

---

## **Natalia Villa Restrepo**

*Politóloga, Universidad de Antioquia. Candidata a Magister en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO.*

*Correo: natavilla107@gmail.com*

### **Resumen:**

*El artículo describe algunas de las características más relevantes del Programa Medellín Solidaria, del Plan de Desarrollo 2008-2011 del Municipio de Medellín y se analiza desde principios como el Desarrollo humano, la Corresponsabilidad y la Focalización, para tratar de deducir hasta dónde se articula con los propósitos de un Estado Social de Derecho, consagrado por la Constitución Política de Colombia. Este esfuerzo lleva a precisar los antecedentes de esta forma de Estado y a comprender las complejidades de asumir la pobreza como problema social y, sus dificultades para proponer estrategias de intervención a través de programas de gobierno o políticas públicas sociales.*

**Palabras clave:** *política social, pobreza, Estado Social de Derecho, Plan de Desarrollo de Medellín.*

### **Abstract:**

*The article describes some of the most relevant characteristics of the 'Medellín Solidaria' Program and the 2008-2011 City Development Plan. Its analysis was made from principles such as Human Development, Coresponsibility and Focalization, trying to find out to what extent it articulates to the purposes of the Social State of law, honored by the Political Colombian Constitution. This effort leads to state the history behind this form of State and to understand the complexities of conceiving poverty as a social problem, as well as its difficulties to propose intervention strategies through government programs or social policies.*

**Key words:** *Social policy, poverty, Social State of Law, Medellín Development Plan.*

---

# PRINCIPIOS ORIENTADORES DE POLÍTICA SOCIAL EN EL PROGRAMA MEDELLÍN SOLIDARIA

## Guiding Principles of Social Policy in 'Medellin Solidaria' Program

### Introducción

La creación de programas sociales, especialmente los de antipobreza, han aumentado a través del tiempo, adquiriendo un papel cada vez más relevante en la planeación de los programas políticos. Características tales como la pretensión de una brecha social más cerrada, la necesidad de mejorar la calidad de vida de la población, en aspectos como educación, alimentación, vivienda, relaciones intrafamiliares y garantizar el acceso a la justicia, son algunas variables que se han tenido en cuenta al momento de crear un programa social.

Se ha vinculado la creación de programas sociales con el hecho de hacer política social, lo cual es diferente, aunque podría resultar apropiado en cuanto se estipulen las normas que lo acaten, se tenga un presupuesto no tan limitado como el que tiene un programa social, además de garantizar su preservación en el tiempo. Por efecto de ser necesaria la asistencia social, se establece por parte del Estado la creación de políticas y programas sociales como medios para la atención a las necesidades públicas.

En la primera parte de este artículo se presenta el programa Medellín Solidaria perteneciente al Plan de Desarrollo 2008-2011 del Municipio de Medellín, con el que se busca realizar una comparación desde la teoría de política social sobre el diseño generado para la implementación del mismo, el cual se establece como un programa estratégico del cuatrienio de la administración de Alonso Salazar.

Finalmente, este análisis se apoya sobre algunos aspectos que se deben tener en cuenta para generar una política social según diferentes autores que han escrito sobre el tema, teniendo presente compo-

Artículo recibido el 24 de enero de 2011 y aprobado para su publicación el 9 de septiembre de 2011

nentes como la corresponsabilidad, la cual genera la identificación por parte de las personas con las instituciones, además de promover empoderamiento de los más necesitados con las problemáticas de ciudad. Así mismo, se establece la presencia de la focalización, la cual permite revisar el impacto que una política pueda tener sobre una cantidad determinada de personas permitiendo realizar un seguimiento a los cambios generados, o a una universalización, en la que todos accedan y por ello marque una pauta en quienes puedan saciar alguna de sus necesidades.

Entre las líneas de este artículo se pretende mostrar la situación vivida a diario en la ciudad de Medellín, que es similar a la que se presenta en diferentes departamentos de Colombia, pues la historia ha reflejado cómo la obligación del Estado no ha sido suficiente para garantizar los derechos de sus pobladores. Así mismo el agotamiento generado por la ausencia de calidad de vida, ha conllevado al incremento de intervención del Estado en tales problemáticas, que bajo el principio de corresponsabilidad busca propiciar soluciones a las carencias que se visibilizan en la cotidianidad.

