez que subimos un paso, también incrementa el miedo por el temor a la caída. Es natural ese miedo, por lo cual, la metáfora funciona señalando que no es necesario ni obligatorio subir, también se puede bajar, o incluso no es necesario avanzar escalón por escalón, sino que se pueden omitir algunos pasos. Esta metáfora evoca la narrativa sobre el control examinando si realmente podemos o hacemos algo para ascender.

Lakoff y Johnson (1986 p.67) resaltan que proyectamos nuestra propia experiencia liminal constituida por la experiencia dentro de nuestro cuerpo y lo que esta fuera en el mundo, sobre otros objetos que están limitados por superficies. Esta proyección de sustancia y recipiente forma otro tipo de metáforas políticas construidas sobre el concepto *de recipiente y la idea de espacio limitado*, el cual puede desbordarse porque se ha llenado totalmente. Las soluciones para estos problemas se enmarcan muy bien en la metáfora, por ejemplo, se puede drenar el contenido del recipiente, o puede generar un descargo o liberación gradual de la presión a través de válvulas de presión evidenciadas y diseñadas por élites que buscan mantener su posición hegemónica.

Las *enfermedades contagiosas* son metáforas políticas muy frecuentes; a través de la imagen de la propagación y la infección que cataloga ciertos fenómenos como epidemias. Esta metáfora relata la historia de deterioro y decadencia, y genera presión para lograr control sobre los gérmenes humanos y no humanos. Etiquetar como una enfermedad determinado grupo de oposición o minoría, conlleva el desacreditar a oponentes e implica un derecho moral de tratar a otros como miembros inferiores de la raza humana. Si un proceso social es considerado como contagioso, entonces la cura de una entidad no detendrá el contagio, se requiere de medidas severas para aislar y acabar con la enfermedad (Stone, 2002). *La metáfora de la guerra contra problemas* también es muy implementada en el lenguaje político, así, si se asume una lucha contra algún flagelo, se atribuye el grado de traidor a quien no apoye la causa.

En el discurso político, los nombres y las etiquetas son usados para crear asociaciones que legitimen y logren el apoyo para un curso de acción. Los problemas son creados, a través de símbolos, historias, metáforas y etiquetas que funcionan como armas. En consecuencia, la definición del problema siempre es estratégica, diseñada para reforzar un lado del conflicto. La definición estratégica manipula el alcance del conflicto para determinar quiénes son afectados y quiénes no. Ciertos símbolos, como el individualismo, la libertad, los bienes y empresas privadas, los derechos, son cuidadosa y deliberadamente restringidos en su alcance, mientras otros, como la igualdad, la justicia, y los derechos civiles son calculados para su difusión. No obstante, Stone recalca que la concepción estratégica de la definición del problema no consiste en una conspiración malévola o que cada argumento es una trampa, puesto que existe una diferencia significativa entre el comportamiento estratégico y el engaño. La representación simbólica es parte constitutiva de todo discurso y transmite imágenes para emplearlas con diversos propósitos que pueden ser evaluados como buenos o malos, correctos o incorrectos, al fin y al cabo, convertidos en instrumentos en la lucha política. Los dispositivos simbólicos son altamente persuasivos y emocionalmente convincentes porque tras ellos se esconde una historia y su fina retórica logra mejorar las posibilidades de retención en el imaginario de las personas, hasta alcanzar cierto grado de convencionalización (Stone, 2002).

## **Números**

En nuestra sociedad es imposible el lenguaje político sin la cuantificación, no sólo por la descripción que ofrece, sino por la ilusión de objetividad, precisión, sistematicidad y rigurosidad. La medición es un aspecto imprescindible en la definición de un problema de política pública, especialmente cuando se considera que a través de indicadores, que finalmente son medidas, se delimita, caracteriza, se sigue y evalúa un problema de política pública. Stone enfatiza que medir es solamente una de las tantas maneras de describir, pero en política, es evidentemente el tipo de descripción que se privilegia. Además, sigue esta autora, los números pueden crear la ilusión de que un fenómeno muy complejo y ambiguo es simple, cuantificable y definido de manera precisa. En términos de propósitos políticos, los números son clasificaciones arbitrarias que señalan un punto de partida, un límite o

umbral en una escala numérica, y sin importar cuán precisa y detallada sea la categoría, aun esconde la complejidad y la infinita variedad de rasgos que diferencia a la gente u objetos incluidos. El asunto es de tanta complejidad, que el debate sobre qué indicadores y cómo se ha de medir un fenómeno, es frecuente en política pública.

Según Stone, los números son solamente una decisión humana sobre cómo contar y funcionan igual que las metáforas; en ese sentido, la estrategia numérica exige acciones ya que medimos las cosas cuando queremos cambiarlas o cambiar nuestro comportamiento en relación con ellas; con sólo medir un problema se crea una presión sutil para hacer algo, agregando que el número o algún nivel de medida suele imponerse como norma. Por ejemplo, la tasa natural de desempleo: nos han convencido a través del dato cuantitativo que el pleno empleo es imposible de alcanzar, ante lo cual se plantea la imposibilidad de actuar sobre problemas que parecen estar más allá del control humano. Medir cualquier fenómeno implica crear normas sobre cuánto es demasiado o muy poco, o la medida justa. Stone afirma que es imposible la descripción a través de la cuantificación, sin contribuir a la idea de inclusión y exclusión, límites, aliados, enemigos, selección, privilegio y discriminación, valores de juicios y jerarquías (2002, 164).

Más importante que el número o la medida per se, es cómo será interpretada. Si, por ejemplo, se analiza que las universidades estatales se les aumentará el presupuesto en un 2% adicional de acuerdo a lo establecido por el artículo 87 de la ley 30 de 1992, de acuerdo a un modelo de indicadores que miden la calidad, pertinencia, eficiencia y cobertura; desde una perspectiva, el resultado de este cálculo demuestra la mejor gestión de recursos, apoyando la ideología de la eficiencia que sostiene que se debe minimizar los costos, porque los altos costos son perjudiciales y poco aprovechados, por lo que si una universidad gasta menos, se evidencia la eficiencia en la ejecución de recursos, pero, desde otra óptica, se podría realizar otra lectura de esas cifras: si se interpretará desde la comunidad académica a quienes se les han disminuido el tiempo presencial para pagarles menos a los profesores, se cancelan proyectos de investigación para beneficio de los costos bajos, la cifra revelaría que la calidad se sacrifica para mantener una cifra de gestión agradable y alabada. No necesariamente, más eficiencia y productividad son mejores, ni

benéficos. He aquí, la ambigüedad de la interpretación de la medida y el número. Como enfatiza Stone, altos resultados pueden simbolizar ambos, trabajo superficial y un trabajo bien hecho (2002), dado que la venta de servicios, donde el resultado del trabajo es la atención personalizada, la eficiencia no necesariamente es una virtud. Los números pueden ser ambiguos y establecen un escenario de confrontaciones políticas por controlar su interpretación.

## **Las historias detrás de los números**

En los debates políticos, como afirma Deborah Stone, los números son comúnmente usados para contar una historia, incluso es posible encontrar que los números son el primer lenguaje para las historias de decadencia, de descenso, de aproximación a la crisis y la catástrofe. Las cifras y estadísticas se utilizan para mostrar que un problema es más grande y peor o para proyectar las tendencias actuales con respecto al futuro y alarmar sobre la posibilidad de que se incremente la gravedad del problema. Así, los números son empleados para legitimar la historia, ya que funcionan como base empírica y verídica. Detrás de la historia explícita, es posible descifrar la historia implícita, que puede o no coincidir con la historia explícita.

Existen ciertas tendencias en relación con la cuantificación y su uso en la estructuración de problemas públicos. Stone admite, que en primera instancia, para contar algo, es necesario asegurar que el fenómeno es lo suficientemente frecuente para disponer recursos y tiempo en cuantificarlo, después de todo, el registro formal conduce al reconocimiento del fenómeno y la preocupación que éste genera. Las exigencias por mantener actualizados y a que se lleven con regularidad los registros para la cuantificación de un fenómeno se sustenta en la posibilidad de que las cifras proporcionen las correlaciones o explicaciones causales de un problema, que sin esos datos, podría pensarse como accidental o fortuito. En segundo lugar, muchas polémicas actuales se centran en si es realmente posible medir ciertos fenómenos como el aprendizaje a través de pruebas estandarizadas, dado que aceptar que algo puede ser medido, significa que es claramente delimitado, caracterizado e identificado. Cuantificar algo, es en tercer lugar, crear una comunidad, proyectando rasgos

que antes se consideraban aislados y singulares, hacia una grupo homogéneo que comparte esas características. Por ello, las intervenciones son colectivas, aunque es evidente que las personas incluidas en la categoría x no compartan ninguna otra característica que la que es cuantificada. El efecto que la inclusión genera en las personas que son medidas para, a su vez, ser incluidas en una categoría, es enorme. Como recalca Stone, al crear grupos, la cuantificación permite que las víctimas de una condición estigmatizada se vuelvan en adelante miembros de un grupo más que individuos.

En política pública, la medida es explícitamente evaluativa y es usado para determinar cómo serán tratadas las personas. A partir de la cuantificación se crean comunidades artificiales<sup>29</sup> o estadísticas que se naturalizan con el tiempo a través de procesos de identificación. Dicha naturalización, desde mi perspectiva contribuye a la aceptación dentro de una categoría como propiedad ontológica, impidiendo que con el tiempo las personas puedan desvincularse de dicha etiqueta. La creación de grupos que comparten problemas puede llegar a convertirse en una presión social importante, ya que pueden promover acciones a favor de sus causas<sup>30</sup>. En consecuencia, la creación de grupos también puede constituirse en un instrumento para la movilización política.

En tercer lugar, una historia escondida tras los números es la promesa de resolver un problema a través de la aritmética. Los números son un medio de división, ponderación y balance, porque poner un número sobre algo lo hace susceptible de manipulación aritmética. La cuantificación puede negociar y comprometer, haciendo intangibles cualidades que parecen divisibles, ya que una vez un fenómeno ha sido convertido en unidades es fácilmente cuantificable, multiplicable, dividido, o sustraído, aunque esas operaciones tengan poco significado en la realidad. Los números proporcionan la cómoda ilusión de que lo inconmensurable puede ser ponderado, porque las estrategias aritméticas siempre funcionan, siempre ofrece respuestas.

---

<sup>29</sup> Stone afirma que la diferencia entre comunidades naturales (familias, escuelas, población de un municipio) y comunidades artificiales es confusa, sin embargo, la mayoría de comunidades se mueven entre la natural y la artificial.

<sup>30</sup> El ejemplo de este caso que proporciona Stone es la comunidad estadística de pacientes con cáncer que se a través de la identificación de empleadores común buscan responsabilidad y reparación.

Los números, siguiendo a Stone, con su apariencia de precisión, ayudan a reforzar la autoridad de aquellos que cuantifican. En una cultura como la nuestra, que es arraigadamente numérica, los números son símbolos de precisión, exactitud, y objetividad. Los números sugieren selección mecánica, dictada por la naturaleza de los objetos, aunque toda cuantificación involucre juicios. Ofrecer cifras, estadísticas y medidas es un gesto de asentamiento de autoridad, ya que las instituciones que las realizan obtienen gran poder por ofrecer respuestas cuantitativas para ayudar a decidir en las acciones políticas.

La elección del tipo de medida es parte de la definición estratégica del problema, y los resultados de la medida toman su carácter político sólo con el lenguaje interpretativo. La manipulación ocurre también cuando se escoge el tipo de medición de toda la gama de posibilidades, puesto que diferentes medidas, arrojan diferentes resultados. Finalmente las mediciones tienden a implicar ciertas soluciones al problema, así, se promueven soluciones particulares para divulgar y promover la medida que encaja en sus soluciones. No se debe olvidar, que las medidas son estratégicamente seleccionadas y estratégicamente presentadas, los números están acompañados de palabras y símbolos y se convierten en historias y narraciones, se les acompaña de palabras que les dan su forma dramática.

## **Argumentación**

Desde Grecia hasta la actualidad, la argumentación ha sido indispensable para quienes se dedican a la política, ya Aristóteles había afirmado que la política era parte del estudio de la retórica, definiéndolo como discurso deliberativo. Es pertinente aclarar que el término retórica ha seguido un trasegar histórico divergente, en los tiempos de estagirita, la retórica se refería al “la facultad de conocer en cada caso aquello que es apto para persuadir” (2005, pag. 89), asimismo, la retórica se limitaba al lenguaje oral, lo que le profería cualidades teatrales, como la pronuntiatio o la memoria, de las que en la actualidad carece. Fueron los estoicos quienes dividieron la lógica en retórica y dialéctica, la primera sería la ciencia del bien hablar, y la segunda, la ciencia del bien razonar. Durante la Edad Media y el renacimiento, la retórica osciló entre un conjunto de reglas para hablar bien o como parte del discurso literario.

En la actualidad, ha surgido un campo interdisciplinar denominado la Nueva Retórica, enfocado en la renovación de los estudios de la argumentación; especialmente se aborda en este trabajo la perspectiva de Perelman y Toulmin, quienes asumen la Nueva Retórica desde la lógica no formal que aparece en la cotidianidad comunicativa. Es decir, que en disciplinas como la matemática y la física se emplean razonamientos lógico-formales en la búsqueda de la verdad, por lo tanto, su objetivo es demostrar, mientras que en las ciencias humanas, no se demuestra empíricamente, sino que se argumenta. Toda argumentación puede ser más o menos convincente, pero nunca verdadera o falsa, ese campo es el de la demostración científica, por ello, la argumentación no se agota, es abierta, ya que se crea un espacio para la refutación, una opinión contraria o un cuestionamiento que permite una nueva polémica, un nuevo diálogo. La argumentación en la Nueva Retórica se basa en argumentaciones reales y no en esquemas deductivos impecables e irreales del formalismo lógico. La rigurosidad formal de la dicotomía, falso-verdadero que deviene de los razonamientos lógicos, no son aplicables a las ciencias humanas, por lo tanto, se propone en el marco de la moderna retórica, un proceso descriptivo, no prescriptivo, que hace explícito el proceso de producir e interpretar discursos argumentativos.

La persuasión, a diferencia de la argumentación, busca lograr una línea de conducta mediante el uso de las emociones, temores, prejuicios, y afectos, mientras que la argumentación trata de convencer a través de criterios racionales. La argumentación y la persuasión son indisociables, dado que como sujetos de deseo nos movemos y actuamos por motivaciones afectivas y racionales, por ello, todo discurso está impregnado de ambas dimensiones, pero dependiendo de la intención comunicativa, la relación con el interlocutor y el contexto en general, predominan una u otra. Un discurso argumentativo tiene una organización interna coherente, derivada de la relación de dependencia lógica de los elementos que la constituyen. Para lograr evidenciar tal grado de coherencia y organización, es necesario deconstruir la estructura que forma ese discurso argumentativo, para ello, se tomará parte de la estructura que propone Dunn<sup>31</sup> (1992), según este autor, los siguientes son los elementos de la argumentación política:

---

<sup>31</sup> Dunn se basa en la estructura propuesta por Stephen Toulmin. Asimismo, Dunn es enérgico en aclarar las diferencias y ventajas de su modelo sobre el modelo estándar de análisis de argumentos políticos.

*Información política relevante (I):* Son datos que han sido organizados e interpretados con objetivos específicos y por organizaciones, personas e instituciones específicas.

*Aserción política (AP):* son proposiciones plausibles, específicas, conclusiones que surgen a partir de un proceso comunicativo, argumentativo y dialéctico. Dunn explica que se pueden encontrar tres tipos de aserciones políticas: demostrativas, asociados a aproximaciones empíricas, que se basan en cuestiones fácticas, basadas en la pregunta: ¿cuáles son los resultados de una política en particular?; evaluativas, relacionadas con la emisión de juicios y calificativos, la pregunta en este caso sería ¿cuál es la mejor política?; y propositivas, que corresponden a una aproximación normativa, y se relación con preguntas de acción, ¿cual política debería ser adoptada?

*Ley o garante (L):* Un garante es un principio legal, cultural, ético, experiencial, etc., explícito o implícito cuya validez se presume aceptada en una sociedad y que combinado con información proporciona las razones por las cuales se debe aceptar la aserción política.

*Concesión (C):* Aunque no es un elemento obligatorio, la concesión fortalece la argumentación al evidenciar las posiciones contrarias e inclusive se puede tratar de mostrar que se puede invalidar dicho punto de vista.

El modelo estructural de argumentación política propuesto por Dunn evidencia varias ventajas; en primer lugar, ofrece una clasificación de aserciones políticas; en segundo lugar, enfatiza en que existen múltiples interpretaciones para los mismos datos o información, esta variedad interpretativa es producto de tomar diversas leyes o garantías (interpretativo); en tercer lugar, este modelo exige un examen exhaustivo del proceso de razonamiento y la racionalidad en que se basaron los diseñadores de la política, este proceso se muestra claramente en el contenido de los garantes y la fundamentación que se propone para justificar la aserción política (multiracional); cuarto, este modelo requiere que sea críticamente evaluado el razonamiento que se establece desde la información hasta la aserción política, porque suele eliminarse o darse por sentado esta premisa que justifica ese movimiento (crítico); quinto, este modelo señala que el análisis político no es producto de un único experto, sino que los argumentos políticos son procesos sociales envueltos en dos partes en disputa, cada una ofrece aserciones políticas que pasan través de procesos de

comparación de elementos fuertes y débiles para constituir finalmente el argumento político, así, los argumentos cambian como consecuencia de un proceso natural que involucra la comparación, evaluación y revisión de aserciones políticas (evolutivo); sexto, en contraste con el modelo estándar de análisis de argumentos políticos, esta propuesta considera los planteamientos éticos tanto en las aserciones, garantías, respaldos y concesiones como elementos esenciales en el debate político (ético); finalmente, este modelo estructural incorpora múltiples modos de argumentar, no sólo los causales y de autoridad, también incluye analógicos, deductivos, etc., los modos de argumentar están definidos por la diferencia de contenido del garante y la fundamentación (multimodal).

En resumen, este modelo estructural es un instrumento analítico muy completo para los argumentos políticos que además reconoce la diversidad de contextos en que una argumentación puede surgir y plantearse (contextual), así como su dinamismo, ya que evidencia los movimientos desde la información pasado por los garantías hacia las aserciones. Los modos de argumentación son vehículos para transformar información políticamente relevante en aserciones políticas. Los siguientes son los modos de transformación que llevan información a la aserción.

a. Argumentos de autoridad.

Mucha de la información relevante en política pública se basa en reportes de instituciones, agencias, personas etc., cuya experiencia y preparación genera confianza en sus afirmaciones. La función de un argumento de autoridad es la misma que si la fuente de información o un experto hicieran el argumento. Los argumentos de autoridad no están limitados a aserciones demostrativas, sino pueden también llevar información para conclusiones evaluativas y propositivas. En cada caso, la aserción está basada en premisas sobre el estatus alcanzado o adscrito del que produce la información políticamente relevante. La autoridad de estas personas se establece por las definiciones socialmente aceptadas de lo que es información cualificada. Dependiendo del contexto, las autoridades pueden ser reyes, chamanes, líderes religiosos, presidentes, científicos, profesores, etc. Este tipo de argumentos no es contundente dado que el cuestionamiento de la autoridad

puede provenir de múltiples direcciones: la falta de imparcialidad, la manera en que expresa e interpreta la información, etc.

b. Argumentos mediante ejemplos.

Este tipo de argumentación consiste en la exposición de casos, personas, grupos, etc. que son tomados como representativos para apoyar una generalización. El fundamento sostiene que lo que es válido para un elemento de la muestra es válido también para los elementos inobservados de la población. El punto de vista político formula que el ejemplo es una representación adecuada y satisfactoria de la población. Muchos argumentos por ejemplificación están basados en estadísticas, tomando una muestra que sea representativa para generalizar las conclusiones. En este tipo de argumentación, se incluye los de membrecía, pues están basados en la misma lógica, lo que se puede afirmar sobre un miembro del grupo, es posible generalizarlo a todos los demás miembros.

c. Argumentos deductivos.

La lógica formal está regida por la validez del razonamiento y las reglas que deben obedecerse para aceptar dicha validez. El paradigma del razonamiento deductivo es el silogismo, el cual es una deducción formada de tres proposiciones, dos premisas y una conclusión. No obstante, se cuestiona que la validez de los procedimientos sea ajena a la validez de los enunciados, por lo tanto, la lógica es muy limitada y artificial, por ello, un razonamiento silogístico puede ser exitoso y aceptado por la lógica formal, a pesar de sus premisas sean falsas empíricamente. En este caso, lo que se quiere resaltar es que algunos procedimientos, o como señala Perelman, algunos argumentos pueden ser cuasilógicos, dado que pueden seguir la forma de silogismos, sin que apliquemos toda la rigurosidad de la lógica formal, porque la validez de la premisa, justifica el razonamiento deductivo en su totalidad. La lógica es atemporal, universal, pero los argumentos cuasilógicos, no lo son, se enmarcan en culturas, épocas que determinan su validez y aceptación.

d. Argumentos por causas.

Como en política pública, en la vida cotidiana, creemos que hemos definido un problema y en consecuencia otorgamos su solución, cuando suponemos que hemos encontrado sus causas, el porqué de la situación. La tranquilidad que nos proporciona ese porque, según Freud se expresa “porque lo que así permanece sin explicar retorna siempre, una y otra vez, como un alma en pena, hasta encontrar explicación y redención”. En política pública, es particularmente importante y recurrente apelar a los argumentos por causas, sin embargo, es también usual señalar que es difícil sino arriesgado señalar causas, dado que los problemas públicos son demasiado complejos, y a menudo, suele faltar información para entender el proceso causal subyacente. No obstante, es claro que no es posible resolver un problema sin encontrar en primera instancia, sus posibles causas subyacentes. Los argumentos causales se basan en pruebas estadísticas (formuladas por alguna autoridad), factuales o por un razonamiento de lógica casual, que deriva en el establecimiento de la causa que se debe atacar para mitigar, disminuir o aplacar sus efectos problemáticos. Ahora bien, existen argumentos causales que no pueden comprobarse directamente por estar basados en premisas axiológicas, estos factores no pueden ser bases válidas para una aserción, por lo tanto, necesitan ser empíricamente validadas. Este punto es problemático en la medida en que los problemas sociales contienen tanto premisas fácticas como valorativas, mientras que las ciencias exactas, pueden generar explicaciones causales basadas solamente en premisas fácticas. También vale la considerar la naturaleza de la causa que es identificada. Stone establece una clasificación de teorías causales, que busca describir las características de diversas causas identificadas en política pública. El siguiente cuadro las reúne.