## **1. El programa Medellín Solidaria como herramienta de intervención local en las demandas sociales**

El Plan de Desarrollo de la ciudad de Medellín 2008-2011 denominado “Medellín es Solidaria y Competitiva”, elaborado bajo el Acuerdo número 041 de 2008, que se crea con la administración del alcalde Alonso Salazar, ha contemplado como uno de sus objetivos centrales para el cuatrienio, avanzar en la superación de la pobreza extrema y mejorar la calidad de vida de un amplio sector de la población, este tema se plantea en su presentación:

El Plan de Desarrollo 2008 – 2011 tiene el reto de establecer los elementos de continuidad que requieren una acción sostenida y persistente en el tiempo para lograr la transformación de Medellín en el marco del Desarrollo Humano Integral y definir los criterios que permitan saltos cualitativos que le agreguen valor al proceso de desarrollo en este período, especialmente en lo que se refiere al desarrollo social, la lucha contra la pobreza y la inclusión de las poblaciones y los territorios en situación de mayor vulnerabilidad. La continuidad debe evitar que la gestión pública se vuelva inercial, que adopte la línea del menor esfuerzo, sin considerar los logros, los avances, ni nuevas realidades en contextos históricos, políticos, económicos y sociales, dinámicos y cambiantes.

Uno de los proyectos estratégicos del Plan de Desarrollo, incluido en la línea 1 “Medellín, Ciudad Solidaria y Equitativa”, es el Programa Medellín Solidaria, que asume el objetivo de avanzar en la superación de la pobreza extrema (DANE, 2009) para la población de la ciudad de Medellín que se encuentra en una situación de vulnerabilidad. El Programa se estructura a partir de cuatro líneas: Promoción social para el desarrollo individual, familiar y grupal; Articulación de la oferta para el fortalecimiento institucional; Habilitación para la autonomía y, Comunicación para la inclusión y la solidaridad; bajo ellas se generan las acciones enfocadas a la solución de las necesidades de la población que se atiende. En este sentido el Programa tiene como objetivo:

Garantizar el acceso integral y sostenible de los hogares más vulnerables de la ciudad de Medellín al conjunto de programas municipales y nacionales orientados a alcanzar los mínimos ciudadanos de desarrollo humano integral, con el propósito de asegurar su inclusión social y económica, mejorar su calidad de vida, promover su autonomía y contribuir a mejores formas de convivencia familiar y social (Alcaldía de Medellín, 2008-2011, p.38).

Medellín Solidaria trabaja en alianza con la Red de protección social contra la extrema pobreza – JUNTOS – programa coordinado por Acción Social, en cuanto buscan garantizar el acceso a los diferentes servicios que se generan mediante instituciones gubernamentales y privadas hacia el bienestar social, realizando una intervención y acompañamiento a las familias atendidas, con el objetivo de superar las *trampas de la pobreza* mediante el logro de las dimensiones del desarrollo humano.

Por lo tanto, “el objetivo general de JUNTOS es construir y fortalecer, en las familias que se encuentran tanto en situaciones de pobreza extrema como de desplazamiento, la capacidad de gestionar su propio desarrollo, para superar su estado de pobreza y mejorar sus condiciones de vida.” (Red de protección social para la superación de la pobreza extrema – JUNTOS, 2009, p.15) Por su parte, el programa Medellín Solidaria busca la reducción de la pobreza, generar autonomía social y económica de la población vulnerable de la ciudad de Medellín, por ello trabaja bajo la metodología implementada por JUNTOS, la cual contempla nueve “dimensiones para la superación de la pobreza extrema” o para el “desarrollo humano” (Medellín Solidaria): Identificación, Ingresos y trabajo, Educación, Salud, Nutrición, Habitabilidad, Dinámica familiar, Bancarización y ahorro, Apoyo para garantizar el acceso a la justicia.