**CUADRO 2.1 CAUSAS IDENTIFICADAS EN POLITICA PÚBLICA**  
**CONSECUENCIAS**

<b>ACCIONES</b>	<b>Deliberadas</b>	<b>No deliberadas</b>
<b>Sin guía</b>	<b>Causas mecánicas</b> Intervención de agentes Lavado de cerebro a las personas Maquinas que ejecutan y diseñan, pero no causan daño	<b>Causas accidentales</b> Naturales Clima  Terremotos Máquinas que se salen de control
<b>Con premeditación</b>	<b>Causas intencionales</b>  Opresión Conspiraciones Maquinas programadas, pero que causan daño	<b>Causas inadvertidas</b> Condiciones que necesitan intervención. Efectos no previstos. Falta de cuidado Omisión.

Fuente: Deborah Stone. Pag. 191

Dependiendo del tipo de causa, es posible o no señalar agentes culpables o asignar responsabilidades, por ejemplo, si la causa es natural, hace parte de dimensiones no controlables, contingentes y accidentales. Mientras que si la causa es deliberada como las intencionales, se señala directamente al alguien que intencionadamente y con conocimiento, causa un daño, por lo tanto, las consecuencias, son parte de la acción intencional humana. Esta autora, también afirma que los argumentos causales pueden desafiar o proteger el statu quo, al descubrir intereses o responsables no señalados. También sirven para asignar culpables o responsabilidades, legitimar ciertos actores como interventores del problema, proporcionándoles autoridad, poder y recursos.

e. Argumentos comparativos.

Esta clase de argumentación se basa en la exposición de un caso o ejemplo con respecto a otro caso o ejemplo, afirmando que en los dos se encuentran semejanzas relevantes. En términos de política, significa que se podría seguir un curso de acción adoptado porque la

motivación de intenciones, objetivos, o valores es paralela o análoga de otras políticas que ha sido exitosas en otros momentos o lugares.

f. Argumentos éticos.

Existen puntos de vista políticos basados en la concepción de lo que es correcto o bueno, en contraste con lo indeseado o incorrecto, así, se asocia la aserción con principios morales o reglas éticas. En este tipo de argumentos se hace necesario la claridad conceptual de los términos importantes de la aserción política, por ejemplo, si se establece que es tarea del estado la redistribución de la riqueza en aras de la justicia social, aquí es preciso definir qué es justicia o que significa la redistribución. Los otros tipos de argumentación parten de los valores como algo sobreentendido, mientras que los argumentos éticos hacen evidente y explícito las razones por los cuales un valor es adoptado. Es decir, se proporcionan razones para justificar porque un valor y no otro debe ser promovido. Cabe aclarar que los valores son divergentes considerando las pautas culturales e históricas de cada sociedad, y de hecho su contenido también varía, asimismo no pueden ser analizados empíricamente, y por ello, son considerados como expresiones no racionales de los deseos o preferencias de personas o grupos. Los valores no son datos, ni son parte de una dicotomía en cuyo extremo están los hechos, y aunque se recomienda separarlos tajantemente en el proceso de análisis de problemas públicos, pienso que escindirlos logra solamente un binomio artificial y falso, puesto que por un lado, hechos y valores son interdependientes y además, el análisis de políticas públicas no es un proceso libre del influjo de valores. Dunn afirma que, finalmente, la definición de los problemas de política pública, dependen de los valores de las personas que los diseñan, los proponen y los ejecutan. Siguiendo a Dunn, ningún problema de política pública está exento de la influencia de valores, ya que cualquier exigencia pública en últimas está basada en creencias sobre la naturaleza humana, el tipo de sociedad que aspira llegar a ser y el conocimiento de sí misma. Por lo tanto, todas las formas de análisis de política pública son ideológicas, axiológicas y ocultan diversos intereses.

## Dueños de bancos<sup>32</sup>



<sup>32</sup> Matador

### 3. ANÁLISIS DISCURSIVO DEL PND 2006-2010

El análisis retórico y argumentativo del capítulo uno y el tres del Plan de Desarrollo Estado Comunitario: Desarrollo para todos, de Álvaro Uribe 2006-2010 que se presenta a continuación se basa en los postulados teóricos de Deborah Stone y William Dunn, descritos con anterioridad. En primera instancia, se abordará lo relacionado con las historias, metáforas y otras estrategias retóricas implementadas, para finalizar con el análisis argumentativo.

#### **La historia que nos cuentan...**

La historia que sobresale en este PND, en los capítulos que directamente tratan el tema de la pobreza (1y 3), es la variación de la historia de decadencia denominada *historia del progreso obstaculizado*, específicamente, se evidencia esta narración cuando el documento explica el deterioro de los indicadores a finales de los noventas, heredándose un panorama desastroso en términos sociales y económicos, pero gracias al crecimiento económico que impulsó ese gobierno, políticas de focalización y saneamiento estatal, se ha logrado recuperar la confianza y los buenos resultados. No obstante, prosigue el relato, si no se continúan con dichas políticas, la situación podría volver a su caótico estado inicial. A continuación se presentan literalmente los apartes que delinear la historia:

“En 2002 el país sufría las consecuencias de la crisis económica del lustro anterior y de la falta de una política de seguridad. En el período 1996-2001 la economía escasamente creció a un ritmo del 1% anual en promedio, y en 1999 se presentó el primer decrecimiento, de -4,3%, en casi un siglo. La confianza y, por lo tanto, la inversión y el consumo privado, decrecieron de manera continua en esos años y alcanzaron niveles históricamente bajos en el año 2000. El impacto social de la crisis fue enorme: el desempleo urbano superó el 20%, los ingresos de los hogares cayeron, especialmente los de los más pobres, y la pobreza y la desigualdad se dispararon. Cerca del 58% de la población colombiana era pobre en el 2000 y el coeficiente de Gini saltó a 0,6. Entre 1995 y 1999, más de dos millones de colombianos ingresaron a la pobreza”. (Pág. 22)

“En 2002, el país no había podido recuperar el ritmo de crecimiento económico. Algunos analistas llegaron a decir que Colombia, después de la recesión, había perdido la posibilidad de crecer, que se le había olvidado cómo hacerlo; argumentaban que el desempeño en materia de crecimiento estaba influido por la historia reciente y que, como esta había sido mala, no se podía esperar que la economía colombiana se recuperara en el corto plazo. Era la aplicación de la idea que los economistas llaman *histéresis* –es decir, el peso de la historia– al crecimiento y sus determinantes. El Gobierno desde el principio tuvo una perspectiva diferente. El diagnóstico era claro: el problema era la pérdida de confianza en el país, porque la situación de seguridad interna era muy

difícil. La inversión, tanto nacional como extranjera, buscaba otros horizontes o no se hacía, reduciendo las posibilidades de prosperidad y crecimiento. Uno de los principales activos de la tradición colombiana, la disciplina macroeconómica y fiscal, parecía también perdido. El ritmo de crecimiento del endeudamiento como proporción del PIB se tornó insostenible, al llegar a niveles del 54%, cuando sólo un lustro atrás era inferior al 30%. Como consecuencia, Colombia perdió su grado de inversión en los mercados financieros internacionales; los niveles de inversión se redujeron sensiblemente y los hogares empezaron a consumir menos por la incertidumbre que se generó. El país, por esta vía, había perdido la capacidad de crecer”. (Pág. 23).

En el anterior párrafo se nota el carácter trágico de la situación, más aun, se traza una perspectiva casi apocalíptica, al sentenciar la imposibilidad de crecimiento de país junto con la pérdida de la disciplina fiscal y la confianza inversionista. En resumen, un cuadro fatalista, donde todo parece perdido e irremediable. Hasta este punto se describe la decadencia, el mal estado y la dramática situación que enfrentaba el gobierno. Sigue la historia con el cambio positivo que dieron los sucesos al tomar el gobierno Uribe las riendas de la situación:

“Desde el primer día, el Gobierno se propuso la ambiciosa meta de recuperar la confianza, condición necesaria para volver a crecer y mejorar así la calidad de vida de todos los colombianos. Para hacerlo, abordó tres políticas: la Seguridad Democrática, la reactivación económica y social, y la transparencia. Los resultados han sido notables. Colombia está creciendo a un ritmo del 6%, tasa que se compara favorablemente con los mejores momentos en el desempeño económico de los últimos treinta años. Esto ha hecho que, por primera vez, el PIB per cápita supere los tres mil dólares. Lo más importante, sin embargo, es que el crecimiento promedio del período 2003-2006 alcanza el 5%; es decir quintuplica el observado de 1996 al 2001 y casi duplica el de toda la década de los noventa, que fue del orden del 2,8%. La recuperación del crecimiento económico ha ido de la mano de la reducción de la inflación, a niveles inferiores al 5%, también históricamente bajos. Lo más importante es que, entre 2002 y 2005, el mayor crecimiento, combinado con buenas políticas sociales, logró reducir la pobreza en casi 10 puntos porcentuales (del 58% al 49%). Se logró sacar de las redes de pobreza a más de dos millones de compatriotas. Esto, sin contar con el efecto que tienen los subsidios públicos sobre la pobreza, el cual se ha estimado en cerca de 11 puntos. Al contabilizar este impacto, la pobreza sería del 38%. La pobreza extrema, por su parte, se redujo en 6 puntos porcentuales (del 21% al 14,7%), con lo cual dos millones de personas lograron superar esta penosa condición. Así mismo, la desigualdad del ingreso se redujo en cerca de 5 puntos y, aunque sigue siendo alta, estamos dando los primeros pasos para lograr una sociedad más igualitaria. Durante el período de alto crecimiento (2003-2006), el ingreso del 50% más pobre de la población creció cerca del doble que el ingreso del 10% más rico; es decir, el 50% más pobre ganó participación en el PIB, mientras que el 10% más rico la perdió. La mejora en los indicadores de pobreza y desigualdad ha estado mediada por una recuperación importante del empleo y los ingresos. El desempleo, por ejemplo, se ha reducido a niveles alrededor del 12% y los ingresos laborales han crecido cerca del 10% durante el período, con un comportamiento aún más positivo en los trabajadores más pobres. (...) Se crearon 1,4 millones de nuevos cupos en la educación básica y media, la cartera del Icetex pasó de 500 mil a 800 mil millones de pesos, con lo cual aumentó la cobertura de la educación superior de manera importante. El Sena, que capacitaba un millón 100 mil estudiantes en 2002, pasó a cuatro millones en 2006, con un incremento de ocho millones de horas enseñadas. Se crearon ocho millones de cupos en el régimen subsidiado de salud –casi los mismos de todo el período 1993-2002–. Adicionalmente, se han reestructurado 128 hospitales. La falta de activos, entre ellos la vivienda de calidad, es uno de los principales problemas que enfrentan los pobres. Se han entregado 390 mil soluciones de vivienda y se han vinculado 3,1 millones de colombianos a los servicios de acueducto y 3,8 millones a los de

alcantarillado. Las entidades de primer y segundo piso desembolsaron más de 7,8 billones de pesos en crédito, que beneficiaron a 32 millones de colombianos, y a un millón 800 mil personas con microcrédito. Como elemento fundamental de este desarrollo, el Conpes aprobó la política de la Banca de las Oportunidades con una inversión inicial de 120 mil millones de pesos, procedentes de la venta de Granbanco. El acceso a servicios financieros en el sector agropecuario se ha ampliado a través de instrumentos como el Certificado de Incentivo Forestal (CIF) y el Incentivo de Capacitación Rural (ICR), por medio de los cuales se entregaron 14.431 incentivos por 131 mil millones de pesos para apoyar inversiones por 672 mil millones de pesos en plantaciones de cultivos de tardío rendimiento, adecuación de tierras e inversión en maquinarias y equipos, entre otros. Para romper los círculos de pobreza, este Gobierno decidió darle continuidad al Programa *Familias en Acción*. Al inicio de la actual administración 250 mil familias eran beneficiarias; hoy se tienen alrededor de 650 mil y la meta es llegar a un millón quinientas mil en 2007. Dentro de esta recuperación de la confianza, combinada con políticas sociales exitosas y, en general, bien focalizadas hacia los pobres, la política de Seguridad Democrática no ha sido un fin, sino un camino para la reconciliación y la prosperidad. Ha sido un medio para recuperar este país para los colombianos, particularmente los pobres. En este sentido, fuera de los innegables logros en materia de preservación de la vida –reducción del 40% en los homicidios y 78% en los secuestros–, la política de Seguridad Democrática ha tenido un componente importante de política social, reflejado en recursos anuales por 1,5 billones de pesos para atender desplazados, reinsertados y familias guardabosques. En contra de la creencia popular, mientras el gasto militar se mantuvo en cerca del 3,6% del PIB entre 2002 y 2006, el gasto en los principales programas sociales aumentó en un 0,6% del PIB en el mismo período, hasta ascender al 7,8% del PIB en 2006. El Gobierno es consciente de que aún falta mucho por hacer, pero el país va por buen camino: los diversos indicadores así lo registran. La recuperación del crecimiento económico es un magnífico logro, aunque no el único: la reducción de la pobreza y de la desigualdad es aún más importante. Sigue siendo un reto pendiente la reducción del deterioro de los recursos naturales. Consolidar y profundizar los logros y la recuperación económica, social y ambiental es la tarea de los próximos cuatro años”. (Pág. 24)

Esta larga descripción anuncia jubilosamente las mejorías notables, resaltando el contraste entre el desastre recibido y los avances y progresos generados. Lo que es muy llamativo es la capacidad casi metafísica de construir tantos logros en un paisaje que no dejó casi nada. La continuación del relato, insinúa la necesidad de mantener los mecanismos que lograron tantos buenos resultados:

“De manera muy general, dos preguntas determinan la arquitectura del Plan; la primera, cómo lograr que la tasa de crecimiento económico alcanzada en la actualidad sea sostenible en el tiempo; y, la segunda, cómo garantizar que los recursos económicos generados por un mayor crecimiento, efectivamente financien un mayor desarrollo, entendido de manera amplia: un mayor desarrollo económico, social, ambiental y político. En el Plan se busca un equilibrio entre crecimiento y distribución. Ninguna democracia se sostiene en el largo plazo sin resultados en materia de cohesión social. El crecimiento, por sí solo, no elimina la pobreza. (...) En el Plan se busca crecimiento con cohesión social. Al Plan de Desarrollo lo guía la convicción de que se debe estimular un acelerado crecimiento, *hacerlo sostenido en el tiempo* y sostenible ambientalmente, y simultáneamente, superar la pobreza y construir equidad. (...) El propósito de un crecimiento superior al 5% anual apunta a poder superar la pobreza y a empezar a demostrar mejores tendencias en contra de la desigualdad. La estrategia de lucha para la superación de la pobreza extrema, pilar de la política social durante el cuatrienio 2006-2010, es una iniciativa para llevar todos los instrumentos de política social a un universo amplio, 1,5 millones de familias para reivindicarlas y para que logren evadirlas trampas de pobreza en las cuales se encuentran. En ese marco de confianza es fundamental, para la reactivación económica, que el país avance en el saneamiento fiscal, en su estabilidad macroeconómica y en la estabilidad en las reglas de juego. Tales elementos son los únicos garantes de que el crecimiento en efecto se dé, y de que las

políticas sociales se puedan llevar a cabo. Es decir, son una condición necesaria para que la reducción de la pobreza y las mejoras en equidad se hagan realidad. (Pág. 26) (Cursivas mías)

La otra historia que sobresale y se entreteteje con la historia de decadencia, es *la culpa la tiene la víctima*, en la cual, se interpreta que la pobreza es responsabilidad del individuo al no lograr superar su situación, debido a las malas decisiones que ha tomado, al no estar lo suficientemente capacitado, al no incorporarse al sistema de ahorro y de crédito o al sobreexplotar la tierra. Al ser un tomador de decisiones, el individuo que sufre la pobreza tiene el control y la responsabilidad de su precario estado, ya que el entorno genera las oportunidades, que él o ella deciden o no tomar. Los siguientes apartes del Plan proyectan esta narrativa:

“Sin embargo, los altos índices de pobreza en el campo y los procesos a través de los cuales tiende a perpetuarse (“trampas de pobreza”), *impiden que los campesinos puedan aprovechar adecuadamente las nuevas oportunidades que brinda el crecimiento*”. (Pág. 220)

“A su vez, el crecimiento económico y las políticas de gasto deben ir acompañados de instituciones de buena calidad, que generen incentivos para que las personas que viven en condiciones de pobreza salgan de ella”. (Pág. 30)

“Existen varios canales a través de los cuales el crecimiento económico afecta las tasas de pobreza; el primero es el mercado laboral, ya sea a través de mejoras en el nivel de ingresos o simplemente reduciendo el desempleo, el cual golpea con mayor énfasis a los más pobres; el segundo es el mejoramiento de los activos o dotaciones de los hogares; *el tercero es la posibilidad de que las familias puedan aprovechar toda su potencialidad para generar ingresos y se involucren en proyectos de mayor rentabilidad*; finalmente, el crecimiento, acompañado con buenas políticas de gasto focalizado, permite romper los diversos círculos que perpetúan la pobreza”. (Pág. 31)

“En cuanto al segundo canal, *se sabe que los hogares más pobres no pueden salir de su estado por la falta de capital de trabajo y de acceso al crédito*. Estas familias se ven abocadas a acudir a los sistemas informales, donde pagan tasas elevadas que absorben una buena porción de sus ingresos. *En las zonas rurales, las familias pobres tienden a sobreutilizar la poca tierra que tienen, hasta agotarla*, como sucede en muchas zonas de minifundio; en consecuencia, el agotamiento de los recursos los conduce a migrar a otras regiones o a los cinturones de miseria de las ciudades”. (Pág. 32)

Las historias se entremezclan proporcionando un alivio para la desesperación y ansiedad del panorama desolador, al tiempo que cultiva un clima optimista, esperanzador, de un futuro bello, en el que se deben continuar las medidas tomadas para que podamos disfrutar de la libertad y las oportunidades del desarrollo. En el siguiente párrafo se consolida esta idea:

“En las páginas siguientes se presenta el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Un Plan de Desarrollo es, si se quiere, un ejercicio idealista en el cual se sueña con un país mejor, pero a la

vez es un ejercicio práctico donde se diseñan instrumentos viables que efectivamente permitan convertir el país deseado en un país posible. En este sentido, un Plan de Desarrollo es la búsqueda de un adecuado balance entre objetivos y limitaciones, con la mira siempre puesta en tratar de incrementar el bienestar de la población. Pensar en el desarrollo es tanto un gran reto intelectual como un inmenso compromiso nacional. Si las políticas de desarrollo tienen éxito, millones de compatriotas tendrán la posibilidad de ampliar su espacio de escogencias y de incrementar su bienestar: tendrán más libertad de elegir, ya que el desarrollo es libertad. Una política de desarrollo exitosa permite que millones de personas puedan levantarse por encima de la mera supervivencia, salgan de la pobreza y tengan espacio para que puedan orientar sus vidas a fines personalmente más elevados. Si, por el contrario, las políticas de desarrollo fracasan, se estará coartando la posibilidad de que muchos de nuestros compatriotas desarrollen todo su potencial.” (Pág. 17)

## **La historia que respaldan los números**

Un aspecto sobresaliente del PND 2006-2010 es la gran cantidad de estadísticas y cuantificaciones que emplea; de hecho, es el PND con más indicadores para describir y delimitar la pobreza, acentuando la noción de precisión, rigurosidad y objetividad. Pero tal vez más importante aún, es que brinda solidez a la historia principal, el progreso obstaculizado, ofreciendo datos que corroboran la patética situación inicial:

“En 2005 el 49,2% de la población colombiana se ubicó por debajo de la línea de pobreza, mientras que el 14,7% estaba en pobreza extrema. En 1999 y 2000, tanto la pobreza como la indigencia volvieron a cifras semejantes a las de veinte años atrás (58 y 22%). Es decir, Colombia perdió en cinco años (1995-2000) lo que había ganado en dos décadas. Con la recuperación económica de 2002-2006, combinada con la aplicación de políticas sociales adecuadas, vino una corrección de los ingresos de los hogares, y en 2005, de nuevo los índices de pobreza e indigencia se encontraron en magnitudes similares a aquellas anteriores a la crisis (Figuras 3.4 y 3.5), sacando de la pobreza a más de dos millones de colombianos. No obstante, cifras de 49% para la pobreza y 15% para la indigencia muestran que todavía hay trabajo por delante. Como se observa en las figuras, existen diferencias en [sic] entre áreas urbanas y rurales, que, a pesar de su gran magnitud, se han venido cerrando en los últimos años.” (pág. 110)

Continúa la confirmación de la historia, cuando se presentan estadísticas que evidencian los resultados favorables conseguidos, luego de implementar las políticas adecuadas:

“La Figura 3.1 muestra el porcentaje de personas con al menos una NBI. Este disminuyó a medida que mejoraron las características de vivienda, hacinamiento, cobertura en servicios básicos, escolaridad y tasa de dependencia. Entre 1985 y 2004, la población en situación de pobreza pasó del 45% al 21,1% y en situación de miseria del 22,8% al 5,3%. Aunque este índice no es muy sensible a la coyuntura económica, durante la crisis del final de los años 90 hubo un leve incremento en la pobreza y miseria medidas por NBI. Como se observa en la Figura 3.2 el ICV ha tenido una mejora continua, a pesar de la crisis económica de 1999. En 2004 el valor del ICV era de 79 (sobre 100), ubicando a Colombia como un país de desarrollo medio alto. No obstante, las diferencias entre zonas urbanas y rurales son importantes. Sin embargo, hay evidencia de que esta

brecha se ha ido cerrando. El ICV muestra importantes disparidades entre regiones. En 2004, el ICV de Bogotá (el más alto) fue un 32% superior al del Chocó (el más bajo) (Figura 3.3)”. Desde mediados de los años setenta la distribución del ingreso (para las siete principales ciudades) ha experimentado tres etapas en su comportamiento. En la primera el coeficiente de Gini pasó de 0,52 en 1976 a 0,47 en 1983, presentándose una reducción sistemática de la desigualdad. En la segunda, a partir de 1984 y hasta 1990, la desigualdad se mantuvo relativamente constante. En la tercera etapa, el coeficiente de Gini llegó a ser de 0,57 en 2000, 10 puntos superior al observado a mediados de los 70, lo que refleja un fuerte incremento en la desigualdad. Desde 2002 hasta 2005 se redujo a 0,55”. (Pág. 111)

La agrupación aritmética del anterior párrafo evidencia lo señalado por Stone: los números cumplen la promesa de resolver el problema, ofreciendo las respuestas necesarias para apaciguar la ansiedad. Este es el primer PND que contiene tantos tipos de medida a la vez, lo cual, como postula la autora anteriormente citada, promueve determinadas acciones que encajan con la caracterización cuantitativa del problema. En ese sentido, no se escoge entre una medida por ingreso o por consumo, sino ambas, junto con ICV el coeficiente de Gini, formándose un salpicón numérico que dispersa la atención, por ejemplo, en que algunos progresos se enmarcan en periodos de tiempo que no corresponden a los logros del actual gobierno. Es decir, funcionan como distractores que encausan la mirada hacia particulares rutas de acción e invalidan otras.