Medellín Solidaria, uno de los programas estratégicos del Plan de Desarrollo 2008-2011, es gerenciado desde el Despacho de la Primera Dama del Municipio y operado desde la Secretaría de Bienestar Social; éste busca realizar acciones orientadas al bienestar de 45 mil hogares de la ciudad de Medellín que son divididos por cohortes para la ejecución del Programa. Según el Plan de Desarrollo 2008-2011

...en el marco de los Mínimos de Desarrollo Humano Integral (MDHI) se actúa para garantizar los derechos de la población, en este caso, de la población con mayores riesgos sociales (Nivel 1 urbano, Nivel 1 y 2 Rural y Desplazados) de la ciudad de Medellín. Así, no se trata sólo de programas focalizados, sino de programas que desde la realidad de un amplio porcentaje de medellinenses pretende obtener el desarrollo humano integral por medio del alcance y cumplimiento de los derechos de los ciudadanos y con acciones integrales, adecuadas para la prevención, la mitigación y la superación de los riesgos sociales que aquejan la población enunciada. (Alcaldía de Medellín, 2008-2011, p. 27).

Por lo anterior, la población objetivo del Programa se diferencia por pertenecer al nivel 1 urbano, nivel 1 y 2 rural del SISBEN<sup>1</sup> y población en situación de desplazamiento, además son familias receptoras del subsidio otorgado por el programa Familias en Acción<sup>2</sup>.

La importancia de la focalización para el Programa Medellín Solidaria<sup>3</sup> que interviene sobre las nueve dimensiones del desarrollo humano, se genera permitiendo una atención personalizada hacia la población atendida, en cuanto se hacen visitas domiciliarias realizadas por los cogestores,<sup>4</sup> en las cuales se indaga sobre las condiciones de vulnerabilidad a las que se encuentran sometidos los integrantes de las familias.

Bajo esta idea, Franco apoya el método utilizado por el Programa en cuanto establece:

La focalización permitiría mejorar el diseño de los programas, ya que cuanto más precisa sea la identificación del problema (carencias a satisfacer) y de quienes lo padecen (población objetivo) más fácil resultará diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución; aumenta, además, la eficiencia en el uso de los recursos escasos; y eleva el impacto producido por el programa al concentrar los recursos en la población de mayor riesgo (Franco, 1996, p. 14).

Con respecto a las nueve dimensiones con las cuales trabaja el programa Medellín Solidaria, es relevante resaltar la dimensión principal que requiere de un cumplimiento inmediato y corresponde a la dimensión de Identificación, la cual permite el reconocimiento como integrante de una sociedad y poder acceder a los diferentes programas y proyectos que se crean en la ciudad, por ende, este es el primer paso que se requiere para realizar una articulación con otras entidades con el objetivo de atender población en común, lo cual permitirá alcanzar los demás logros establecidos para la superación de las trampas de la pobreza. En cuanto a la dimensión de Habitabilidad, es importante la focalización que hace el Programa con quienes pertenecen al programa Familias en Acción ya que ésta implica la importancia de tener solvencia económica con el fin de poder adquirir elementos que permitan agilizar el acceso al mercado y así dar solución a una de sus problemáticas, respecto a condiciones de vivienda.

---

1 Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales.

2 Para mayor información, revisar convenio entre los programas Familias en Acción y Medellín Solidaria.

3 Lo mencionado por la Gerente del Programa Medellín Solidaria sobre la focalización de los beneficiarios que atiende el Programa es que “la idea de una focalización era poder atender completamente una familia, la meta que nosotros teníamos corresponde al cincuenta por ciento de las familias pobres de Medellín [...] se focalizan a través del programa Familias en Acción, porque necesitábamos que tuvieran niños de tal manera que la transformación fuera mucho más efectiva y que va a impactar mucho más en el tiempo”. Entrevista a Carmenza Barriga del Programa Medellín Solidaria

4 En general el perfil de los CGS es el siguiente: técnicos o profesionales del área social, preferiblemente, con al menos 2 años de experiencia en trabajo comunitario y conocimiento del territorio donde se desempeñe. Deben haber aprobado el curso de capacitación de JUNTOS, tener un manejo de computación a nivel usuario (Office, Internet), habilidades de comunicación oral y para el trabajo en equipo. Sólo en caso de no presentarse suficientes candidatos que cumplan con el perfil mínimo requerido, este podrá ser modificado y ajustado a las diferentes realidades territoriales (por ejemplo, menos experiencia, o un perfil académico más bajo). (Red de protección social para la superación de la pobreza extrema –JUNTOS-. p. 30)