Ahora bien, ¿Cuál es la función de estas narraciones en la política social? Las historias contribuyen a facilitar la interpretación por parte de la ciudadanía de los propósitos de las políticas, legitimando acciones que de otro modo no serían aceptables. Pensemos en lo rápido que se sintetiza la narración principal que subyace en el PND: antes de Uribe todo estaba mal, con él, todo mejora notablemente, para que siga este ritmo de bienestar, él y sus políticas (sociales en este caso) deben continuar. La ecuación se instala en el imaginario de la ciudadanía que aprueba y acepta las opciones tomadas, a partir de la simplificación extrema que permite la narración.

## **Metáforas**

Las metáforas más sobresalientes de los capítulos uno y tres, del PND 2006-2010, son:

**La economía es un ser orgánico: La economía crece.**

Esta metáfora atribuye a una entidad abstracta como lo es la economía, la propiedad de tomar aumento natural (crecer) que esencial de los seres orgánicos.

“El crecimiento sólo se da cuando hay un respeto firme a los derechos más básicos: la vida, la libertad, la propiedad individual en un ambiente de conveniencia social. *Es en este contexto que se da el crecimiento económico necesario para que crezca el empleo, para que crezcan los ingresos laborales y para que crezcan los recursos para la política social.* Esto, junto con una política social efectiva, sella la unión entre todos los colombianos, y legitima la seguridad y las libertades públicas”. (Pág. 20)

### **La economía es una sustancia: El crecimiento económico irriga como lo hace el agua al nutrir el suelo o las plantas.**

Esta metáfora asigna al crecimiento económico la propiedad de la lluvia al caer y beneficiar los ciclos naturales: “En este aspecto en particular, el Estado debe ser el veedor de la equidad social, asegurándose de que los beneficios del crecimiento irriguen a toda la población.” (pág. 18)

### **La economía es una planta.**

Esta metáfora señala cómo la economía puede perder frescura, vigor, vida, proceso propio de las flores y las plantas: “El Estado Comunitario es un Estado promotor y subsidiario. El Estado promotor no es el Estado empresario, absorbente, que *marchita* la iniciativa privada. La función de promover implica llenar vacíos, acometer una labor subsidiaria y, por lo general, temporal”. (Pág. 18)

Es importante notar que todas las metáforas anteriores ayudan a naturalizar un agente abstracto y artificial que de ningún modo actúa de acuerdo a las dinámicas biológicas; dicha naturalización de la economía permite la aceptación tácita del capitalismo como único sistema posible, sin cuestionar sus dinámica<sup>33</sup> y de paso, admitiendo la pobreza como efecto inevitable de dicho sistema.

### **La pobreza es un cazador.**

La personificación es una metáfora ontológica que asigna a entidades no humanas, acciones o características humanas, en este caso, la pobreza acoge aspectos propios de las personas que utilizan artificios disimulados para cazar o que utilizan ardides para perjudicar a otro.

---

<sup>33</sup> Nos referimos a cuestiones como la mano invisible, las leyes de la demanda y la oferta, etc.

Pensar en la pobreza de este modo, es encaminar una línea de acción para evitar o desenmascarar dichos artilugios, los cuales, ni siquiera son notados por las personas, al igual que las presas de caza, solamente muy tarde, cuando ya han caído en ellos y no pueden escapar.

“Dentro de las trampas de pobreza se han identificado: trabajo infantil, analfabetismo o bajo nivel educativo, desnutrición y enfermedades, no aseguramiento, familias con múltiples miembros, bajo acceso a la información, entre otros.” (pág. 143)

“La estrategia de lucha para la superación de la pobreza extrema, pilar de la política social durante el cuatrienio 2006-2010, es una iniciativa para llevar todos los instrumentos de política social a un universo amplio, 1,5 millones de familias, para reivindicarlas y para que logren evadir las trampas de pobreza en las cuales se encuentran.” (Pág. 26)

“Esto último afecta el potencial presente y futuro de los niños y se constituye en una real trampa de pobreza.” (Pág. 156)

“... a pesar de que la economía ha crecido en los últimos años generando riqueza, la población en pobreza extrema está inmersa en “trampas de pobreza”, y a pesar de sus esfuerzos y del crecimiento, continúan en esa situación generación tras generación.” (pág. 144)

“Dentro de las trampas de pobreza se han identificado: trabajo infantil, analfabetismo o bajo nivel educativo, desnutrición y enfermedades, no aseguramiento, familias con múltiples miembros, bajo acceso a la información, entre otros.” (Pág. 144)

“Las condiciones mínimas se definirán en función de las necesidades de las familias para su progreso en distintas dimensiones, identificadas como claves para romper las trampas de pobreza.” (Pág. 145)

“En las zonas más deprimidas, la corrupción y el clientelismo hacen que las políticas públicas no sean ni eficientes ni efectivas, por lo cual se hace más difícil escapar de las trampas de pobreza.” (Pág. 314)

“Si bien es cierto que el crecimiento es fuente de nuevos ingresos y empleos para el sector, en el corto plazo es necesario desarrollar estrategias que de manera urgente busquen eliminar las trampas que tienden a perpetuar la pobreza en el campo.” (Pág. 328)

### **La política es una guerra**

Esta metáfora indica la constitución de un adversario, en este caso, la pobreza, contra el cual se despliega una batalla para llegar a su derrota; esta construcción bélica es muy común en relación con la pauperización, ya que enfatiza en la noción de oponente, que establece binomios polares fáciles de identificar: amigo-enemigo, ganar- perder, defensa-ataque, etc. Lo más llamativo de esta metáfora es que proyecta atributos del enemigo (la pobreza) a los que efectivamente la padecen, contribuyendo a la representación amenazante del problema. A continuación, se presentan algunos enunciados que emplean esta metáfora encontrados en el PND 2006-2010:

“La estrategia de lucha para la superación de la pobreza extrema, pilar de la política social durante el cuatrienio 2006-2010, es una iniciativa para llevar todos los instrumentos de política social a un universo amplio, 1,5 millones de familias, para reivindicarlas y para que logren evadir las trampas de pobreza en las cuales se encuentran.” (pág. 26)

“Esto se ha logrado principalmente en los países donde el buen desempeño económico ha sido específicamente acompañado por un conjunto de políticas y estrategias orientadas a combatir la pobreza extrema.” (pág. 30)

## **Repetición**

Una estrategia retórica que no había sido contemplada en el análisis, pero ante su presencia innegable, se hace imperante señalar su efecto. La reiteración de una idea genera un efecto de permanencia y memorización, así, repitiendo el mensaje se logra su imposición en la memoria y juega con la percepción de veracidad. Cabe resaltar que la reiteración entorpece la lectura y la dinámica del Plan, puesto que se torna aburrido, monótono y engrosa el volumen de los textos. Los siguientes ejemplos ilustran esta figura:

“El Plan tiene una vocación: un crecimiento económico vigoroso, con horizonte de largo plazo, y construcción veloz de equidad”. (Pág. 25)

“Hay que construir condiciones para fomentar confianza inversionista, para el crecimiento sostenido y vigoroso de la economía y, al mismo tiempo, para superar la pobreza y mejorar las condiciones de equidad”. “pág. 25”

“Es también una herramienta para generar confianza, inversión y crecimiento”. (Pág. 20)

“La seguridad y las libertades se requieren para que el inversionista tenga confianza”. (Pág. 20)

“Desde el primer día, el Gobierno se propuso la ambiciosa meta de recuperar la confianza, condición necesaria para volver a crecer y mejorar así la calidad de vida de todos los colombianos.” (pág. 23)

“Hay que proveer confianza al inversionista, y, a la vez, combatir la exclusión social.” (pág. 25)

“En ese marco de confianza es fundamental, para la reactivación económica, que el país avance en el saneamiento fiscal, en su estabilidad macroeconómica y en la estabilidad en las reglas de juego.” (Pág. 26)

“Para aumentar los ingresos han sido muy importantes la mayor confianza del sector privado, el mejor comportamiento de la economía, la introducción de las reformas tributarias, el control de la evasión a través del Sistema Muisca y otros instrumentos.” (pág. 26)

“Hay que construir condiciones para fomentar confianza inversionista.” (pág. 25)

“Un punto fundamental del Plan es consolidar la confianza. El Gobierno es muy cuidadoso en todos los pasos que da para no alterar esa confianza. Es una política de país: independientemente de sus discrepancias con el Gobierno, todos los colombianos debemos ayudar a consolidar la confianza en Colombia. La confianza, como factor de crecimiento, es más importante hoy que la mayoría de los otros activos.” (pág. 26)

## **Argumentación**

### ***Información política relevante (I):***

Los primeros datos que se presentan como modos de argumentación son los comparativos, ya que se busca justificar que lo que ha sido útil y benéfico en otros países, puede también funcionar en Colombia, no obstante, estos datos son ambiguos y carentes de fuentes: “En

muchas partes del mundo el crecimiento económico sostenido se ha logrado traducir en una reducción de la pobreza (para Colombia, ver la Figura 1.1). Esto se ha logrado principalmente en los países donde el buen desempeño económico ha sido específicamente acompañado por un conjunto de políticas y estrategias orientadas a combatir la pobreza extrema. La evidencia muestra que los grupos más pobres de la población resultan beneficiados al implementarse políticas de focalización de gasto público que complementan los beneficios implícitos de un mayor crecimiento.” (Pág. 30). Las preguntas que quedan en el aire son ¿en cuales partes del mundo? ¿Cuáles evidencias? ¿Lo que es útil en otros países tiene que serlo también en Colombia? El argumento se debilita al considerar la extrapolación facilista de las conclusiones, pues lo que es benéfico en otras regiones no necesariamente funciona en nuestro país, dado que el contexto nacional se compone de características que podrían impedir que procesos foráneos se realicen y arrojen resultados positivos. También se evidencia la concepción universalista del capitalismo, cuyos lineamientos y procesos de optimización se suponen, funciona igual en cualquier parte del mundo.

Asimismo encontramos argumentos acerca de las causas, cuando se describe la falta capital físico y humano, como razón por la cual las personas no pueden aprovechar las bondades del crecimiento económico y por ello, los subsidios en efectivo condicionados son la principal herramienta para que las personas salgan de su situación de privación y vulnerabilidad. Según la caracterización de Stone, la naturaleza de estas causas es inadvertida, no deliberada, con premeditación, lo cual contribuye a reafirmar la responsabilizar de las personas pobres con respecto a su situación, ya que son causas controlables por omisión para enfrentar riesgos o falta de cuidado en la toma de decisiones. Al ser no deliberada la causa, no significa que se le reste importancia al grado de responsabilidad que tiene cada individuo para controlar su vida, sino que apunta a la no intencionalidad o voluntariedad de la pobreza.

Alternativamente, se busca la fundamentación a través de supuestos argumentos por autoridad, tratando de plantear la cientificidad de alguna investigación, sin embargo, se omite fuente, lo cual debilita profundamente el argumento:

“Se ha encontrado que la valoración de la educación por parte de la familia, la comunidad y el Estado influyen en el mejor desempeño de los estudiantes. Cuando la educación se menosprecia se

crea desmotivación en los niños y jóvenes y esto puede contribuir al aumento de la deserción escolar y de la delincuencia. Igualmente, el capital social puede ayudar a los niños a compensar la carencia de otros recursos”.

“Recientes investigaciones indican que el capital social no solo es un insumo para la educación, sino que también es un producto de esta. El capital social se produce a través de la educación en tres vías fundamentales: (1) los estudiantes practican valores constitutivos del capital social (participación y la reciprocidad); (2) las escuelas proveen el espacio para la actividad en comunidad; y (3) mediante la educación cívica los estudiantes aprenden cómo participar responsablemente en la sociedad. Reconociendo que la educación puede impactar el desarrollo del país, entre otros, en aspectos tan importantes como lo son la equidad y el capital social, a partir del diagnóstico de la situación actual del sector se describirán las principales acciones a realizar por el Gobierno Nacional en el próximo cuatrienio, así como su estrecha relación con el SNFT. (PAG. 151)

### ***Aserción política (AP):***

En relación con la pobreza encontramos predominantemente una aserción propositiva que evidencia la política más adecuada para disminuir la pobreza, la cual se propone de la siguiente manera: se debe adoptar una política de crecimiento económico como principal acción para disminución de la pobreza.

### ***Ley o garante (L):***

El garante es un principio que permite la aceptación de la aserción, y en este caso, se establece que el crecimiento económico genera empleo, aumenta los ingresos y los recursos para política social, por lo tanto es efectivo en la disminución de la pobreza.

### ***Concesión (C):***

Se evidencian posiciones contrarias e inclusive se trata de invalidarlas, como parte de la solidez argumentativa; a continuación se presenta una concesión planteada en el PND 2006-2010: “Con respecto al efecto del crecimiento sobre la desigualdad, nuevamente la visión tradicional es que el crecimiento produce desigualdad –por lo menos en su fase inicial–. Sin embargo, un examen rápido de la experiencia histórica muestra cómo los países que han logrado alcanzar un desarrollo integral, han logrado crecer sin tener niveles de desigualdad extrema. En otras palabras, es posible un crecimiento sin elevada desigualdad.” (Pág. 33)

El examen del proceso de razonamiento en que se basaron los diseñadores del PND 2006-2010, muestra claramente el contenido del garante y la fundamentación que se propone para justificar la aserción política. El garante que suele ser implícito por norma social o legitimidad moral, en este caso es explícito y repetido hasta la saciedad, en un intento de persuasión que no logra convincentemente justificar las soluciones pensadas. La argumentación se caracteriza por su dialéctica de dos partes en disputa que son recíprocamente afectadas a través de un proceso de persuasión racional para determinar cuál es la posición más plausible, pero, en este documento, se subestima al interlocutor, al no aportar rigurosidad en la información políticamente relevante y no sustentar adecuadamente el garante, cuya fragilidad no logra eliminarse a fuerza de un eco.

# ESTATUS

¡GRACIAS MONA... CON ESOS CIENTO PESITOS COMPLETO \$5.000 HOY Y PASO DE "INDIGENTE" A "POBRE"!



#### **4. DEFINICION DE PROBLEMAS PÚBLICOS Y DEFINICION DE POBREZA EN LOS PND 1961-2010**

La característica más desconcertante de la vida moderna, como ya lo había planteado Karl Marx, es su dinámica contradictoria, llena de ambivalencias y antinomias que generan confusiones y angustias que no somos del todo capaces de comprender. La superabundancia coexistiendo impávida junto a la aun más veloz pauperización, escenario que se ha revelado como fuente que genera multitud de pesquisas científicas e investigaciones que tratan de encontrar una salida a tan compleja problemática, pero que, lamentablemente, poco han servido en realidad para aliviar el sufrimiento de los pobres.

Existen notables coincidencias entre los análisis disponibles, la mayoría advierte que, de manera sorprendente, las políticas antipobreza (crecimiento económico, desarrollo del capital humano, focalización) que promueven organismos como el Banco Mundial y el FMI<sup>34</sup> han sido poco exitosas, ya que se aplican junto a políticas neoliberales que fomentan la pobreza como la privatización, eliminación del control de precios a productos básicos, liberalización de mercados de capitales que produjo la quiebra a pequeños y medianas empresas, aumento del subempleo y desempleo, etc. Otro rasgo en común se refiere a la imposibilidad de una definición universalmente aceptada, dados los cuestionamientos, debates y críticas a las definiciones y mediciones de la pobreza.

Más aun, como afirma Mayra Espina: “es en el plano operacional (el de las definiciones que se orientan a identificar directamente indicadores empíricos que permitan mediciones del fenómeno del que se trata) donde la pobreza ha recibido un tratamiento más amplio. Esta es precisamente una de las críticas que con mayor frecuencia reciben los estudios de pobreza: su excesivo empirismo y su debilidad teórico-conceptual, lo que tiene como consecuencia inspirar políticas de atención a la pobreza pragmáticas, presentistas y de insuficiente densidad para atender a las causas reales del fenómeno y su heterogeneidad” (2008, pág. 54-55). Es en el nivel operacional en el que funcionan las definiciones de los

---

<sup>34</sup> Países como China o Corea del Sur que se negaron a seguir las recomendaciones de estos organismos, evidencian progresos y resultados muy favorables en la reducción de la pobreza.

PND, por lo tanto, a continuación se esbozaran una revisión histórica junto con la descripción de las formas más empleadas en estos textos<sup>35</sup>.

Vale la pena recordar la diferencia entre definición de problema público y la definición de un significante (en este caso la pobreza), el primero hace referencia a la delimitación, coherencia y estructuración del problema que incluye aspectos como: qué es la pobreza y determinar la inclusión de aspectos como: agentes políticos directamente relacionados con la pobreza, antecedentes sobre la evolución del problema, intentos de solución anteriores, mediciones, causas y consecuencias de la pobreza. Por lo tanto, el significado de la pauperización hace parte de la definición del problema. En ese sentido, el siguiente apartado, inicia con los primeros aportes para darle significado o definir la pobreza.

El primer esfuerzo analítico de definición y medición de la pobreza se puede rastrear hasta Rowntree en York en 1901, quien estableció una línea de pobreza basada en estimados nutricionales y otras necesidades. En realidad, el mayor impulso para la medición de la pobreza, se inició en los años sesenta, al implementarse el nivel de ingreso reflejado en indicadores como el producto interno bruto per cápita como medida de bienestar.

Para los años setenta, la pobreza se establecía a partir de la idea de privación, basada en el trabajo de Townsend, quien ha sido especialmente importante en la discusión sobre la definición de la pobreza, al determinar que más que un conjunto de niveles de subsistencia o mínimos nutricionales, la pobreza se caracterizaba por una dificultad para alcanzar ciertos estándares, que diferían de una sociedad a otra<sup>36</sup>. En esa misma década, se realiza una consolidación de necesidades básicas, que no se limitaba a la falta de ingresos, sino que ampliaba la idea de pobreza como falta de salud, educación y otros servicios.

El concepto se complejizó más en los ochentas, al vincularse aspectos no monetarios como la falta de empoderamiento, la marginación, vulnerabilidad, falta de preparación para

---

<sup>35</sup> Spicker (2009) describe once nociones de pobreza en el plano operacional: insatisfacción de necesidades; bajo estándar de vida; limitación de recursos; carencias de seguridad básica; falta de titularidades; privación múltiple; exclusión; desigualdad; condición de clase; dependencia; padecimiento inaceptable.

<sup>36</sup> Sen propone que las carencias son absolutas y los satisfactores relativos o diferenciados de acuerdo a cada cultura y sociedad.

enfrentar crisis, etc., asimismo, se incluyeron en los análisis de la pobreza aspectos claves como la perspectiva de género y la subsistencia sostenible. Para finales de los ochentas, Amartya Sen realizó una de las contribuciones más importantes al establecer la noción de capacidades de los individuos en la definición de pobreza.

Durante los noventas, la pobreza se basó en la idea de bienestar, enfatizando en la percepción que los pobres tenían de su propia situación, y se concretó la idea de desarrollo humano como las opciones y oportunidades para gozar de una vida larga y saludable, , disfrutar de dignidad, libertad, creatividad, autoestima y el respeto de los otros. Otro avance de los noventas, fue la consolidación del concepto de exclusión<sup>37</sup> relacionado con la no inclusión a los sistemas democráticos, legales, mercados, provisiones estatales, familia, derechos, recursos y relaciones comunitarias. No es el propósito de este trabajo realizar una crítica a cada tipo de concepto<sup>38</sup>, sin embargo, vamos a resaltar algunos aspectos de ese debate. El primero se refiere a la importancia de la medición, enfatizando en cómo la privación es divergente con respecto a la condición de mujer, niño, anciano, etc. y si esta debe realizarse de manera individual o familiar.

El segundo aspecto conflictivo a resaltar son los componentes monetarios<sup>39</sup> y no monetarios de la pobreza, es decir, la incorporación de aspectos que no se pueden comprar en el mercado como la autonomía, la autoestima y la participación comunitaria; el tercer punto es la caracterización sincrónica o diacrónica de la pobreza: ya que es un fenómeno que no es estático ¿es posible el seguimiento del problema en una línea de tiempo o tomándolo en un marco temporal específico?, igualmente, la pobreza como ciclo supone pensar en su continuación en la siguiente generación, como una experiencia del ciclo de vida; en cuarto lugar, la pobreza como potencial: podemos encontrar personas altamente sensibles a los riesgos, por lo cual se encuentran en el umbral de ser pobre, ya que se puede gozar de un ingreso adecuado, pero ser proclive a una alta vulnerabilidad; quinto, si la definición incluye bienes que no son únicamente el ingreso, como tierras, joyas, efectivo; y por

---

<sup>37</sup> El concepto de exclusión ya había sido planteado en los setentas.

<sup>38</sup> Tarea que han realizado de manera juiciosa Sen, Townsend, etc.

<sup>39</sup> En este punto, se discute la diferencia entre la pobreza como ingreso o consumo, que arroja medidas de pobreza divergentes.

último, muchas discusiones se han fraguado por la conceptualización de la pobreza como relativa o absoluta: como absoluta, se basa en una línea de base mínima que necesita un ser humano para la subsistencia, conformada por unos estándares absolutos, que suelen estar constituidos por los ingresos o por necesidades básicas; los ingresos por debajo del estándar que se considera el límite para lograr la supervivencia y una vida digna, se definen como pobreza. En contraste, la pobreza relativa, toma las carencias en relación no con las necesidades sino los medios que otras personas de la comunidad consideran estándar en una sociedad, por lo tanto, esta definición identifica diversas carencias de acuerdo a diferencias individuales (género, edad, etc.) o regionales.

En la práctica, la definición, la medida y las variables están tan interrelacionadas que parece imposible diferenciar unas de otras, no obstante, es posible delimitar cada una de estas, y evaluar su coherencia y correlación interna. Ya se ha señalado la imposibilidad de definiciones universales, puesto que cada sociedad construye su concepto de pobreza, además, pueden existir múltiples experiencias pauperizadoras cuya definición también sería divergente.

De otro lado, es relevante enfatizar la pobreza como concepto político (Lister, 2004), que implica efectos prácticos, como base para la ejecución de programas y políticas. Al ser una demanda social la redistribución de recursos que generen justicia social y como imperativo moral de contribuir al más débil y vulnerable, el concepto manejado es político. Adoptar la concepción política de la pobreza significa determinar una definición concreta de la cual se parte para diagnosticar, diseñar y ejecutar políticas sociales de acuerdo a las características de un contexto específico<sup>40</sup>. Por ello, a pesar de la infinidad de matices que pueda presentar la pobreza, como concepto analítico se recogen las más pertinentes, para proporcionar una explicación más precisa del estado de pobreza que diferencie claramente quien es pobre del quien no lo es.

---

<sup>40</sup> Por contexto nos referimos al conjunto de constricciones sociales, culturales, legales, económicas e institucionales que hacen viable o inviable un programa o proyecto.

Ruth Lister (2004) hace una clara distinción entre concepto, definición y mediciones: señala que es realmente complicado constituir un límite que separe tajantemente la definición del concepto, ya que en muchas ocasiones, se interceptan, se entrelazan y se funden. Para empezar, el concepto opera en un nivel general como un marco en el que se desarrolla la definición y la medición, y se refiere a los significados de pobreza que generan quienes la experimentan y para otros grupos sociales considerados como no pobres.

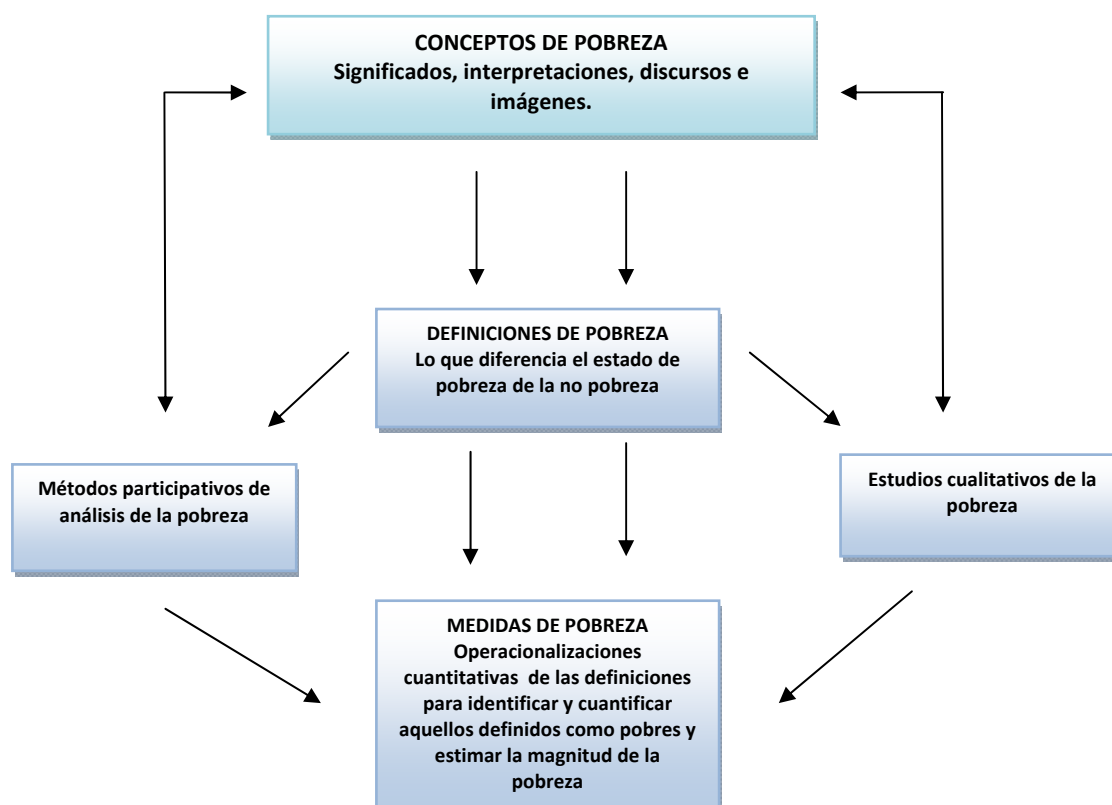
Por lo tanto, según esta autora, el estudio del concepto abarcaría la construcción del discurso de la pobreza a través de diferentes imágenes, lenguajes y contextos de producción, no solamente los académicos, políticos y mediáticos, ya que estos han sido los principales focos de los análisis, con lo cual, se busca evidenciar como diferentes sectores de la sociedad entienden la pobreza. Lister enfatiza que la concepción hegemónica de la pobreza no ha sido la de quienes la padecen, sino la de las elites poderosas<sup>41</sup>. Ahora bien, lo que se debe resaltar en este punto y que de hecho puede constituir la diferencia entre concepto y definición, es que el primero puede expresarse en múltiples modos semióticos, como imágenes, colores, etc., mientras que la definición solamente puede materializarse en signos lingüísticos.

Por su parte, la medición de la pobreza se basa en la operacionalización de definiciones a través de indicadores que definen quien es pobre, su cantidad y la profundidad en que los pobres están sumergidos en ésta. En ese sentido, la definición proporciona las características del grupo de personas que serán denominadas como pobres, es decir para identificarlos claramente. Para complementar, la medición cuantifica dichas características para proporcionar un agregado del grupo de pobres en relación con el total de la población. En el cuadro 1 tomado de Lister (2004) se ilustra la manera como se afectan recíprocamente el concepto, la definición y la medición.

---

<sup>41</sup> El banco mundial ha desarrollado una investigación denominada la voz de los pobres, en la cual se busca superar esta visión restringida del problema.

## CUADRO 4.1 RELACIONES ENTRE CONCEPTOS, DEFINICIONES Y MEDIDAS



Fuente: Lister (pag. 6, 2004)

Como el interés de este trabajo es la definición de la pobreza, se explicarán a continuación los enfoques operacionales más empleados en política social (Espindela): como carencia de bienes y servicios, como exclusión social, como carencia de capacidades y derechos, y como vulnerabilidad. Se empleará esta tipología para trazar un esquema que ayude a entender el concepto que subyace a cada uno, dado que en muchas ocasiones el concepto no es explícito, y como lo señala Corredor (), se establece la medida sin saber qué se mide.

### La pobreza como carencia de bienes y servicios

Desde esta perspectiva se parte de la noción de privación de medios vitales para satisfacer necesidades básicas, por lo tanto, se construyen un conjunto de indicadores diversos (educación, salud, nutrición, etc.); los índices más empleados para determinar el acceso a bienes y servicios de individuos u hogares son: Necesidades Básicas Insatisfechas, Línea de

Pobreza, Índice de condiciones de vida, Índice desarrollo humano e índice de pobreza humana. El siguiente cuadro sintetiza la definición implícita y los indicadores para cada uno de estos índices.

**CUADRO 4.2 DEFINICIONES E INDICADORES DE LA POBREZA COMO  
CARENCIA DE BIENES Y SERVICIOS**

	Definición	Indicadores
<b>Necesidades Básicas Insatisfechas</b>	La definición implícita en el método NBI se refiere a un concepto absoluto de la pobreza definido en el espacio de de las características de los bienes y servicios, este concepto absoluto se basa en algún nivel mínimo de satisfacción de las necesidades básicas. Este carácter absoluto no supone ignorar las cuestiones dinámicas e históricas de la pobreza. (Boltvinik, 1992, pag. 87)	Hogares en viviendas inadecuadas. Hogares con hacinamiento crítico. Hogares en viviendas sin servicios básicos. Hogares con alta dependencia económica. Hogares con ausentismo escolar.
<b>Índice de Condiciones de Vida</b>	Los pobres son entendidos como un subconjunto de la población y la pobreza es un nivel particular dentro de las condiciones de vida. A nivel conceptual se constituye en tres elementos fundamentales vinculados entre sí: <b>Multidimensionalidad:</b> No reduce el bienestar a los aspectos económicos, incorporando la libertad, la seguridad, la capacidad de elegir y la participación activa en la comunidad. <b>Comparaciones interpersonales:</b> Se fundamenta en el principio de que toda política social incluye la noción de justicia distributiva, en otras palabras, se tiene en cuenta de manera explícita el bienestar de los otros: El bienestar del individuo A se ve afectado por el bienestar del individuo B. <b>Logro de agencia:</b> Basado en las ideas de A. Sen, corresponde a la consecución del éxito de acuerdo a sus intereses y gustos, para ello, se deben considerar: la libertad, el bienestar y las privaciones.	El ICV combina en una sola medida las siguientes dimensiones, que dan como resultado final, un <b>índice</b> de estándar de vida con el que se pueden clasificar los hogares según el valor que posean de cada una de las variables :  <b>1) Acumulación de bienes materiales</b> (referidos a vivienda y sus características), <b>2) Dotación de servicios públicos</b> (infraestructura), <b>3) Acumulación de capital humano</b> (medido por los niveles de educación de los miembros adultos de la familia y el acceso de los miembros en edad escolar del hogar a la educación) y <b>4) Capital social básico</b> (medido por la composición de la familia). Los puntajes se estandarizan de manera que el indicador toma valores entre 0 y 100 puntos.
<b>Índice de desarrollo humano.</b>	El concepto de desarrollo humano se fundamenta la necesidad de que las personas realicen su potencial, aumenten sus opciones y disfruten de la libertad para llevar la vida que desee. La longevidad se refiere a la capacidad de disfrutar de una vida prolongada y saludable. El logro educacional se refiere a la capacidad de adquirir conocimientos, comunicarse y participar en la vida de la comunidad. El acceso a los recursos necesarios para tener un nivel de vida razonable se refiere a la capacidad de llevar una vida sana, garantizar la movilidad física y social, comunicarse y participar en la vida de la comunidad, incluido el consumo.	Es un índice porque combina varios indicadores que corresponden a tres variables: Longevidad, Nivel educativo (alfabetización + escolaridad) e Ingreso Per Cápita (Se utiliza el criterio de "Paridades de Poder Adquisitivo- PPA).  a) Longevidad: expectativa de vida.  b) Nivel educativo: alfabetización de adultos y Promedio de años de escolarización.  c) Nivel de vida: se mide con una versión modificada del ingreso Per cápita, con el cual se cuantifica la "utilidad" o la capacidad de generar bienestar a través del Ingreso. Las medidas se ponderan internamente y se suman y promedian y arroja una cifra sobre 100.
<b>Línea de Pobreza</b>	Supone un concepto absoluto de la pobreza en el espacio de características de los alimentos y un concepto relativo en el espacio de bienes (alimentos) ya que la canasta normativa de alimentos se construye a partir de dietas observadas en un	Estas mediciones basadas en el ingreso, calculan la incidencia de la pobreza analizando la proporción de hogares cuyo ingreso no supera el valor de la CBT; para el caso de la indigencia, la proporción cuyo ingreso no superan la CBA.

	<p>estrato de referencia. (Boltvinik, 1992, pag. 88)</p> <p>Pobreza: Hogares cuyos ingresos per cápita no alcanzan para cubrir una canasta básica de bienes y servicios por persona.</p> <p>Indigencia: hogares cuyos ingresos per cápita no alcanzan para cubrir una canasta básica de alimentos por persona.</p>	<p><b>Línea de Pobreza:</b> Porcentaje de hogares o personas cuyos ingresos están por debajo del valor definido por el DANE para adquirir una canasta normativa de bienes y alimentos:</p> <p><b>Línea de Indigencia</b> Porcentaje de hogares y personas cuyos ingresos no alcanzan para adquirir los requisitos mínimos nutricionales o los gastos más esenciales de sobrevivencia:</p>
<b>Índice de pobreza humana</b>	<p>Personas que viven bajo cierto umbral en relación con aspectos básicos de desarrollo humano, tiene como componentes la probabilidad al nacer de no vivir hasta los 40 años, la tasa de alfabetización de adultos, y, para medir la capacidad de tener un nivel de vida digno, el porcentaje de personas sin acceso sostenible a una fuente de agua mejorada y el porcentaje de niños menores de cinco años con peso insuficiente para la edad</p>	<p>Indicadores:</p> <p><b>Vida larga y saludable</b> (medido por la probabilidad al nacer de no vivir hasta los 60 años)</p> <p><b>Educación</b> (medido por la tasa de adultos que carecen de aptitudes de alfabetización funcional)</p> <p><b>Nivel de vida digno</b> (medido por porcentaje de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza y tasa de desempleo a largo plazo)</p>

Fuente: Boltvinik, 1992

## La pobreza como exclusión social

Como ya se había mencionado, la noción de exclusión social surgió en los años setentas, específicamente en Francia como una alternativa al concepto de pobreza como carencia, cuya ventaja residía en que permitía establecer la relación con las estructuras sociales, las cuales difieren culturalmente; en coherencia con lo anterior, se puede señalar que la exclusión social es un concepto relacional, en la medida que busca establecer el vínculo entre pobreza y estructuras que reproducen, empeoran o ayudan a su superación. También hace referencia a la participación social, la falta de integración y la falta de poder, ya que es un proceso de incrementación de la separación de organizaciones y comunidades, así como de los derechos y obligaciones de una sociedad (Room, 1995).

Como afirma Graham Room, la pobreza se evalúa como privación relativa, pues las personas pueden ser excluidas de infinidad de ámbitos: empleo, atención médica, ciudadanía, derechos, contactos sociales, familia, capital cultural, vivienda, crédito, propiedad, seguridad, niveles mínimos de consumo, participación democrática, respeto, etc. Estas exclusiones además, pueden ser de distintos tipos y ser acumulativas, es decir, actuar conjuntamente: Por ejemplo, en Colombia, el perfil del desempleado acumularía las siguientes dimensiones: género (mujer), edad (joven) educación, (con escolaridad básica) y zona (de áreas rurales); en este caso, se evidencian varias privaciones superpuestas, por un lado, la falta de empleo de calidad, la educación deficiente junto con las condiciones precarias de vivienda e infraestructura. La exclusión social va más allá de la carencia de

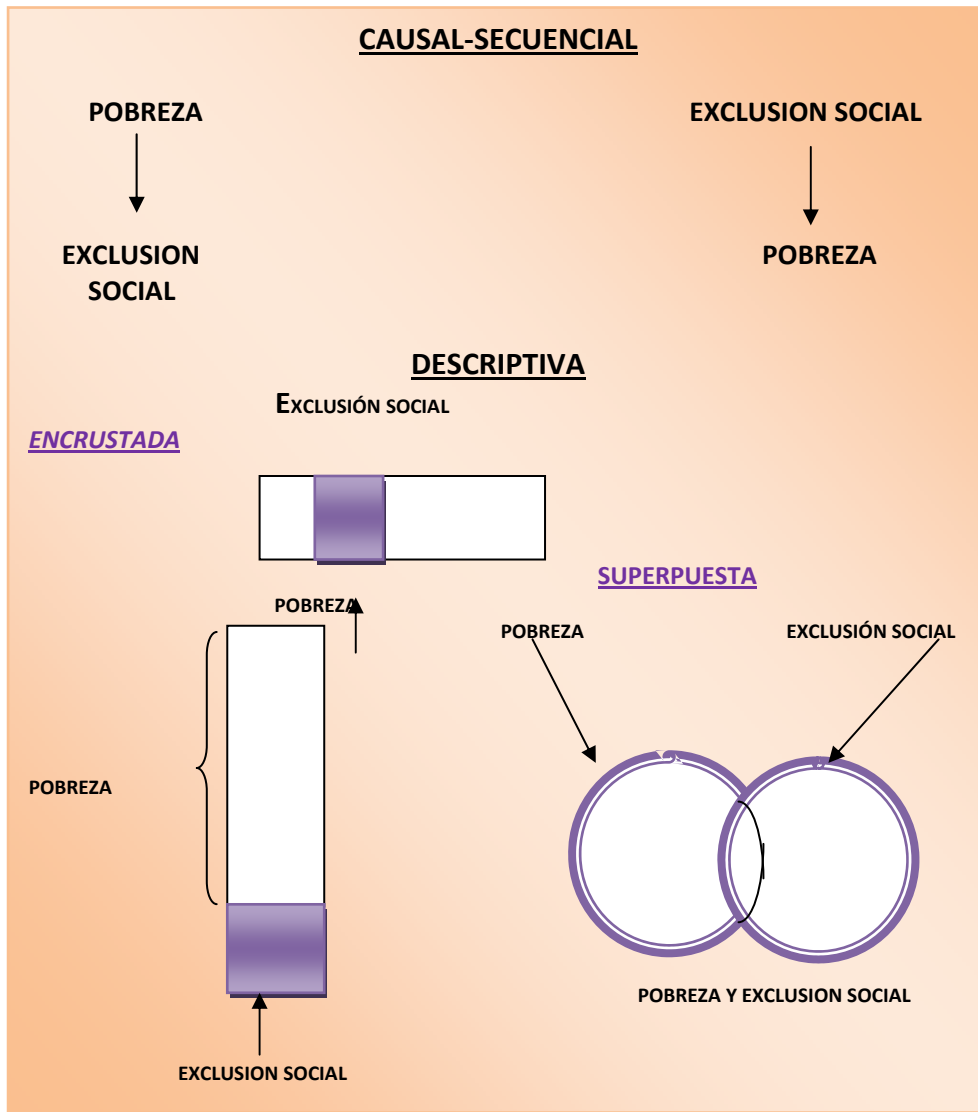
ingresos, empleo o condiciones económicas, incluye todas las formas involuntarias de marginación de ámbitos fundamentales para el bienestar en una sociedad.

Ruth Lister (2004) explica la correspondencia entre pobreza y exclusión a través de una relación empírica que puede ser causal-secuencial, la cual supone una trayectoria secuencial de movimientos desde la pobreza hacia la exclusión social, en el que simultáneamente se siente el marginamiento de las instituciones (Lister, 2004, 81). En este caso, se formula una trayectoria desde la pobreza hacia la exclusión social como una cuestión de grado o profundidad, ya que se podría estar más o menos excluido, al interactuar en algunos escenarios, pero ser rechazado en otros, lo relevante, es que algunas exclusiones son irreversibles (Room 1995). El proceso causal-secuencial también puede tener la dirección contraria, apuntar a cómo la exclusión social causa pobreza y privación.

Así, la exclusión puede ser considerada como la causa o el efecto de la pobreza. La relación empírica descriptiva según Lister, es un grado de solapamiento o patrón de inclusión (citado por Lister, Gore y Figueredo 1997), es decir, en algunos enfoques la exclusión esta incrustada en la pobreza, involucrando múltiples desventajas y rupturas. En otras perspectivas, es inversa la inclusión, ya que la pobreza esta insertada dentro la exclusión social, como una forma particular de exclusión, o como una de las numerosas dimensiones de la marginación, y todas juntas constituyen la condición amplia de exclusión (2004, pág. 82).

La superposición formula que se pueden hallar personas que experimentan pobreza material y exclusión social simultáneamente, mientras que otras pueden padecer la pobreza sin ser socialmente excluidos, y otras pueden vivir excluidas, sin ser pobres. El tamaño relativo de los tres grupos es una cuestión de medición empírica, cuyos resultados probablemente serán útiles para la definición y elección de indicadores de la exclusión social.

**CUADRO 4.3 RELACIONES BIDIRECCIONALES ENTRE POBREZA Y EXCLUSION**



Fuente: Lister (pag. 83, 2004).

**El enfoque de las capacidades**

Amartya Sen es el autor de obligatoria referencia cuando en este enfoque, ya que ha dedicado muchos de sus escritos a reflexionar y analizar sobre el tema, por ello, no sorprende que su concepto sea uno de los más difundidos, en sus palabras “la capacidad de funcionar representa las variadas combinaciones de funcionamientos (ser y hacer) que las personas pueden alcanzar, por lo tanto, la capacidad es un conjunto de vectores de

funcionamiento que reflejan la libertad de una persona para elegir un tipo de vida u otra” (pág. 40 1997). Esto significa que un individuo puede funcionar bien en una sociedad cuando goza de la posibilidad de elegir una vida sin privaciones o carencias que le permitan disfrutar lo que se desea ser y hacer, en síntesis, el modo de vida que se quiera, en un escenario de libertad y de opciones.

Los funcionamientos abarcan factores básicos como la alimentación, la salud, hasta aspectos tan complejos como la interacción social. Desde esta perspectiva, la pobreza no se limita a la carencia de bienes y servicios, sino que incluye la imposibilidad de realización de todas las capacidades de un individuo. Los sujetos y hogares que se caracterizan por no poder alcanzar ciertos funcionamientos, porque carecen de dotaciones iniciales que generan bajas capacidades y sin poder ejercer sus derechos, se determinarían como pobres. Las dotaciones iniciales son bienes y servicios mercantiles del ámbito privado y se intercambian mediante un ingreso adecuado, su adquisición se denomina “titularidades”, y los no mercantiles (seguridad, libertad, reconocimiento social, autonomía, justicia, etc.) se refieren más al ámbito público y por ello deben ser construidos socialmente y no pueden ser intercambiados en el mercado. Los bienes meritorios, son la base de las dotaciones iniciales, y se constituyen en mínimos de protección y equidad para todo ciudadano, por lo cual son universales y garantizados por el Estado y la sociedad; asimismo, estos bienes al ser las fuentes que permiten el desarrollo de las capacidades, no deberían depender ni de leyes del mercado o de la capacidad productiva. Entre algunos de estos bienes podemos citar la salud, la nutrición adecuada, la educación, vivienda, justicia, libertad, seguridad.

### **Enfoque de la vulnerabilidad**

En los noventa surge esta perspectiva como alternativa conceptual, por lo cual, todavía está en proceso de consolidación teórica y operativización en la medición; este enfoque se centra en la noción de vulnerabilidad entendida como un alto grado de indefensión, fragilidad, desamparo y exposición de los individuos, hogares o comunidades ante los cambios del entorno, así como la imposibilidad de aprovechar las oportunidades. Existen

diversos tipos de riesgos: naturales, sociales, etc. y diversidad de activos<sup>42</sup>, recursos y estrategias que ponen en marcha los sujetos al enfrentarse a éstos. En cuanto a la capacidad para responder a las oportunidades del entorno, se hace referencia específicamente a las ofrecidas por el mercado, el Estado y la sociedad. Las poblaciones y comunidades con una baja respuesta ante los riesgos potenciales o con una gran exposición a riesgos, se caracterizan por vivir con sentimientos de miedo, indefensión, incertidumbre e inseguridad. A continuación se expone un cuadro con las principales definiciones de vulnerabilidad, tomado y adaptado de Gustavo Busso (2001), quien a su vez, retomó muchos elementos de Jorge Rodríguez.

**CUADRO 4.4 DEFINICIONES DE VULNERABILIDAD**

<b>Perspectiva</b>	<b>Definición de vulnerabilidad</b>	<b>Con qué se asocia</b>
Vulnerabilidad y Poder (Bustamante, 2000)	Extrema carencia de poder. Privación de derechos humanos.	La exclusión es inherente a todo sistema de dominación; se expresa en la asimetría de poder entre distintos grupos de población.
Vulnerabilidad y desarrollo CEPAL 2000a y 2000b	Fenómeno social multidimensional, que da cuenta de los sentimientos de riesgo, inseguridad e indefensión y de la base material que lo sustenta.	El nuevo modelo de desarrollo: a) mercado de trabajo: precariedad laboral y ausencia de seguridad social; b) acceso restringido a servicios sociales; disminución de cobertura y menor calidad de atención, c) debilitamiento de formas tradicionales de organización y participación social colectiva (sindicatos, partidos, etc.); poco margen de acción y apatía general; d) dificultades en el funcionamiento adecuado de la micro y pequeña empresa.
Vulnerabilidad y pobreza Lipton y Maxwell (1992)	Riesgo de caer por debajo de la línea de pobreza.	Ingresos bajos y volátiles
Vulnerabilidad y shocks económicos (Glewwe y Hall, 1995)	Ataño a los cambios de estatus socioeconómico.	Vulnerabilidad circunstancial (cambios en programas públicos) e intrínseca (cambios socioeconómicos). Esta última afecta a los actores que en un choque o cambio repentino ven reducidos sus ingresos por: a) alta vinculación con el contexto económico; b) fuente de ingresos del hogar poco diversificada; c) bajo nivel de calificación o más dificultades para minimizar la caída de sus ingresos, por escasa disponibilidad de activos, ahorros o acceso al crédito, o por pocas opciones de incrementar la densidad laboral, o escasas opciones de usar experiencias en trabajos nuevos; d) poco acceso a transferencias de otros hogares; e) incapacidad de modificar hábitos de consumo; f) dificultades para producir directamente; g) dificultad para adaptarse a nuevas situaciones.

<sup>42</sup> Los activos incluyen desde bienes como vivienda, animales, medios de producción, ahorros, acciones, hasta capital social.

Vulnerabilidad y demográfica y desventaja social (CELADE, 1999)	Baja capacidad de respuesta de los actores a los cambios y desafíos que impone el medio natural y social. Características demográficas no idiosincráticas de los actores que debilitan su desempeño social.	Incertidumbre producto de la modernidad tardía; cambios estructurales y la obsolescencia de habilidades, ocupaciones, reglas y formas de hacer las cosas que implica rezagos sociodemográficos y la irrupción de nuevas tendencias demográficas con elementos disruptivos. Cambios en la estructura y composición de los hogares.
Vulnerabilidad y movilización de activos (Moser, 1998)	Carencia de activos o incapacidad para movilizarlos.	Con los recursos disponibles para cualquier hogar sea para enfrentar cambios repentinos o adaptarse a transformaciones externas en general: trabajo, capital humano, vivienda y activos productivos, relaciones domésticas y capital social.
Vulnerabilidad, activos y estructura de oportunidades (Kaztman, 1999a, 1999b, 2000 y Filgueira, 1999)	Incapacidad de hogares de controlar fuerzas que lo afectan, sin poder mejorar su bienestar o impedir su deterioro. Desajuste entre activos que posee (o controla) y acceso a estructura de oportunidades.	Con las capacidades de los actores sociales de aprovechar las oportunidades, disponibles en distintos ámbitos socioeconómicos, para mejorar su situación de bienestar o impedir su deterioro. Se asocia también con: recursos instalados en las personas, recursos instalados en derechos, recursos instalados en relaciones.
Vulnerabilidad y pobreza (Banco mundial, 2001)	Incapacidad para reducir o mitigar riesgos a choques externos adversos.	Incapacidad del Estado y la comunidad para reducir riesgos. Distribución inequitativa del ingreso que aumenta la vulnerabilidad de los pobres.
Vulnerabilidad y desastres naturales (CEPAL-BID, 2000)	Probabilidad de que desastres naturales de origen hidrometeorológico, geosísmico, vulcanológico o de otra naturaleza causen daños en la economía, la vida humana y el ambiente.	Países, territorios y comunidades con probabilidad de afrontar desastres naturales en un tiempo y espacio determinado, con grados de exposición y fragilidad de los elementos expuesto, asociados con pobreza, exclusión socioeconómica y deterioro del medio ambiente. Falta de inversión para prevenir y mitigar riesgos, aceptando implícita o explícitamente niveles muy altos de riesgo para las poblaciones expuestas.

Fuente: Busso (2001)

## Análisis

En este trabajo, se toma como foco de análisis la fase de diagnóstico, en la cual se identifica el problema, se define y evalúa con base en la recolección de información básicamente estadística para proponer la mejor solución posible. Para la realización de este análisis fueron tomados los doce planes de desarrollo que aparecen en la página oficial del Departamento Nacional de Planeación. En primer lugar se describe para cada Plan las alusiones directas e indirectas relacionadas con la pobreza, luego se identifica la definición explícita o implícita, y los indicadores relacionados a esta. Además los resultados son interpretados con base en la siguiente escala:

1. **Definición:** Presenta explícitamente, en términos claros y concretos la definición de pobreza.
  - a. Presentación mínima: menos del 30%

- b. Presentación moderada: entre el 30 y el 60%
- c. Presentación considerable: entre el 61 y el 85%
- d. Presentación significativa: más del 85%

**2. Inclusión de aspectos políticos directamente relacionados con la pobreza:**

evidencia el marco normativo (tratados internacionales, planes de desarrollo regionales, programas presupuestales, acuerdos sectoriales o de inversión, decretos, códigos, leyes, etc.) y los actores e instituciones que tienen competencia sobre el tema y están en capacidad de influir sobre el problema (entidades descentralizadas, municipios, ministerios, gobernaciones, etc.).

- a. Inclusión mínima: menos del 30%
- b. Inclusión moderada: entre el 30 y el 60%
- c. Inclusión considerable: entre el 61 y el 85%
- d. Inclusión significativa: más del 85%

**3. Inclusión de antecedentes sobre la evolución del problema**

- a. Inclusión mínima: menos del 30%
- b. Inclusión moderada: entre el 30 y el 60%
- c. Inclusión considerable: entre el 61 y el 85%
- d. Inclusión significativa: más del 85%

**4. Inclusión de intentos de solución anteriores**

- a. Inclusión mínima: menos del 30%
- b. Inclusión moderada: entre el 30 y el 60%
- c. Inclusión considerable: entre el 61 y el 85%
- d. Inclusión significativa: más del 85%

**5. Inclusión de mediciones:** inclusión de indicadores que evidencien la magnitud y características de la población que padece el problema.

- a. Inclusión mínima: menos del 30%
- b. Inclusión moderada: entre el 30 y el 60%

- c. Inclusión considerable: entre el 61 y el 85%
- d. Inclusión significativa: más del 85%

## **6. Inclusión de consecuencias de la pobreza**

- a. Inclusión mínima: menos del 30%
- b. Inclusión moderada: entre el 30 y el 60%
- c. Inclusión considerable: entre el 61 y el 85%
- d. Inclusión significativa: más del 85%

## **7. Inclusión de las causas de la pobreza:**

- a. Inclusión mínima: menos del 30%
- b. Inclusión moderada: entre el 30 y el 60%
- c. Inclusión considerable: entre el 61 y el 85%
- d. Inclusión significativa: más del 85%

Finalmente se propone una clasificación de los periodos y se describen las constantes en relación con la definición de pobreza.

## **1. Alberto Lleras Camargo. PND 1961-1966**

Uno de los puntos centrales de la administración de Alberto Lleras, fue elaborar en 1960 el PND Económico y Social, apoyado por una misión de la CEPAL y monitoreado por una comisión del Banco Mundial, el cual se publicó en 1962 y que sería más tarde el Plan Decenal de Desarrollo, establecido como requisito para recibir la ayuda económica del proyecto Alianza para el Progreso. El PND comienza afirmando que:

“...una inmensa clase analfabeta no está, ciertamente, en condiciones de contribuir, ni como productora, ni como consumidora, a un acelerado proceso industrial (...) un pueblo flagelado por las enfermedades, sin techos, sin tierra, vagando como las tribus nómades hacia donde están las cosechas, tampoco es el ambiente propicio para promover el desarrollo industrial, (...)No es esta sin duda, una tendencia aceptable para un país que se encuentra en un estado de pobreza apreciable, y en que grandes masas de su población viven en la miseria (...) pero el desarrollo económico en sí mismo no basta, pues por lo común su proceso no es capaz de atender con la rapidez debida la urgencia de una solución al problema social. Esa urgencia surge, precisamente de las características del subdesarrollo. Este tiende a manifestarse en la existencia de grandes núcleos de población para los cuales las condiciones de vida son tan precarias, que una mejora paulatina en

sus ingresos no alcanza, a través de los años, a proporcionar una solución adecuada para las necesidades más elementales. En esas condiciones, la frustración persiste, y persiste también la angustia ante la falta de vivienda, de higiene y de educación, así como también ante la falta de alimentación y vestido adecuados...” (PND 1961-1970 pág. 18)

El texto describe la pauperización ofreciendo las siguientes cifras:

“la baja productividad de las actividades señaladas es un índice del grado de miseria en que se encuentran grandes masas de la población, y también de la inadecuada distribución del ingreso y de la riqueza a que se ha hecho referencia antes... (...) estas tendencias del desarrollo tienen también importantes incidencias de orden social: existen actualmente en el país 21/2 millones de analfabetos; el déficit habitacional urbano se estimaba en 240 mil casas, a finales de 1959, en materia de atención hospitalaria la disponibilidad de camas por mil habitantes es de menos de 2.8 cifra un treinta por ciento inferior a las exigencias de un servicio razonablemente eficaz (...) una tercer parte de los niños en edad escolar carecen de los beneficios de la educación primaria; la dieta alimenticia media de la población colombiana es de aproximadamente de 2.060 calorías por habitante-año, inferior en un 8% a la dieta mínima recomendada en 1953 por el instituto nacional de nutrición.” (PND 1961-1970 pág. 19)

Se concluye enfatizando en que “el escollo principal lo constituye la existencia de grandes núcleos de población con ingresos en extremo precarios, totalmente inadecuados para permitirles otra cosa que la subsistencia a un nivel mínimo e insuficiente para que puedan contribuir en forma apreciable a incrementar, la demanda en los mercados de bienes.” (PND 1961-1970 pág. 31)

## **2. Guillermo León Valencia. PND Plan de inversiones públicas 1964-1966**

Durante la administración del Presidente Guillermo León Valencia (1962-1966) se realizaron varios actos de planeación de hecho, por primera vez se realizaron planes sectoriales. Lo extraño de este PND es que fue imposible de conseguir, en ninguna biblioteca pública se encuentra y en el Departamento Nacional de Planeación, mediante un escrito me informaron lacónicamente que no poseen ningún ejemplar, por lo tanto, este plan no será considerado para el análisis.

## **3. Carlos Lleras Restrepo. PND 1966-1970**

Se presentó un programa de inversiones públicas que establece las disparidades en el nivel de vida a partir de Producto Bruto Anual por habitante en cada departamento, determinando

diferencias tan disimiles entre departamentos como Antioquia frente a Chocó o Nariño. Se reconocen desequilibrios entre regiones y sectores de la industria y la agricultura, la concentración de la propiedad de la tierra, las escasas oportunidades laborales en el campo y la alta migración hacia centros urbanos. Este panorama se caracteriza, según el PND, “por un dualismo entre una economía arcaica, rural, ligada a sistemas de organización y géneros de vida que se mantienen en las zonas urbanas” (pág. 46) Se enfatiza en que a pesar del incremento del Producto Interno Bruto, se mantiene una gran desigualdad en su distribución, tanto que para esa época se citaba a Musgrave<sup>43</sup>, quien estimaba que más de la mitad del ingreso total iba a parar solamente al 10% de los ciudadanos, que obviamente, correspondían a los sectores más acaudalados de la sociedad.

El PND continúa con la cadena causal que señala como explicación para la pobreza:

“Es así como el sistema productivo colombiano no ha generado un volumen suficiente de demanda de empleo para absorber la abundante mano de obra, bien sea porque la calidad de esta última no se ajusta a los requerimientos de aquella, o porque la estrechez del mercado, o las tecnologías adoptadas, restringen dicha demanda. Este estado de cosas tiene graves implicaciones de carácter social. La desocupación y por ende la carencia de ingresos tiene efectos funestos sobre el universo familiar y marginan a sus integrantes del resto de la comunidad; aparecen así los tugurios, el alcoholismo, el abandono de hogar, la prostitución, el aborto, la delincuencia, la desnutrición y el ausentismo escolar, todo ello enmarcado en creciente resentimiento social”. (pag.108)

Se hace referencia a las desigualdades regionales, en términos de acceso a la educación y a ingresos, siendo Bogotá, Medellín y Cali, las más favorecidas.

#### **4. Misael Pastrana. PND 1970-1974**

Esta fue la última administración del Frente Nacional y se presentó el primer PND de acuerdo a la reforma constitucional de 1968, llamado Las Cuatro Estrategias, las cuales eran: promoción de la construcción de viviendas; fomento de las exportaciones; incremento de la agricultura; e impuestos progresivos para responder financieramente por lo programas sociales. En este PND se hace referencia inicialmente al subdesarrollo y cómo nuestro país se enmarca en las características de éste dado que:

“grandes grupos humanos se sienten ausentes del progreso, lo cual genera sentimientos de privación, frustración, descontento e impaciencia por el lento ritmo del progreso económico.

---

<sup>43</sup> Informe Musgrave, bases para una Reforma Tributaria en Colombia.

También se menciona que en el país, por ser subdesarrollado, se encuentra el dualismo, es decir la coexistencia de una población con grandes incrementos de ingreso, y otra población con bajo ingreso que no obtiene los beneficios del crecimiento económico”. (pág. 19)

Se determina que si se reunieran en un grupo los campesinos, trabajadores de pequeños pueblos y ciudades, trabajadores de servicios domésticos y otros de área de baja remuneración, este grupo constituiría el 75% de la fuerza laboral, y que no ha gozado de los frutos de los beneficios económicos, junto con la imposibilidad de la movilidad social. El desarrollo se materializaría en mayor abundancia material derivada del crecimiento económico, disminución de la desigualdad en los niveles de consumo, ingreso y oportunidad. El plan establece que

“las causas básicas de las grandes diferencias en el consumo pueden encontrarse en las diferencias auto perpétuas, en las exenciones y evasiones en el cumplimiento de los impuestos progresivos a la renta y la herencia, en la alta tasa de crecimiento de la población, y en la desviación de una porción sustancial de la mano de obra a la producción de bienes y servicio para satisfacer la demanda de unos pocos.” (pág. 43)

Se describe un esquema teórico que según el plan, especifica la dialéctica de la pobreza a través de tres hipótesis básicas:

- a. La ausencia de bienestar se debe a la desigualdad, derivada de la concentración de capital, en que la mayoría de la población se encuentra.
- b. Junto con la concentración de la riqueza existe una estructura de poder que excluye o discrimina a los beneficios del Estado a los grupos que carecen del poder institucional necesario para satisfacer sus necesidades básicas.
- c. La marginalidad, la patología social, la carencia de vivienda y empleo, la falta de servicios públicos, de educación y salud, son consecuencia de los dos fenómenos estructurales anteriormente descritos.

Se enfatiza y se repite que el crecimiento de la población, especialmente las masas de los más pobres y menos educados, contribuyen al subdesarrollo, al dualismo, al resentimiento y al conflicto de clases.

## **5. Alfonso López Michelsen. PND 1975-1978**

Se formula un Plan de Desarrollo denominado Para cerrar la brecha, que buscaba el crecimiento económico para la creación de empleo productivo que “beneficiara al cincuenta por ciento más pobre de la sociedad colombiana”. La introducción es la única parte del documento en la que se hace una alusión directa a la pobreza:

“En la tercer parte del Plan se presentan los principales programas de gasto público del Gobierno. Estos están encaminados a darle a la población más pobre acceso a los servicios sociales básicos. Por eso se plantea un gran esfuerzo para mejorar los servicios de educación, salud y agua potable en el sector rural. Estas acciones, fuera de beneficiar directamente a las familias más pobres, contribuyen a un desarrollo regional más equilibrado y a la política de empleo. Se ha considerado que, a largo plazo, la política de empleo más efectiva es dotar a la fuerza de trabajo de buena educación y buena salud con el fin de hacerla empleable.” (pág. 28)

Dentro de los programas del gasto público, el Gobierno le otorgaba particular importancia al Plan de Alimentación y Nutrición (PAN), el cual buscaba “aumentar la capacidad productiva de las futuras generaciones, implica una transferencia de recursos importantes hacia las familias de menores ingresos. El PAN también ayuda a garantizar el éxito de la política de desarrollo rural y de los programas de salud y educación.” El PND justificaba sus acciones con base en las siguientes cifras de pobreza: “este cambio tiene como propósito lograr un tipo de desarrollo que mediante la creación de condiciones de pleno empleo mejore más que proporcionalmente el nivel de vida del 50% más pobre de la población colombiana.” (pág. 43) De este modo, se evidencia que la pobreza no tiene una definición específica, sino que se aborda de manera transversal, en cada programa social se realiza un diagnóstico y luego las características del programa que mejoraran la calidad de vida de la población.

## **6. Julio Cesar Turbay. PND 1979-1982**

Se propone el Plan de Integración Nacional, que tenía como propósitos la descentralización y autonomía regional, el desarrollo de la infraestructura y los medios de comunicación, el desarrollo del la minería y el sector energético y la implementación de una nueva estrategia social. Este Plan tiene la novedad de estar acompañado de un dibujo precolombino, el cual simboliza la idea de aceleración del crecimiento y aumento de la solidez económica,

política y administrativa, a través de la descentralización y una adecuada infraestructura vial que permita la integración regional. El plan busca de manera general “el mejoramiento de las condiciones generales de vida de la población colombiana, en sus más destacados componentes de salud, educación y empleo.” (pag.9)

Este plan carece de una definición explícita de pobreza, de hecho, se hacen muy pocas alusiones a ésta, lo que se resalta es el avance en el panorama social, el mejoramiento en el nivel de vida de la población ya que según el documento, la gente vive más años, disfruta de mayores ingresos y de mejores condiciones de trabajo. A pesar los logros que se describen, el PND señala que:

“tal vez lo más preocupante es el hecho de que la dinámica del crecimiento del país, al no distribuir equitativamente sus beneficios, no sólo no ha logrado incorporar plenamente al proceso de desarrollo algunos grupos tradicionalmente marginados sino que, adicionalmente, ha venido dejando rezagados otros sectores de la población, dos ejemplos claros de esta característica del desarrollo social del país en los últimos años los constituyen la situación actual de la población de menores de edad y el crecimiento del llamado sector informal dentro del mercado de trabajo urbano.” (pág. 121)

Lo que es más llamativo de este PND además de la no alusión a la pobreza, es que la política social es enfocada reiteradamente desde criterios de eficiencia: “debe señalarse que el gran esfuerzo del Gobierno central en el área social, reflejado en la canalización de una fracción cada vez más importante de sus recursos totales al gasto en salud, educación y bienestar, no ha tenido una contrapartida adecuada en el esfuerzo propio de los individuos y las regiones y que, por el contrario, se ha presentado una tendencia a disminuir la participación relativa de los beneficiarios más directos del gasto en su financiación. Esa tendencia es desfavorable pues, (...) contribuye a desarrollar una mentalidad de dependencia entre los beneficiarios y crea obstáculos para la racionalización de la demanda por los servicios públicos” En consecuencia, el objetivo general de la política social es lograr una mayor eficiencia de la inversión social, dado que se argumenta, se han alcanzado grandes logros, y la inversión social “tiene una rentabilidad económica baja”.

Las únicas alusiones que hacen a la pobreza, es cuando se explica el Plan Nacional de Alimentación y nutrición PAN, allí se señala que

“es indudable que el país ha registrado grandes progresos en el campo alimentario a lo largo de los últimos años. Así es como la producción de alimentos aumentó significativamente en la última

década y el sector agropecuario registre incrementos considerables en su productividad. (...) con todo, todavía en la actualidad un alto porcentaje de la población, estimado entre el 30 y 35% consume una cantidad de alimentos inferior a la necesaria para satisfacer el conjunto de sus requerimientos nutricionales. Este fenómeno afecta más gravemente a los grupos que habitan en áreas marginales urbanas y zonas rurales, y dentro de ellos, a la población infantil. Se estima que aproximadamente dos tercios de los niños en edad preescolar, situados en esas zonas, presentan alguna grado de desnutrición (...) esta situación se encuentra generalmente agravada por la deficiente calidad del agua que consumen los grupos de población más vulnerables, así como por la falta de sanidad en la vivienda y por las practicas en cuanto a la eliminación de excretas y basuras...” “la desnutrición puede considerarse como un serio obstáculo al desarrollo económico, ya que es uno de los principales determinantes del estado de salud física y mental y afecta adversamente variables como la productividad y la esperanza de vida, que influyen sobre el potencial económico de los miembros de la sociedad.” Pág. 114

La única cifra que se aborda sobre la pobreza es cuando se proyecta que “el su primera fase el PAN pretende atender alrededor de cuatro millones de personas localizadas en las zonas más pobres del Atlántico, Bolívar, ... ” (pag. 122)

## **7. Belisario Betancourt. PND 1983-1986**

El PND Cambio con Equidad, sostenía como objetivos la reactivación económica, la consolidación del desarrollo y el ordenamiento del cambio social. En los objetivos del plan se propone que:

“la política del gobierno se encamina a erradicar los factores de extrema pobreza, ofreciendo empleo productivo, mejorando la producción y distribución de alimentos de consumo popular, ampliando las oportunidades educativas a través de los medios de comunicación, proporcionando atención primaria en salud a las comunidades más desamparadas, y ofreciendo un sistema de prevención y de administración de justicia más gil y eficiente.” (Pag. 39)

En el capítulo denominado desempleo, pobreza y desamparo aborda de manera transversal con temáticas relacionadas como el desempleo, la educación, seguridad social, etc., sin que se toque específicamente cifras o conceptualizaciones en torno a la pobreza. Las cifras más relacionadas con la pobreza señalan que:

“en cuanto a la distribución de los ingresos, algunas investigaciones señalan que mientras el 40% de los hogares más pobres de la población urbana devengaba apenas el 12% de los ingresos, el 20% más rico percibía el 58%. De otra parte, según la Encuesta Nacional de Hogares, el 1980 un 46% de la población urbana recibía un ingreso no mayor al salario mínimo, lo cual explica la vinculación laboral de varios miembros del hogar, incluyendo a mujeres, menores y ancianos.” (pag. 46 )

A través de la solución podemos inferir la definición de pobreza que se maneja, así se propone que

“La construcción masiva de vivienda para sectores de bajos ingresos contribuirá, desde el punto de vista social, a generar empleo e ingresos para la población excluida de oportunidades educativas,

acelerará la reorientación del gasto familiar a favor de una mejor dieta, y se constituirá en una base firme para la vida familiar y comunitaria. La comercialización de alimentos de consumo popular contribuirá a disminuir el déficit nutricional (...) finalmente, la expansión de las oportunidades de educación formal y no formal a distancia, con contenidos técnicos y con normas útiles para la solución de problemas cotidianos, permitirá una mayor nivelación en las condiciones objetivas de progreso social” (pág. 81)

## **8. Virgilio Barco. PND 1986-1990**

En este periodo se presentó el PND Plan de Economía Social, que proponía principalmente un cambio económico y social, los cuales serían recíprocos, ya que el crecimiento estaría al servicio de lo social, y el desarrollo social sería un factor del crecimiento económico. En este documento se establece un *Plan de Erradicación de la Pobreza Absoluta*, que

“busca afrontar los factores sociales, económicos y políticos determinantes de la pobreza. Sus acciones más importantes se orientan a rehabilitar y desarrollar los asentamientos humanos; ampliar y mejorar los servicios básicos de educación y salud; garantizar el suministro de bienes básicos y la seguridad alimentaria, y en general, elevar los ingresos y la productividad de los favorecidos.” (pág. 31)

El texto establece el siguiente marco de intervención con base en las cifras presentadas más adelante:

“la estrategia de desarrollo social busca mejorar la calidad de vida de toda la población, en particular la de los grupos y regiones afectados por situaciones de pobreza, falta de convivencia y carencia de condiciones institucionales, económicas y sociales que les impiden contribuir al crecimiento económico y participar de sus beneficios. Son pobres cerca de 2 millones de hogares colombianos, de estos, 922.000 que reúnen el 21% de la población del país, están en condiciones de pobreza crítica, puesto no pueden satisfacer siquiera sus necesidades nutricionales mínimas. El resto, 22% de la población, carece de posibilidades para atender parte de sus necesidades básicas. La pobreza está asociada con bajos ingresos, dificultades de acceso a los mercados, privación de los servicios básicos que deben ser provistos por el Estado, obstáculos para vincularse a la actividad productiva y falta de canales de participación en la gestión de la vida ciudadana. (...) cuando existe pobreza o se deteriora la calidad de vida, la sociedad y la economía desaprovecha su activo humano fundamental e incumplen su responsabilidad de asegurar el bienestar colectivo” (pag. 57)

## **9. Cesar Gaviria. PND 1990-1994**

El PND denominado La Revolución Pacífica, se centraba en modernizar la economía, reducir el sector público y lograr la entrada de la industria nacional al mercado internacional. La erradicación de la pobreza es uno de los objetivos del plan, ya que se manifiesta que no es un flagelo inevitable, sino que la acción del Estado es la clave para

combatir el problema, lo cual se realiza a través de la generación permanente de ingresos por parte de los pobres, a partir de la creación de oportunidades económicas y el aumento de las capacidades de los grupos más pobres. Por lo tanto, se concentra la acción política en fortalecer las capacidades de la población para aprovechar las oportunidades del crecimiento económico.

En el capítulo denominado Impacto global de Plan, se hace referencia a:

“los estudios de la década anterior han dejado claro que la pobreza puede ser mejor analizada en términos de los factores que contribuyen a la satisfacción de las necesidades básicas de la población, puesto que ello permite una mayor concentración de los recursos en la remoción de los obstáculos que impiden alcanzarlas. La política social asociada con este Plan de Desarrollo está guiada por ese criterio, al enfocar su esfuerzo hacia la educación, la salud básica, la nutrición y la vivienda; identificadas, junto con el empleo y los ingresos, como las principales necesidades básicas insatisfechas”. (pag. 23)

Lo interesante de este PND es que toma cada sector y realiza proyecciones sobre el impacto directo en la población pobre, por ejemplo, para empezar, se esperaba en ese momento, se redujera a menos de 10 millones las personas con necesidades básicas insatisfechas, en educación se proyectaba 686.000 de personas pobres dejarían de serlo por los programas educativos del plan de desarrollo. También se explica en qué consiste cada metodología de medición, sus ventajas y desventajas y se realiza una clasificación de la pobreza basada en indicadores NBI y LP: hogares no pobres (ni por NBI o LP), hogares de pobreza reciente (hogares pobres por LP pero no por NBI), hogares de pobreza inercial (pobres por NBI pero no por LP), y hogares de pobreza crítica (pobres por NBI y por LP). En este PND se ofrece una visión histórica de la pobreza tomando como punto de partida 1938, y explicando la tendencia de reducción que ha tenido la pobreza, a pesar de ello, para 1990, había un 9.3% de hogares con NBI insatisfechas, también se desagrega la población en condición de miseria por zonas rurales y urbanas, especificando que para 1988, en el campo se encontraba en 24.8%, mientras para las zonas urbanas (ocho ciudades), era del 3%.

## **10. Ernesto Samper. PND 1994-1998**

El PND El Salto Social se enfoca en cuatro aspectos: desarrollo social, competitividad, protección del medio ambiente y desarrollo institucional. Se realiza una prolija descripción

de lo que se proponía como el nuevo ciudadano: “el salto social se orienta a garantizar el acceso de toda la población a los bienes meritorios, es decir, aquellos bienes fundamentales que la sociedad debe comprometerse a garantizar efectivamente a todas las personas como elemento esencial para su bienestar y participación en la vida democrática y que materializan los derechos sociales consagrados en nuestra carta política” (pag. 8)

No se hace alusión solamente al grado de productividad que debe alcanzar un individuo, sino también al desarrollo, el bienestar, la equidad y la solidaridad. Algo adicional en este documento es la inclusión de emociones derivadas de problemas sociales, de esa manera se explica, por ejemplo, que el desempleo o la mala calidad del empleo genera malos ingresos, poco bienestar y sentido de pertenencia, así como frustración social. La equidad hace parte del tema:

“el impulso a la equidad exige promover la disminución de las diferencias de riqueza y de ingresos, de capacidad creativa y productiva, de calidad de vida y de posibilidades de disfrute. También exige reducir la desigualdad entre las comunidades y los géneros (...) De allí la idea de construir un conjunto de bienes y servicios meritorios a los cuales tendrán acceso todos los colombianos, con el apoyo financiero público cuando sus recursos no garanticen el acceso a ellos. (...) los beneficiarios del desarrollo social serán, por lo tanto, todos los colombianos (...) este principio de universalidad es básico para la construcción de una nueva sociedad y de un nuevo ciudadano con mayores capacidades de dominio sobre su vida, sus recursos, su hábitat y sus relaciones con el estado (...) no obstante, será necesario prestar atención especial a quienes tienen menos posibilidades de ejercer sus derechos, por este motivo, el mayor énfasis del gasto público se dirigirá a los más pobres, para proveer las condiciones mínimas de bienestar y participación. (pag. 17)

Una innovación en este plan es que proponían, no sólo el acceso de los pobres a servicios, protección social y activos productivos, sino que se señalaba la importancia de mejorar la calidad de los servicios prestados a estos grupos vulnerables, en la medida que seguir brindando servicios pobres para la población pobre, lo único que conseguía era reproducir la inequidad.

Se emplean tres metodologías para medir la pobreza: NBI, LP y SISBEN. La primera, se basa en la identificación de hogares con ausencia de consumos básicos, la mala calidad de vivienda, dependencia de la familia a jefes de hogar con poca escolaridad e inasistencia escolar básica; la segunda, basada en la carencia de ingresos para consumir una canasta estándar; la tercera, emplea un indicador sintético de calidad de vida familiar construido a partir de 150 variables (tenencia de activos, educación de padres y niños, ingresos

monetarios y no monetarios, etc.) que clasifican a las familias en seis categorías diferentes, y que sirve para identificar a quienes serán objeto de subsidios por parte del Estado.

Las cifras de pobreza que presentan son las siguientes: 32,2% con NBI insatisfechas, 13,5% en miseria, 53,5% bajo línea de pobreza, 20,5% bajo línea de indigencia, concentración ingreso hogares con el índice de Gini: 0,49. Asimismo, el PND ofrece un perfil de pobreza que busca diferenciar los hogares pobres de los no pobres, así, en los hogares pobres hay mayor número de niños menores de once años y es mayor la jefatura femenina entre estos; una de las diferencias más sobresalientes es la educativa, ya que la escolaridad del jefe de hogar se duplica en contraste con los hogares pobres. Se ofrece un cuadro muy detallado de las características que diferencian a las familias pobres de las no pobres.

## **11. Andrés Pastrana. PND 1998-2002**

El PND "Cambio para Construir la Paz" pretendía la búsqueda y conservación de la paz, crecimiento sostenible con cohesión social y el desarrollo del capital humano. El documento se divide en dos tomos, en el primero, en el capítulo denominado "los compromisos fundamentales de la sociedad: reconstitución del tejido social", se puede encontrar la definición de pobreza:

"el modelo de desarrollo social imperante en el país no es viable. No lo es porque no se han logrado superar las condiciones de inequidad y pobreza. Por el contrario, éstas se han mantenido. El modelo ha propiciado un ordenamiento basado en la exclusión social, que niega oportunidades a hogares y personas para realizar plenamente su potencial humano, frente a un conjunto de bienes y servicios que el desarrollo y la tecnología ponen a su alcance. La base de la exclusión social en las sociedades capitalistas modernas se da a través de las cualificaciones académicas y profesionales alcanzadas para lograr, en el mercado laboral, las cada vez más escasas mejores posiciones profesionales y técnicas (Brown 1997). Pareciera que en nuestra sociedad, por el contrario, la exclusión se da desde la base, es decir, a través de un reducido acceso a la educación, la salud y la nutrición, y a través de la informalidad en el mercado laboral". (pág. 4)

Se evidencia claramente que la definición alude a la noción de exclusión social, de hecho la frase, *los excluidos de los servicios básicos son los pobres*, que aparece en la misma página sintetiza muy bien la idea de pobreza, ahora bien, la exclusión se manifiesta en palabras de Philip Brown (citado en el documento), mediante la no participación en la formalidad laboral, la nutrición, la salud y la educación que finalmente reproduce la inequidad.

Los indicadores manejados son NBI y LP, según estos, el país se encontraba población con 26.9% con NBI insatisfechas (11.5 millones de hogares), 9% en condiciones de miseria, 55% bajo la línea de pobreza y 8.3 millones bajo la línea de indigencia. Se hace la desagregación por zonas, señalando que la población rural es la más afectada con la pobreza, con un porcentaje del 65% de la población rural, asimismo, otras poblaciones afectadas son las afrocolombianas, 80% de ellos viven en extrema pobreza, y la comunidad Rom. Se hace alusión a la desigualdad del ingreso en toda América latina y como ésta es perpetuada a través de la desigualdad en el acceso a la educación, por lo tanto, el fortalecimiento del capital humano sería condición sine qua non para cambiar las condiciones de inequidad y pobreza.

## **12. Álvaro Uribe. PND 2002-2006**

El PND denominado Hacia un Estado Comunitario (2002-2006), busca brindar seguridad democrática, impulsar el crecimiento económico sostenible, la generación de empleo, construir una sociedad más igualitaria y solidaria, equidad social e incrementar la transparencia y eficacia del Estado. En la introducción del documento, en el subapartado: Construir equidad social se hace referencia a la pobreza, con la presentación del deterioro de los indicadores sociales, especialmente los relacionados con la pobreza, señalando que

“la tasa de pobreza está por encima de los niveles observados 15 años atrás, y supera, según los estimativos más recientes, el 65%. La desigualdad también ha aumentado, en parte por las mismas razones y en parte por el incremento sin precedentes en la demanda de trabajadores calificados. La crisis económica, sumada a la precariedad de los mecanismos de protección social, ha llevado a muchas familias a desacumular activos productivos y a interrumpir sus inversiones en capital humano, lo que sin duda, afectará sus vidas mucho más de la coyuntura actual” (pág. 165).

No se evidencia de una manera explícita una definición de pobreza, pero se puede inferir que la definición se basa en: Desigualdad, falta de capital humano, desacumulación de activos. Los indicadores empleados para medir la pobreza son: Tasa de Pobreza nacional: 60%, Tasa de Indigencia: 23% desagregado por zonas y por años, así como el coeficiente de Gini.

También se especifica que los programas de asistencia están a la merced del ciclo económico y a las disposiciones presupuestales, por lo cual, suelen ser recortados, agregando el problema de la falta de focalización, pues los recursos finalmente, no llegan a los pobres. Se establece priorizar en la búsqueda de la equidad, dada la necesidad de cerrar el abismo entre varios tipos de desigualdades: ricos y pobres, mujeres y hombres, zonas urbanas y rurales, etc.

### **13. Álvaro Uribe. PND 2006-2010**

Se asume la continuidad de los objetivos del anterior plan (seguridad democrática, equidad social, crecimiento económico y estado eficiente), pero con una lógica transversal más que sectorial. En este PND, Estado Comunitario: Desarrollo para Todos, se expone la relación entre crecimiento económico y reducción de la pobreza, eje fundamental la política propuesta, argumentando que un buen desempeño económico unido a políticas para combatir la pobreza, ha dado resultados exitosos en otros países: “la evidencia muestra que los grupos más pobres de la población resultan beneficiados al implementarse políticas de focalización del gasto público que complementan los beneficios implícitos de un mayor crecimiento” (pag. 30).

El crecimiento económico se enfatiza como principal vehículo de reducción de la pobreza, aunque reconociendo que una alta tasa de crecimiento a largo plazo genera mayor desigualdad en corto plazo, mientras se realiza la transición hacia un nivel general de prosperidad. El crecimiento, se sustenta, es la base para la superación de la pobreza ya que es una fuente de financiamiento de políticas de gasto público que se destina a programas contra la pobreza y la desigualdad; asimismo, se afirma que el crecimiento económico mejora los indicadores de pobreza y desigualdad mediante la recuperación del empleo y mejorando el nivel de ingresos, que conlleva la posibilidad de acumular activos y acceso a crédito, sobre este último punto se plantea que:

“las familias se ven abocadas a acudir a los sistemas informales, donde pagan tasas elevadas que absorben buena porción de sus ingresos. (...) la ausencia de aseguramiento para enfrentar situaciones de desempleo y otros siniestros familiares, lleva a que los hogares pobres tomen decisiones económicas de bajo riesgo pero también con un bajo retorno, lo cual los perpetúa en su estado de pobreza. (...) Adicionalmente, existen otros círculos de refuerzo de las condiciones de

pobreza como la violencia, la localización en zonas marginadas del campo y las ciudades, la imposibilidad de formalizarse y el uso irracional de los pocos recursos con que se cuenta” (pag. 32);

Como ejemplo se propone que existen familias pobres que agotan los recursos, como la tierra, y por ello, deben migrar a cinturones de miseria urbanos. Se complementan estos beneficios con políticas de focalización, que rompen los círculos que perpetúan la pobreza.

A continuación se describe las características de los programas de atención integral a las familias más pobres que buscan aprovechar los beneficios del crecimiento económico: integración de la totalidad de servicios y subsidios estatales, temporalidad de los mismos, utilización eficiente de recursos estatales, procesos de monitoreo. Se afirma que el éxito de los programas se debe a que generan incentivos para salir de la pobreza y no para seguir en esta; se recalca que los programas se orientan hacia los casos de pobreza extrema ya que se atienden las vulnerabilidades fundamentales de los pobres ante cambios económicos internos o externos mediante instrumentos de emergencia adecuados.

También se explica la relación entre desigualdad y crecimiento, considerando que la desigualdad puede ser buena para el crecimiento al producir incentivos de esfuerzo individual, pero también puede ser mala ya que la desigualdad extrema impide el crecimiento y el desarrollo al no contar los pobres con acervos de capital o al no responder por las obligaciones crediticias que contraen. Así, a mayor equidad en la distribución del ingreso, se consigue que las personas con menores recursos puedan acceder a mayores posibilidades de acumulación de capital humano y físico, lo que a su vez mejora la estabilidad macroeconómica. Para intervenir en este ámbito se propone la redistribución de ingresos y el acceso a recursos de financiamiento, puesto la sostenibilidad del crecimiento a largo plazo, depende de las políticas de acumulación de capital humano “ya que es el vehículo más efectivo para corregir la desigualdad, mejorar el acceso a oportunidades de todos los individuos y fortalecer la democracia” (pág. 33).

El documento explica que crecimiento puede producir desigualdad (según la visión ortodoxa) pero esta idea se cuestiona al señalar que la historia demuestra como muchos países han logrado crecimiento sin elevar la desigualdad. Como último aspecto en la

relación entre igualdad y crecimiento, se asevera que la intervención estatal se justifica con base en el principio de igualdad de oportunidades y por el negativo efecto de la desigualdad sobre el crecimiento, por lo tanto, se trata de buscar la igualdad de oportunidades y no la de ingresos, ya que, factores como el origen económico, social, las posibilidades educativas, al no estar bajo el control de las personas, deben ser suplidas de manera compensatoria el estado.

Se insiste reiteradamente en que:

“las transferencias para educación y, en general, para acumulación de capital humano deben tener una relación directa con las desventajas sociales y culturales. Es decir, quienes tienen menores oportunidades económicas y sociales deben ser más beneficiados que quienes si las tienen. (...) el contenido mínimo de las acciones del Estado debe garantizar la igualdad de oportunidades bajo el principio de la igualdad de los ciudadanos ante la ley y la erradicación de la pobreza extrema vía acumulación de capital humano. (...) La estrategia de equidad consiste en lograr que los colombianos tengan igualdad de oportunidades en el acceso y la calidad de un conjunto básico de servicios sociales que, en el futuro, permitan que todos alcancen ingresos suficientes para llevar una vida digna.” (pag. 107).

Se trata de servicios como educación, seguridad social y acceso al mercado laboral a través de la formalización y apoyo al emprendimiento. Asimismo, se espera generar condiciones para proteger los activos, y se establece que la pobreza está determinada por la falta de ingresos, lo que a su vez se debe a la falta de educación que fortalecen el capital humano. La piedra angular es que el crecimiento económico es pre-condición para superar la pobreza. Se expone que los indicadores de NBI mejoraron entre 1985 y 2004, pasando de 45 al 21,1% la población en situación en pobreza, y en miseria de 22,8 al 5,3%. Sobre el Índice de Condiciones de Vida, se enfatiza que ha mostrado una mejora continua, para el 2004 el valor del ICV era de 79 (sobre 100) lo que ponía a Colombia como un país de desarrollo medio alto, a pesar de algunas diferencias entre zonas urbanas y rurales, que se afirma, se han ido cerrando. Con respecto a LP para el 2005 el 49,2% de la población se ubicó por debajo de la línea de pobreza, y el 14,7% en pobreza extrema.

Se enfatiza en el gran retroceso del 95 al 2000, puesto que, lo ganado en dos décadas se perdió en cinco años; pero gracias al crecimiento económico del 2002-2006, junto con las políticas sociales adecuadas, se logró que los indicadores mejoraran sustancialmente. Se señalan como determinantes de la pobreza: variables demográficas (fecundidad), de capital

humano (educación y salud) y de mercado laboral, siendo la educación, la condición laboral del jefe, el número de niños, las variables que más impactan en la pobreza. A nivel macro, es el crecimiento económico una de las determinantes más importantes. Sobre la distribución del ingreso, se muestra su evolución, evidenciando su empeoramiento desde los 90 en la que la desigualdad llegó a 0,57, y en los años 2002-2005 se redujo a 0,55.

#### CUADRO 4.5 DEFINICIONES, INDICADORES Y CIFRAS EN PND

PND	DEFINICIÓN Explícita-implícita	INDICADORES EMPLEADOS EN EL PND	CIFRAS OFICIALES DE POBREZA QUE APARECEN EN EL PND
1961-1966	<b>POBREZA COMO CARENCIA DE BIENES Y SERVICIOS</b> La pobreza se manifiesta en grandes núcleos de población con ingresos en extremo precarios para los cuales las condiciones de vida son tan precarias, que una mejora paulatina en sus ingresos no alcanza, a través de los años, a proporcionar una solución adecuada para las necesidades más elementales. En esas condiciones, la frustración persiste, y persiste también la angustia ante la falta de vivienda, de higiene y de educación, así como también ante la falta de alimentación y vestido adecuados.	No se especifica ninguno.	No se especifica ninguna.
1966-1970	<b>POBREZA COMO CARENCIA DE BIENES Y SERVICIOS, Y COMO EXCLUSION SOCIAL.</b> La pobreza se vincula con la desocupación y por ende, la carencia de ingresos que tiene efectos funestos sobre el universo familiar y marginan a sus integrantes del resto de la comunidad; aparecen así los tugurios, el alcoholismo, el abandono de hogar, la prostitución, el aborto, la delincuencia, la desnutrición y el ausentismo escolar, todo ello enmarcado en creciente resentimiento social	No se especifica ninguno.	No se especifica ninguna.
1970-1974	<b>POBREZA COMO CARENCIA DE BIENES Y SERVICIOS Y COMO EXCLUSION SOCIAL</b> La pobreza se presenta a través de la desigualdad en los niveles de consumo, ingreso y oportunidad. La ausencia de bienestar se debe a la desigualdad junto con la concentración de la riqueza; existe una estructura de poder que excluye o discrimina a los beneficios del Estado a los grupos que carecen del poder institucional necesario para satisfacer sus necesidades básicas. La marginalidad, la patología social, la carencia de vivienda y empleo la falta de servicios públicos, de educación y salud, son consecuencia de los dos fenómenos estructurales anteriormente descritos.	No se especifica ninguno.	el 75% de la fuerza laboral no ha gozado de los frutos de los beneficios económicos
1975-1978	<b>POBREZA COMO CARENCIA DE BIENES Y SERVICIOS</b> La población más pobre es la que no tiene acceso a los servicios sociales básicos: educación, salud y agua potable. Se presenta especialmente en la zonas rural.	No se especifica ninguno.	No se especifica ninguna.
1979-1982	<b>POBREZA COMO CARENCIA DE BIENES Y SERVICIOS Y COMO EXCLUSION SOCIAL</b> La pobreza se constituye en grupos marginados que no han logrado incorporarse plenamente al proceso de desarrollo y que no pueden acceder a los consumos mínimos.	No se especifica ninguno.	No se especifica ninguna.
1983-1986	<b>POBREZA COMO CARENCIA DE BIENES Y SERVICIOS</b> La pobreza es carencia de empleo productivo, de alimentos de consumo popular, de oportunidades educativas y de atención primaria en salud.	No se especifica ninguna.	40% de los hogares más pobres de la población urbana devengaba apenas el 12% de los ingresos, el 20% más rico percibía

			el 58%.
1986-1990	<p><b>POBREZA COMO CARENCIA DE BIENES Y SERVICIOS Y COMO EXCLUSION SOCIAL</b></p> <p>La pobreza está asociada con bajos ingresos, dificultades de acceso a los mercados, privación de los servicios básicos que deben ser provistos por el Estado, obstáculos para vincularse a la actividad productiva y falta de canales de participación en la gestión de la vida ciudadana. (...) cuando existe pobreza o se deteriora la calidad de vida, la sociedad y la economía desaprovecha su activo humano fundamental e incumplen su responsabilidad de asegurar el bienestar colectivo.</p>	NBI	2 millones de hogares colombianos en la pobreza, de estos, 922.000 que reúnen el 21% de la población del país en condiciones de pobreza crítica. El resto, 22% de la población, carece de posibilidades para atender parte de sus necesidades básicas.
1990-1994	<p><b>POBREZA COMO CARENCIA DE BIENES Y SERVICIOS</b></p> <p>La pobreza se refiere a un conjunto de necesidades básicas insatisfechas: educación, salud básica, nutrición, vivienda, empleo y falta de ingresos.</p>	NBI LP	9.3% de hogares con NBI insatisfechas
1994-1998	<p><b>POBREZA DESDE EL ENFOQUE DE LAS CAPACIDADES</b></p> <p>La pobreza se asocia con la falta de bienes meritorios y el no acceso al ejercicio efectivo de derechos, que generan condiciones mínimas de bienestar y participación.</p>	NBI Línea de pobreza SISBEN Coeficiente de Gini	32,2 con NBI 13,5 en miseria 53,5 bajo línea de pobreza 20,5 bajo línea de indigencia Concentración ingreso hogares: 0,49
1998-2002	<p><b>POBREZA COMO EXCLUSION SOCIAL</b></p> <p>La pobreza se refiere a la exclusión social, que niega oportunidades a hogares y personas para realizar plenamente su potencial humano, frente a un conjunto de bienes y servicios que el desarrollo y la tecnología ponen a su alcance. La base de la exclusión social en las sociedades capitalistas modernas se da a través de las cualificaciones académicas y profesionales alcanzadas para lograr, en el mercado laboral, las cada vez más escasas mejores posiciones profesionales y técnicas.</p>	NBI Línea de pobreza	26.9% con necesidades básicas insatisfechas 9% en condiciones de miseria 55% bajo la línea de pobreza 8.3 millones bajo la línea de indigencia. 11.5 millones de hogares con NBI insatisfechas.
2002-2006	<p><b>POBREZA COMO CARENCIA DE BIENES Y SERVICIOS Y COMO VULNERABILIDAD</b></p> <p>La pobreza se refiere a la falta de empleo, la desacumulación de activos productivos y la interrupción de las inversiones en capital humano.</p>	Coeficiente de Gini. Tasa de pobreza y de indigencia.	Tasa de Pobreza nacional: 60% Tasa de Indigencia: 23%
2006-2010	<p><b>POBREZA COMO CARENCIA DE BIENES Y SERVICIOS, COMO VULNERABILIDAD.</b></p> <p>Falta de ingreso, de acumulación de activos, ausencia de capital humano que permitan tomar las oportunidades del crecimiento económico, falta de aseguramiento, se atienden las vulnerabilidades fundamentales de los pobres ante cambios económicos internos o externos mediante instrumentos de emergencia adecuados, desigualdad,</p>	NBI Índice de condiciones de vida Línea de pobreza Coeficiente de Gini	ICV 79 (sobre 100) desarrollo medio alto. Población en situación de pobreza 21.1% Población en situación de miseria 5.3% LP: 49,2% bajo la línea de pobreza. 14,7% en pobreza extrema. Gini: 0,55

Los cuadros 4.5 y 4.6 sintetizan las variables encontradas.

1. Definición: se presentación explícita, en términos claros y concretos la definición de pobreza
2. Inclusión de aspectos políticos directamente relacionados con la pobreza
3. Inclusión de antecedentes sobre la evolución del problema:
4. Inclusión de intentos de solución anteriores
5. Inclusión de mediciones:
6. Inclusión de consecuencias de la pobreza
7. Inclusión de las causas de la pobreza.

**CUADRO 4.5 INCLUSION DE ASPECTOS EN CADA PND**

<b>PND</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>
2006-2010	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
2002-2006	NO	SI	SI	NO	SI	SI	SI
1998-2002	SI	NO	NO	NO	SI	SI	SI
1994-1998	NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI
1990-1994	NO	NO	SI	NO	SI	SI	SI
1986-1990	SI	SI	NO	NO	SI	SI	SI
1982-1986	NO	NO	NO	NO	SI	SI	NO
1978-1982	NO	SI	SI	NO	NO	SI	SI
1974-1978	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI
1970-1974	SI	NO	NO	NO	NO	SI	SI
1969-1972	NO	NO	NO	NO	NO	SI	SI
1961-1970	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI

**CUADRO 4.6 PORCENTAJE DE INCLUSION EN LOS PND**

<b>Pregunta</b>	<b>SI</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>NO</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Clasificación</b>
<b>Definición</b>	4	33%	8	67%	Moderada
<b>Inclusión de aspectos políticos</b>	5	42%	7	58%	Moderada
<b>Inclusión de antecedentes</b>	4	33%	8	67%	Moderada
<b>Inclusión de intentos de solución anteriores</b>	1	8%	11	92%	Mínima
<b>Inclusión de mediciones</b>	7	58%	5	42%	Moderada
<b>Inclusión de consecuencias</b>	10	83%	2	17%	Considerable
<b>Inclusión de las causas</b>	11	92%	1	8%	Significativa

## **Interpretación de resultados**

### **1. Definición: presentación explícita, en términos claros y concretos.**

La definición de pobreza aparece de manera explícita, en términos concretos y claros en cuatro PND, es decir, un 33%, el 67% restante presenta definiciones implícitas. Esto significa que es una inclusión moderada de acuerdo a la escala establecida. Genera sorpresa que la definición, que es la base del diagnóstico de un problema se encuentre de manera explícita y clara en tan pocos PND; se podría pensar que no fue prioridad para algunos gobiernos y por ello, no se concentraron en una caracterización precisa; también es prudente señalar que el restante porcentaje proporcionó una definición tácita, lo cual significa que el 100% de los PND generó alguna alusión o descripción de la pobreza. Pero, sin una buena definición, la planeación no puede brindar soluciones efectivas, ni conseguir que los programas y proyectos reciban los recursos necesarios de acuerdo a los sectores más necesitados.

### **2. Inclusión de aspectos políticos directamente relacionados con la pobreza.**

Cinco PND presentan la inclusión de aspectos, actores, organizaciones políticamente relacionadas con la pobreza, lo que constituye el 42%, considerándose como moderada. Lo

preocupante en ese sentido, es la evasión campante de la responsabilidad de agentes o instituciones directamente implicadas en el cumplimiento de soluciones para disminuir la pobreza, ya que tal omisión los exime de evidenciar resultados o de ser evaluados sobre su actuación respecto al tema. De esta manera, la pobreza se convierte en un ornamento discursivo, cuya presencia en todos los PND parece sugerir seriedad y preocupación legítima, pero en realidad, es un placebo que proporciona tranquilidad tanto a los planificadores (porque el tema se encuentra en la agenda) y a los pobres porque se les engaña mediante este tipo de distractores, sugiriendo que se efectúan acciones para mitigarla.

### **3. Inclusión de antecedentes sobre la evolución del problema.**

Cuatro PND presentan la inclusión de antecedentes sobre la pobreza, representándose como un 33%, por lo cual es moderada. Seguir la trayectoria de un problema ayuda a establecer los altibajos en relación con un contexto político y económico, permitiendo construir variables contextuales que permiten entender mejor el problema. De otro lado, la presentación de los indicadores de la evolución del problema establecen el punto inicial que será contrastado en el futuro, para evidenciar el grado de avance, retroceso o estabilidad de los programas que serán implementados.

### **4. Inclusión de intentos de solución anteriores**

Solamente un plan de desarrollo incluyó el intento de soluciones anteriores, por lo cual representa un 8%, constituyéndose como mínima. Como si el problema llegara intacto a las manos de los planificadores, cada gobierno hace borrón y cuenta nueva, anulando las contribuciones buenas o malas de los anteriores mandatarios, hecho delicado, si pensamos que el análisis de las soluciones implementadas constituye un proceso de aprender de los errores, para evitar aquellas acciones que no arrojaron buenos resultados y para reforzar aquellas que lo hicieron, lo cual ahorraría infinidad de tiempo, dinero y sufrimiento humano. Un fracaso de las políticas sociales lo constituiría esta visión de exclusión del pasado, sumada al cortoplacismo de los programas propuestos, sosteniéndose en un

presente frágil e ignorante de las trayectorias y proyecciones que hacen posible mejorar la eficacia y eficiencia, características imprescindibles de la planificación, quedan sin duda alguna en entredicho.

## **5. Inclusión de mediciones**

Siete PND incluyen indicadores y su correspondiente medición, por lo cual son el 58% del total analizado, considerándose como moderada. Es muy significativo que hasta 1982 comenzaron a implementarse diferentes indicadores para medir la pobreza, y desde ahí, ningún gobierno ha dejado de utilizarlos. Antes de esa fecha, ya existían métodos como el LP pero no aparecen en los PND, solamente se hacen alusiones vagas a las cifras de la pobreza, se podría señalar que no existían en el país los funcionarios capacitados ni la logística para generar mediciones con estos indicadores, pero también podría argumentarse que entre más sofisticada y detallada sea la medición, más servirá para identificar a la población pobre, lo cual es muy útil para políticas de focalización y no para políticas universales, como era la pretensión del precario Estado de Bienestar que predominó en Colombia hasta los ochentas.

## **6. Inclusión de consecuencias de la pobreza**

Diez PND presentaron diversas consecuencias derivadas de la pobreza, siendo un 83% del total, y evaluándose como considerable. Es importante recordar que en términos de pauperización las causas pueden volverse efectos y viceversa, por lo tanto, depende del punto de vista que se tome. Vale la pena detenernos en la diversidad de consecuencias nombradas que van desde la carencia de algo (vivienda, seguridad, etc.) hasta sentimientos como la frustración y el resentimiento, pero la ausencia más sorprendente, es que la pobreza, al parecer, no tiene nada que ver con el conflicto rural protagonizado en las últimas décadas por guerrillas y paramilitares, ni con violencias urbanas o con el narcotráfico. Muy convenientes los alcances tan cortos que se le atribuyen a la pobreza.

## **7. Inclusión de las causas de la pobreza**

Finalmente, once planes estipularon las causas de la pobreza, lo cual representa un 92% del total, considerándose como significativa. El único ítem que alcanzó el grado de significativo se explica por el imperativo determinista de algunas tendencias sociales, dado que, se supone, conocer la causa, permite generar la solución. Asimismo, descubrir una correlación que explica un fenómeno otorga la sensación de científicidad y solidez en el planteamiento de la solución. Ahora bien, la pobreza al ser una realidad multidimensional y compleja, se infiere que puede existir más de una causa, sin embargo, en los PND, se enfatiza en unas cuantas, simplificando excesivamente también la solución. Podemos añadir que la pobreza, como la falta de alimento o vivienda con saneamiento básico sean dos efectos de una misma causa, y no relaciones causales, por lo tanto, se evidencia un déficit de información y fallas en la deducción lógica que, sospechosamente, jamás apunta hacia las causas estructurales de la pobreza, como las relaciones de poder, o la dominación social, económica y política.

### **ETAPAS**

Como parte de una completa caracterización de la evaluación de los PND, se presenta una clasificación por etapas de la definición de la pobreza a lo largo de la historia de los PND. No se busca, de ninguna manera, ser una propuesta evolutiva o lineal, se trata de agrupaciones convertidas en periodicidades, tras las cuales se plantearan las constantes o puntos de contactos comunes en todos los documentos examinados.

### **ETAPA DESARROLLISTA**

#### **1961-1978**

En la primera fase, que abarca desde principios de los sesenta hasta finales de los setentas, predomina la descripción de la pobreza como subdesarrollo o falta de desarrollo, en sintonía con la Alianza para el progreso. El subdesarrollo como sinónimo de pobreza se caracteriza por: analfabetismo, falta de vivienda, falta de higiene, de alimentación y de

educación que la hace inempleable, atención médica, ingresos precarios y de subsistencia, economía arcaica, ausencia de progreso, dualismo, la movilidad social. También la pobreza se relaciona con desigualdad en los niveles de consumo, ingreso y oportunidad, marginalidad, patologías sociales, resentimiento y concentración de la riqueza. El crecimiento económico se postula como factor incontestable para la superación de la pobreza. Es importante resaltar la constante alusión a la posibilidad del conflicto de clases derivado de la insatisfacción y resentimientos que se acumulan en las poblaciones menos favorecidas, temor que se disipa totalmente, puesto que no vuelve a parecer en los PND futuros.

## **ETAPA OPTIMISTA-EFICIENTISTA**

### **1979-1982**

La segunda fase, de apenas tres años, tuvo una repercusión fuerte y silenciosa en los planes posteriores, es la optimista-eficientista, la denominación se debe a la euforia y entusiasmo emanados de los resultados favorables en la disminución de la pobreza, los cuales se enuncian de este modo: avance en el panorama social, mejoramiento en el nivel de vida de la población, gente viviendo más años, disfrutando de mayores ingresos y mejores condiciones de trabajo. La racionalización del gasto se postuló como objetivo prioritario de la política social, ya no como medio, sino como fin, tendencia gerencialista que predomina hasta nuestros días. Esta metamorfosis de la política social, que pasa de inversión a gasto improductivo, casi a pérdida, obedece al marco de ajuste estructural que surge en los ochentas.

## **ETAPA DE ERRADICACION**

### **1983-1994**

La erradicación es una linda metáfora que gráfica la idea de arrancar de raíz, total y definitivamente. Nada más lejos de la realidad. La punta del iceberg optimista es la erradicación de la pobreza, dado que ya se habían dado pasos enormes y mejoras sustanciales en la calidad de vida de las personas en condición de pobreza, faltando

solamente el golpe contundente. La supuesta eliminación toma desde principios de los ochentas hasta mediados de los noventas, en cuyos PND se consigna sin rodeos ni timideces: políticas para erradicar los factores de extrema pobreza, planes para la erradicación de la pobreza absoluta y erradicación como objetivo fundamental.

## **ETAPA DE DIVERSIFICACION-EXPANSION**

### **1995- 2002**

La cuarta etapa, denominada de diversificación, se fundamenta, ya no en la homogeneidad de los pobres, sino en su heterogeneidad, por ello se especifica las comunidades afrocolombianas y Rom como poblaciones altamente vulnerables y con carencias sustantivas; asimismo, se incluye el enfoque de género como variable relevante en la caracterización de la pobreza. La expansión se refiere a la mirada conceptual sobre la pauperización, puesto que ya no se limita a necesidades básicas insatisfechas, sino que abarca aspectos nunca antes mencionados como: equidad, capacidades, otras posibilidades de disfrute, desigualdad entre comunidades y géneros, capacidad creativa, capacidad de dominio sobre su vida, ejercicio de derechos, participación, mejores servicios; además de constituir un grupo universal para la asignación de bienes meritorios, es decir, que no solamente para los pobres, sino para todos los colombianos, de la clase social que sean, se debe garantizar los derechos sociales. La aparición de los no pobres como gran novedad en esta fase, se resalta, tanto por su calificación como ciudadanos también necesitados o merecedores de la atención estatal, como por su relación, diferencias y similitudes con los colombianos pobres.

## **ETAPA DE LA OSCURIDAD-LUZ**

### **2002-2010**

La última fase hace referencia al retroceso de los indicadores tras la crisis económica de finales de los noventas; se evidencia el aumento de la desigualdad, la desacumulación de activos, la mayor vulnerabilidad, perdiéndose en apenas cinco años, décadas completas en materia social. Esta fábula de la oscuridad es ilustrativa, porque enfatiza en lo mal que iba

el país, todo era oscuro, hasta que se implementaron medidas como la focalización para la erradicación de la pobreza extrema, el crecimiento económico y la eficiencia estatal, junto con otras que no vienen al caso, y de nuevo los indicadores muestran signos de recuperación. Llega la luz mesiánica del asistencialismo. Nos encontramos en la contemplación de una luz tenue, ya que tras el desarrollo económico siempre hay una etapa de desigualdad, pero basta con esperar un poco, ser pacientes y aguardar los resplandecientes resultados que llenaran de abundancia y prosperidad a todos. En consecuencia, la política social de corte asistencialista es transitoria, porque basta esperar a que finalmente lleguen los frutos del crecimiento económicos a la población más necesitada.

## **DEFINICION DE POBREZA**

Tras identificar las diferencias en la definición de pobreza de los PND analizados, la pregunta siguiente es ¿Qué tienen en común estas definiciones? La respuesta es que tras casi cincuenta años de planeación desplegada en PND, la definición de pobreza se ha caracterizado en todos sus momentos por estar basada en la lógica del mercado, fuera de éste, parece que no hay modo de sobrevivir. Se borran de tajo las comunidades indígenas o pequeñas comunidades rurales aisladas, que han instituido otras formas organización económica<sup>44</sup> que no son de mercado, casi que obligándolos a todos a entrar en las reglas de este tipo de economía. La sociedad de mercado impone como norma inexcusable el crecimiento económico y el desarrollo tecnológico para la superación de la pobreza. La fe en crecimiento económico se encuentra intrínsecamente ligada con la generación de empleo, se arguye, y por ello es urgente la creación de mano de obra calificada que pueda participar en el mercado laboral; el ser asalariado es la solución engañosamente simple para dejar de ser pobre, por lo cual se apunta hacia el fortalecimiento de la capacidad productiva. Se olvida que paulatinamente los salarios (el mínimo) han vuelto al nivel de subsistencia, impidiendo la capacidad de ahorro, de consumo y de inversión, es decir, un retorno al vivir

---

<sup>44</sup> Polanyi es el autor más citado sobre el vínculo sociedad y economía, y la gran transformación que causó en el siglo XVII que la segunda se impusiera como centro de la existencia en occidente, sobre la segunda.

al día, mientras sigue avanzado impávida la flexibilización y precarización del trabajo<sup>45</sup>. Al deteriorarse la relación salarial no basta con insertarse al mercado laboral para librarse de la pobreza, ya que en el mismo trabajo se gesta la garantía de permanecer en ésta (Giraldo, 2007). Las definiciones disponibles apenas mencionan a las mujeres o la comunidad, o los no pobres, como descripción del problema, asumiendo una visión patriarcal e individual, restringiendo las posibilidades de intervención desde perspectivas colectivas y de género.

Se evidencia la mitificación del progreso representado como un mañana mejor, la confianza en el futuro, el ideal de una sociedad futura equilibrada, armónica e igualitaria, y el dominio sobre la naturaleza. El alto crecimiento demográfico aparece como otro común denominador de las descripciones de pobreza encontradas: se insiste en que la alta fecundidad es una característica dominante de los hogares pobres, y se recalca la importancia de controlar la natalidad. Todo lo cual funge como argumento explicativo justificativo de un problema no resuelto, la pobreza que crece y se expande. En resumen las cuatro categorías siempre presentes para definir la pobreza se reducirían en su orden en: falta de ingresos, desigualdad, ausencia de desarrollo y crecimiento económico, y sentimientos generados por la situación de pauperización.

---

<sup>45</sup> Disminución de contratos por tiempo indeterminado, desmonte de garantías y prestaciones laborales, incremento de incertidumbre, informalidad, polifuncionalidad del trabajador,

## Desplazados en el parque Tercer Milenio<sup>46</sup>



<sup>46</sup> Matador

## 5. CONCLUSIONES

La pobreza es un signo cuyo referente no es fácil y claro de identificar, de igual modo, su significado aglutina gran cantidad experiencias ¿qué significa cuando decimos “pobre” o “pobreza”?, la incomodidad surge porque carece de un significado único y simple. Podemos aplicar la misma palabra a realidades diferentes, dependiendo de quién, dónde, cuándo, por qué y cómo la use. En las prácticas documentales analizadas en este trabajo, el empleo de estos signos depende del contexto lingüístico, que en el caso de la pobreza, se realiza siempre con el verbo ser, lo cual connota un determinismo casi esencialista al formar parte de la ontología del sujeto; ser pobre se iguala a características prácticamente inmodificables como ser alto o ser mestizo, mientras que si se pensara la pobreza en términos de estado, se apuntaría hacia su transitoriedad. La producción de la pobreza desde la perspectiva discursiva comienza cuando se afirma con contundencia que “un conjunto de la población es pobre”, por ello, se propone emplear en los discursos oficiales “que un conjunto de la población está en la pobreza”, con lo cual se desliza el significado hacia la transitoriedad de dicho estado, no ha encerrar al sujeto en la imposibilidad de dejar de serlo.

Al ser problema recurrente en todos los PND, la pobreza se expresa como cuestión ineludible por todas las administraciones: no hay texto que no enuncie la indignación, la reprobación a la ignominiosa situación de miseria de millones de compatriotas. La pobreza no es un problema contingente, está presente en la agenda pública y la ocupa con un énfasis más marcado en los PND de los últimos veinte años. Es tan evidente este aumento, que el PND 2006-2010 contiene el capítulo más elaborado y extenso sobre la pobreza en comparación con los otros once documentos.

Mientras la pobreza es un tema recurrente en todos los documentos, la riqueza es invisible e innombrable, ocultándose que si existe la carencia es porque es concomitante con la acumulación excesiva. Esta omisión es un asunto discursivo central ya que reproduce políticas poco útiles para la superación del problema, dado que la excesiva exposición de

un polo obstruye la mirada crítica sobre el otro. Por ello, junto a las cifras e indicadores de pobreza, deberían evidenciarse un conjunto de indicadores de concentración de la riqueza (No sólo el coeficiente de Gini), que visibilicen las políticas que procuran más ventajas a los grupos opulentos, lo cual redundaría en la postulación de políticas redistributivas. Es una omisión conveniente, pero lo es más aún, la no presencia de las estructuras políticas, económicas y sociales que históricamente han favorecido la expansión de la pobreza, por nombrar un caso, la tenencia de la tierra y su falta de tributación no es una cuestión que desde el discurso oficial, tenga alguna relevancia o relación con la pauperización.

Ciertamente también es motivo de preocupación que todas las definiciones encontradas pertenezcan a ámbitos foráneos, donde se experimenta y se piensa la pobreza de una modo diferente; es urgente que las instituciones oficiales apoyadas por la academia, elaboren una definición que renueve la comprensión analítica de acuerdo con nuestra realidad, nuestra historia, nuestra cultura, como parte de una apropiación conceptual que redundaría en políticas sociales verdaderamente pensadas para nuestros problemas. Cuando se sentencia que aquella población es pobre, no se apoya dicha afirmación en una base teórica propia y sólida, que indique una explicación y descripción políticamente útil, sino que se le otorgan nuevos números a la fácil administración de los pobres. Sorprende también que se encuentre con el pasar de las décadas la misma definición (carencia de bienes y servicios), como si la sociedad fuera inmutable, inmóvil, y sus necesidades siempre fueran las mismas; el supuesto que propone William Dunn sobre la dinámica de los problemas públicos, se aplica en grado mínimo.

En las definiciones encontradas predomina la de carencia de bienes y servicios, lo cual contribuye a la construcción de sujeto de necesidades en relación con la población desfavorecida, resaltando la importancia de intervenir en necesidades específicas, anulando la posibilidad de construcción de un sujeto de derechos derivado de un contrato social entre el Estado y los ciudadanos, en el cual, el primero contribuye a través de la tributación y el segundo garantiza servicios sociales. Un sujeto de necesidades no puede exigir el cumplimiento de derechos, pues su subjetividad se basa en la caridad y solidaridad otorgada por el gobierno al reconocerle su incapacidad para alcanzar los logros económicos, es decir,

el sujeto de necesidad que ha fracasado, donde otros han triunfado. Destituir el sujeto de derechos margina aun más a la población en situación de pobreza, constriñendo la exigencia de derechos y asumiendo una actitud pasiva y de agradecimiento hacia la filantropía estatal que se le ofrece, multiplicando los sentimientos de inferioridad, culpa y resignación. Como colofón, el fortalecimiento de los derechos civiles y económicos sobre los sociales, desvanece la idea de ciudadanía que imponía igualdad y universalidad, lo cual consolida la fragmentación social y la imposibilidad de una legítima comunidad nacional.

Otra tendencia evidente en todas las definiciones encontradas en los PND, es la de definir la pobreza solamente de manera negativa: se carece de ingreso, bienes, servicios, salud, educación, vivienda, derechos, capacidades, integración social, autoestima, etc. La ausencia es la presencia de la pobreza. No obstante, ¿sería posible situarnos en las antípodas y pensar en describir la categoría de manera positiva? Lo sería en la medida que para definir la pauperización tendría que apelarse a las causas estructurales que la producen, generándose una noción desde otra perspectiva que apuntaría a resaltar lo productivos, lo plenos, lo útiles e indispensables que son los pobres para determinados sectores y grupos.

Las políticas planteadas en los documentos analizados apuntan hacia el familiarismo entendido como un alto grado de obligaciones que asume la familia en relación con el bienestar, en consecuencia, cada miembro de la familia carga con la responsabilidad de contribuir con servicios o bienes que no brinda el sistema familiarista. Sin embargo, la definición de familia no aparece, error grave si consideramos que la dinámica de las familias ha cambiado radicalmente con la entrada de la mujer al mercado laboral o si pensamos en la aceptación social del divorcio. Estos hechos contribuyen a describir un panorama sobre el cual se deben replantear las políticas sociales, puesto que aumentan la demanda de servicios como los de atención de la infancia o el cuidado de los ancianos.

Una causa frecuente de la pobreza, encontrada en los textos examinados, es la alta fecundidad. De esta manera, la biopolítica se administra de manera acérrima con la población pobre al señalar su alta fecundidad como una de las causas principales de su situación, en esa medida, se justifica el control urgente de la natalidad, dado que los sujetos

son incapaces de dominar sus cuerpos para limitar la concepción. En ese mismo sentido, al brindarles “mínimos biológicos<sup>47</sup>” se legitima la miniaturización de la política social, en la cual se establecen unas nimias garantías alimenticias, laborales, de atención en salud, educativos, etc., que garanticen la supervivencia y la reproducción. Pero más allá de esos mínimos biológicos, el individuo no puede esperar nada, porque se le representa como un cuerpo cuyo límite de bienestar es la satisfacción de necesidades para seguir funcionando biológicamente.

El ingreso es un denominador común para la definición de la pobreza, y éste solamente se consigue en el mercado laboral, sin embargo, en los documentos no se tratan conjuntamente estos dos temas, lo cual permite evadir cuestiones como la precarización del trabajo, que sobreexplota al trabajador, lo priva de garantías y lo remunera por debajo de su valor real, y que finalmente, produce y mantiene las condiciones pauperizadoras. Parece un retorno a los albores de la industrialización cuando el trabajo se entronaba como remedio infalible para la miseria, ignorando que en el mismo trabajo surgía el problema de la pobreza. Como señala Foucault: “Trabajo y pobreza se sitúan en una sencilla oposición; su extensión respectiva irá en proporción inversa la una de la otra. En cuanto al poder, que le pertenece como cosa propia, de hacer desaparecer la miseria, el trabajo, para el pensamiento clásico, no lo detenta por su potencia productiva sino, más aún, por cierta fuerza de encantamiento moral.” (1993, pág. 61)

Otro aspecto recurrente en este sistema discursivo es la aparición del desarrollo y la fe incuestionable en el crecimiento económico como principal estrategia para la superación de la pobreza. Es paradójico que tras cincuenta años del mismo dogma y con los resultados obtenidos, se insista en la deliberada omisión de los cuestionamientos sobre un mercado sin regulaciones y la invisibilidad de garantizar los derechos sociales, lo cual, en última instancia es una de las principales causas de la pobreza y la desigualdad.

El grueso de los PND examinados enfatizan en la responsabilidad individual, asignando a cada persona la autogestión de sus riesgos, no obstante, es importante notar que un

---

<sup>47</sup> La categoría es propuesta por Sonia Álvarez Leguizamón y se refiere a la atención de necesidades básicas.

problema que es generado colectivamente por el sistema económico, se promueva como individual. Al enfrentarse en soledad a los riesgos sociales (enfermedad, vejez, desempleo, etc.), es fácil pensar en el sentimiento de desamparo, miedo e incertidumbre que se apodera de la cotidianidad del pobre. Resalta la valoración del individualismo que posibilita la anulación de programas para el fortalecimiento de lazos y prácticas colectivas que pudieran generar alguna alineación y organización que resucite el fantasma de la lucha de clases guardado en la conciencia social de los grupos marginados. Esta fragmentación social consolida la indiferencia entre los mismos pobres, que se enfrentan al mundo bajo el lema “sálvese quien pueda”.

Los pobres son sujetos silenciados y excluidos de estos documentos; predomina la voz del experto, del planificador que seguramente jamás ha experimentado la pobreza. El pobre es una categoría externa, independiente del planificador, una forma estandarizada para ser repetida, en contraste, se nota la superioridad de los planificadores, quienes poseen el conocimiento que los pobres ignoran. Encontramos un régimen discursivo que ubica al pobre como marginal, impotente, pasivo, sin protagonismo, a la deriva, sin visión del futuro, hambriento, analfabeta, con necesidad de ayuda y supervisión, carente de iniciativa y homogéneo. En consecuencia, la vigilancia sobre el pobre debe ser permanente, necesitan ser monitoreados por la falta de control que tienen sobre sus vidas.

Otra tendencia del discurso de la pobreza es considerar normal la creación de un grupo separado y delimitado, constituido por pobres. Más aun, que la pobreza sea notoria y verificada, espectaculariza el proceso de identificación de pobres, y algunos sin serlo, recurren a las artes dramáticas para que los funcionarios contemplen con sus propios ojos el escenario de la miseria. Los documentos analizados crean un sujeto pobre que es un extraño, un alienado que se aleja de nuestras afinidades, rompiendo los vínculos que mantenemos con él. La misma denominación de pobres, en vez de ciudadanos desfavorecidos, conlleva una subalteridad derivada de la tradición de caridad que arrastra el significativo pobreza. Desde las historias bíblicas, el pobre era objeto de misericordia y piedad, y en la actualidad, con las políticas neosistencialistas, se ha recuperado ese sentido lastimoso del término.

Las narraciones que se tejen en el PND 2006-2010 fortalecen los supuestos liberales, como el individualismo y la responsabilidad personal de adquirir bienes sociales. Asimismo, la racionalidad comunicativa de estas historias permite ganar el consenso de las acciones de la política social en un marco que facilita su lectura por parte de la ciudadanía y la opinión pública. Con respecto a la argumentación presente en ese documento, cabe afirmar la excesiva confianza en su elaboración, que supuso obviar la validez argumentativa, en consecuencia, encontramos argumentos que al ser sometidos a escrutinio resultan poco convincentes, rápidamente cuestionables, y que aumentan el escepticismo con respecto a su capacidad para solucionar problemas tan graves como la pobreza. Se trata realmente de un ejercicio de persuasión mediante la reiteración (si lo digo mil veces alguien me creerá) y no de convencer mediante un proceso argumentativo juicioso, responsable y dialógico.

La funcionalidad del discurso de la pobreza radica en que ofrece paliativos que mantienen controlado el problema, sin generar ninguna amenaza al sistema que la produce. El lenguaje que se emplea fragmenta la sociedad, la polariza, destruyendo a su vez las viejas solidaridades intracase. La pobreza se produce, se construye a partir de mecanismos discursivos que legitiman procesos y acciones específicas, por ello, es resultado del uso del lenguaje que se emplea en contextos institucionales desde hace cincuenta años. Este uso además afecta a los sujetos, los colectivos y las políticas sociales.

Esta investigación muestra un conjunto de usos y modos de operación discursivos en relación con la pobreza: significativo estereotipado con significado desarrollista; categoría autoevidente que contribuye a la subalteridad de estos sujetos. Este análisis arroja la imagen de pobre que es construida antes de cualquier acercamiento real con ellos, es decir es construida textualmente. Finalmente, si la planeación se trata de modificar los parámetros que perpetúan el subdesarrollo (Vallejo, 1994, pág. 116), se está y se ha realizado el trabajo al revés: los planes nacionales de desarrollo como documentos oficiales emplean definiciones y estrategias discursivas que reproducen y mantienen la pobreza.

## BIBLIOGRAFIA

AGUILAR, Luis (2000). “Estudio introductorio”. En: Aguilar, L. (ed.). *La implementación de las políticas*. 3ª edición. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. p. 15-92.

ÁLVAREZ, Sonia (2005). “Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza”, en Álvarez, Sonia (comp.), *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: Estructuras, discursos y actores*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 239-274.

ARISTOTELES (2005). *El arte de la retórica*. Buenos aires: Eudeba.

BALL, Terence, FARR James, y RUSELL Hanson (1989). *Political innovation and conceptual change*. Cambridge University Press.

BANCO MUNDIAL (2000). *La voz de los pobres. ¿Hay alguien que nos escuche?* Madrid: Ediciones Mundi-prensa..

BARDACH Eugene (1993). “Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas”. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Editorial Porrúa.

\_\_\_\_\_ (2001). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas un manual para la práctica*. México: CIDE

BAUMAN, Zigmunt (2003). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona: Gedisa.

\_\_\_\_\_ (2005). *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*. Barcelona: Paidós.

BIRKLAND, Thomas (2005). *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*. New York: M.E. Sharpe.

BOLTVIKINK, Julio (2004). “Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El Progreso/Oportunidades”, en Boltvinik, Julio y Damián, Araceli (coords.) *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*. Tamaulipas (México): Siglo XXI, pp. 315-347.

\_\_\_\_\_ (1992). *Pobreza, naturaleza humana y necesidades*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza.

\_\_\_\_\_ (1991). “ Métodos de medición de la pobreza” en *Proyecto Regional para la superación de la pobreza en Argentina*. Bogotá: PNUD.

\_\_\_\_\_ (1990). *Pobreza y necesidades básicas, conceptos y métodos de medición*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza.

BUSSO, Gustavo (2001). Vulnerabilidad social: nociones e implicaciones de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI. Seminario internacional, las diferentes expresiones de la vulnerabilidad en América latina y el Caribe. Santiago de Chile, 20 y 21 de julio de 2001, CEPAL, CELADE.

BRITOS, María del Pilar (2003). “Michel Foucault: Del orden del discurso a una pragmática de lo múltiple”. **Tópicos**, Santa Fe, n. 11, 2003. Disponible en <[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1666485X2003000100004&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1666485X2003000100004&lng=es&nrm=iso)>. Consultado el 25 diciembre de 2009

BOTTOMORE, Tom (1998). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza.

BUSTELO, Eduardo y MINUJIN, Alberto (2002). “Los ejes perdidos de la política social”, en *Papel Político*, núm 14, septiembre, pp. 59-84.

BUTLER, Judith, LACLAU, Ernesto y SLAVOJ, Zizek (2004). *Contingencia, hegemonía, universalidad. Diálogos contemporáneos de la izquierda*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

CAMPS, Victoria (1995). *Ética, retórica, política*. Madrid: Alianza.

CASA EDITORIAL EL TIEMPO (2004). *La pobreza en las páginas del Tiempo*. Bogotá: Casa editorial el tiempo.

CASTEL, Robert (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Buenos Aires: Paidós.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2008). *Estudio económico de América Latina y el Caribe: Política macroeconómica y volatilidad*. Santiago de Chile: CEPAL.

\_\_\_\_\_ (2007a). *Panorama Social de América Latina 2007*. Santiago de Chile: CEPAL.

\_\_\_\_\_ (2007b). “Desigualdad, pobreza, vulnerabilidad y cohesión social”, en *Cohesión social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL, pp. 46-73.

\_\_\_\_\_ (2006a). *Panorama Social de América Latina 2006*. Santiago de Chile: CEPAL.

\_\_\_\_\_ (2006b). *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*, Santiago de Chile, CEPAL.

\_\_\_\_\_ (2000). *La brecha de la equidad: Una segunda evaluación*, Santiago de Chile: CEPAL.

\_\_\_\_\_ (1995). *Focalización y pobreza*. Santiago de Chile: CEPAL.

CHAIM, Perelman (1997). *El imperio retorico*. Bogotá: Norma.

Consejería Presidencial para la Política Social (2002). “Evaluación de la política social 1998-2002”, en *Política Social, Pobreza y Desarrollo. La Política Social: 1998-2002*. Bogotá: Presidencia de la República – Consejería para la Política Social.

CUENCA, María y HILFERTY, Joseph (1999). *Introducción a la lingüística cognitiva*. Barcelona: Ariel,

DAMIÁN, Aracelli (2004). “Panorama de la pobreza en América Latina y México”, en Boltvinik, Julio y Damián, Araceli (coords.) *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*. Tamaulipas (México): Siglo XXI, pp. 133-163.

DE SAUSSURE, Ferdinand (1984). *Curso de lingüística General*. Buenos Aires: Losada.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. (2006). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: Desarrollo para todos*. Bogotá: DNP.

\_\_\_\_\_ (2003). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario*. Bogotá: DNP.

\_\_\_\_\_ (1999). *Cambio para Construir la Paz*. Bogotá: DNP.

\_\_\_\_\_ (1995). *El Salto Social*. Bogotá: DNP.

\_\_\_\_\_ (1991). *La Revolución Pacífica*. Bogotá: DNP.

\_\_\_\_\_ (1987). *Plan de Economía Social*. Bogotá: DNP.

\_\_\_\_\_ (1985) *Cambio con Equidad*. Bogotá: DNP.

\_\_\_\_\_ (1981). *Plan de Integración Nacional*. Bogotá: DNP

\_\_\_\_\_ (1976). *Para cerrar la brecha*. Bogotá: DNP

\_\_\_\_\_ (1970). *Las Cuatro Estrategias*. Bogotá: DNP

\_\_\_\_\_ (1969). *Planes y programas de desarrollo*. Bogotá: DNP

\_\_\_\_\_ (1985). *Cambio con Equidad*. Bogotá: DNP

\_\_\_\_\_ (1961). *Plan Decenal de Desarrollo*. Bogotá: DNP

DOWNS, Anthony (1993). “El ciclo de atención a los problemas sociales” en *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa.

DIAZ, Álvaro (2006). *La argumentación escrita*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.

DIJK, Teun et al (2001). *El discurso como interacción social*. Barcelona: Gedisa.

\_\_\_\_\_ (1997) *La ciencia del texto. Un enfoque interdisciplinario*. Barcelona: Paidós.

DRYZEK, John (2006). “Policy analysis as critique” en *The oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press.

DUNN, William (1994). *Public policy analysis: an introduction*. Englewood Cliffs : Prentice Hall

EDELMAN, Murray (1991). *La construcción del espectáculo político*. Buenos Aires: Manantial.

ESCOBAR, Arturo (1996). *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Norma.

ESPINA PRIETO, Mayra Paula (2008). “En el intrincado mundo de los conceptos. Debates sobre el Estado, la pobreza y las políticas sociales”, en *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 21-93

ESPING-ANDERSE, Gosta (2000). *Fundamentos sociales de las economías potindustriales*. Barcelona: Ariel

FERES, Juan Carlos y MANCERO, Xavier (2001). *Enfoques para la medición de la pobreza: breve revisión de la literatura*. Santiago: CEPAL.

FISCHER, Frank (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.

FOUCAULT, Michel (1997). *La arqueología del saber*. México: Siglo XXI.

FOUCAULT, Michel (1993). *Historia de la locura*. México: Fondo de Cultura Económica.

FOUCAULT, Michel (1981). *Las palabras y las cosas, una arqueología de las ciencias humanas*. México: Siglo XXI.

GIRALDO, César (2007). *¿Protección o desprotección social?* Bogotá: Desde Abajo, Cesde, Universidad Nacional de Colombia.

GORDON, David (2004). “La medición internacional de la pobreza y las políticas para combatirla”, en Boltvinik, Julio y Damián, Araceli (coords.) *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*. Tamaulipas (México): Siglo XXI, pp. 45-75.

GUSFIELD, Joseph (1981). *The culture of Public Problems. Drinking-Driving and the Symbolic Order*. Chicago: Chicago University Press,

HIRSCHMAN, Albert (1991). *The rhetoric of reaction*. Cambridge: Harvard University Press.

HUBER, Evelyne. (2004). "Globalización y desarrollo de políticas sociales en Latinoamérica", en Boltvinik, Julio y Damián, Araceli (coords.), *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*. Tamaulipas (México): Siglo XXI, pp. 200-239.

KARSZ, Saul. (2004). *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices*. Barcelona: Gedisa

KRESS, Gunther, LEITE Regina y LEEUWEN, Teo (2000). "Semiótica discursiva" En: *Discurso como estructura y proceso*. Barcelona Gedisa.

LAUTIER, Bruno (2005). "Una protección social mutualista y universal: Condición para la eficacia de la lucha contra la pobreza", en Rodríguez Oscar. (comp.), *Sistemas de protección social: Entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social*, Bogotá: Universidad Nacional, Facultad de Ciencias Económicas-Centro de Investigaciones para el Desarrollo, pp. 95-154.

LAKOFF, George (2007). *No pienses en un elefante. Lenguaje y debate político*. Madrid: Editorial complutense..

LISTER, Ruth (2004). *Poverty*. Cambridge: UK Polity Press.

LOZANO, Jorge, ABRIL, Gonzalo y PEÑA Cristina (1999). *Análisis del discurso. Hacia una semiótica de la interacción textual*. Madrid: Cátedra.

LAKOFF, George y JOHNSON, Mark, (1986). *Metáforas de la vida cotidiana*. Madrid: Cátedra.

MARSHALL, Thomas (1998). *Ciudadanía y clase social*. Madrid, Alianza.

McCLOSKEY, Donald (1990). *La retórica de la economía*. Madrid: Alianza.

MAJONE, Giandomenico (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Matador (2009) *Caricaturas varias*. Disponible en: [http://matadorcartoons.blogspot.com/2009\\_08\\_01\\_archive.html](http://matadorcartoons.blogspot.com/2009_08_01_archive.html). Consultado el 15 de enero de 2010

MORCILLO, Pedro Pablo (2002). *La planeación en Colombia. Historia, derecho y gestión*. Bogotá: ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez.

- MORELL, Antonio (2002). *La legitimación social de la pobreza*. Barcelona: Anthropos,
- OLVERA GOMEZ, Rosa María (2006). *Una mirada al concepto de pobreza*. LibrosEnRed.
- ORTIZ, Julián, Ortiz, Octavio y CARDENAS, Antonio (2004). *Revisión del debate sobre la pobreza orientado al diseño de políticas*. En *Análisis Económico, tercer cuatrimestre, vol. XIX, numero 042, Universidad autónoma metropolitana*; México distrito federal. págs. 275-301
- PARDO, Neyla. (2008). *¿qué nos dicen? ¿Qué vemos? ¿Qué es... pobreza?* Bogotá: Antiquus editores.
- PARSONS, Wayne (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- POLANYI, Karl (1992). *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- RAHNEMA, Majid (1996). "Pobreza" en Sachs, Wolfgang *Diccionario del Desarrollo. Una guía del conocimiento como poder* (Cuzco: PRAT E C - P r o y e c t o Andino de Tecnologías Campesinas).
- RAITER, Alejandro (2001). *Representaciones sociales*. Buenos Aires., Ed. Eudeba
- \_\_\_\_\_ (1999). *Lingüística y política*. Buenos Aires: Biblos.
- RAVALLION, Martin. (1994). *Poverty Comparisons*. Langhorne, Harwood Academic.
- \_\_\_\_\_ (1998): *Poverty Lines in Theory and Practice*. Washington: The World Bank.
- ROE, Emery (1994). *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*. Duke: Duke University Press,
- ROOM, Graham (1995). *Beyond the threshold: the measurement and analysis of social exclusion*. The Policy Press University of Bristol. Oxford, UK.
- ROWNTREE, Benjamin (1971). *Poverty: A Study of Town Life*. London: Macmillan.
- SEN, Amartya. (2003). *Desarrollo y libertad*. Bogotá: Planeta
- \_\_\_\_\_ (1995). *Inequality Reexamined*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (1992). "Sobre conceptos y medidas de pobreza", *Comercio Exterior*, Vol. 42, núm 4.

SPICKER, Paul (2009) “Definiciones de pobreza: doce grupos de significados” En SPIICKER Paul, ALVAREZ Sonia y GORDON David (2009). *Pobreza, un glosario internacional*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de ciencias sociales. Pags. 291-298

STONE, Deborah (2002). *Policy paradox. The art of political decision making*. New York: Norton.

TOWNSEND, Peter (1979). *Poverty in the United Kingdom*. Harmondsworth: Penguin.

VALLEJO MEJÍA, César (1994) La Planeación en Colombia: Una Reflexión General en CÁRDENAS SANTAMARÍA, Jorge Hernán y ZAMBRANO CETINA, 29 William, editores. Gerencia Pública en Colombia. Bogotá: Consejería Presidencial para la Modernización del Estado, 1994.

VAN DEN BRINK, Margo y METZE, Tamara (2006) *words matter in policy and planning*. Netherlands Graduate School of Urban and Regional Research. Labor Grafimedia. Netherlands.

VASILACHIS, Irene (2003). *Pobres, pobreza, identidad y representaciones sociales*. Barcelona: Gedisa.

WAGENAAR, Haajer (2003). *Deliberative policy analysis. Understanding governance in the network society*. Cambridge: Cambridge University Press.

WILSON, John (1990). *Politically speaking. The pragmatic analysis of political lenguaje*. Oxford: Oxford University Press.

WODAK, Ruth (2003). *Métodos de análisis crítico del discurso*. Barcelona: Gedisa.

WODAK, Ruth et al (2005). *A new agenda in (critical) discourse analysis*. Philadelphia: John Benjamins publishing company.

ZICCARDI, Alicia (comp.) (2001). *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

ZULLO, Julia, et al (2001). *Representaciones sociales*. Buenos Aires: Eudeba

YANOW, Dvora (Editor) Schwartz-Shea, Peregrine (Editor) (2005) *Interpretation and Method : Empirical Research Methods and the Interpretive Turn*. M.E. Sharpe, Inc.

WESTON, Anthony (1999). *Las claves de la argumentación*. Barcelona: Ariel