Uña, Lupica y Strazza en su artículo, hacen referencia a tres programas de transferencia condicionadas de ingresos, los cuales se asemejan con Medellín Solidaria. El programa Progres-Oportunidades es el programa de combate contra la pobreza más importante de México, éste tiene el objetivo de contribuir a que las familias que viven en extrema pobreza superen esta condición a través de la inversión en capital humano, refiriéndose a alimentación, salud y educación. Para el caso argentino, la creación de un programa de transferencias de ingresos destinado a los jefes de hogar desocupados, se materializó en el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, el cual bajo un decreto establecido, tiene el objetivo de garantizar el “Derecho Familiar de Inclusión Social”, teniendo como restricción que en el hogar hubiera al menos un hijo menor de 18 años a cargo o hijos con discapacidad sin límite de edad, o cuyo cónyuge se encontrara en estado de gestación al momento de la inscripción. Por último, exponen que bajo la situación vivida en Chile por motivo de los índices de pobreza, se delegó la coordinación de una estrategia general de lucha contra la pobreza, de lo que resultó la implementación de un sistema de protección social denominado Chile Solidario.<sup>5</sup>

El caso de Chile Solidario es la estrategia que más se asemeja con el programa Medellín Solidaria, en cuanto que su diseño se asienta sobre cuatro componentes fundamentales: i) apoyo psicosocial a las familias por parte de promotores sociales para trabajar en un conjunto de dimensiones cuyo mejoramiento impacta positivamente en la reducción de la pobreza, ii) bono de protección a la familia, iii) subsidios monetarios, y iv) acceso preferente de las familias a otros programas sociales (Uña, Lupica & Strazza, 2009, p. 245).

A la descripción realizada anteriormente sobre estos tres programas se suma una característica importante en el programa Progres-Oportunidades, en el cual su diseño de evaluaciones externas periódicas se realiza por instituciones académicas con reconocimiento y prestigio, como modo de elevar su transparencia. Esto podría ser una estrategia en cuanto la evaluación que se debe hacer al programa Medellín Solidaria, teniendo en cuenta que su diseño de evaluación contempla esencialmente el seguimiento de los indicadores establecidos por el Plan de Desarrollo.

Presentado el programa Medellín Solidaria, en el siguiente punto se hará un planteamiento sobre conceptualizaciones, específicamente el desarrollo humano, la corresponsabilidad y la focalización, como elementos que competen al objetivo del Programa, que son instrumentos para su implementación, en cuanto a la relación con la población objetivo.

## 2. Principios para la implementación de políticas y programas y sociales

El querer una mejor calidad de vida, una mayor participación por parte de los ciudadanos, además de un progreso continuo en las ciudades, atribuye a tener referentes que permitirán mayor reciprocidad, orden y control. Este apartado presenta el desarrollo humano como fin de los derechos y libertades, al tiempo que muestra la importancia de la corresponsabilidad cuando se

5 Chile Solidario es el componente del Sistema de Protección Social que se dedica a la atención de familias, personas y territorios que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Se creó en el año 2002, como una estrategia gubernamental orientada a la superación de la pobreza extrema” (CHILE. MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN. Chile Solidario. 2010 [en línea]. Disponible: <http://www.chilesolidario.gob.cl/sist/sist1.php>. [consulta: 11 de junio de 2010]). Este componente aún continúa operando.

unen el ámbito estatal y social. Por último, se presenta la focalización como característica de las políticas y programas sociales.

## 2.1 El desarrollo humano como referente

El desarrollo humano de las personas se da mediante el proceso de ampliación de las opciones o capacidades y el nivel de bienestar que logran, al tiempo que se requieren la libertad y la garantía de los derechos para alcanzar un óptimo desarrollo. De esta forma, el desarrollo se comprende como el mejoramiento del nivel de vida o bienestar de los seres humanos. Mahbub ul Haq (2009), creador del Informe sobre Desarrollo Humano, menciona:

El objetivo principal del desarrollo es ampliar las opciones de las personas. En principio, estas opciones pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. A menudo las personas valoran los logros que no se reflejan, o al menos no en forma inmediata, en las cifras de crecimiento o ingresos: mayor acceso al conocimiento, mejores servicios de nutrición y salud, medios de vida más seguros, protección contra el crimen y la violencia física, una adecuada cantidad de tiempo libre, libertades políticas y culturales y un sentido de participación en las actividades comunitarias. El objetivo del desarrollo es crear un ambiente propicio para que la gente disfrute de una vida larga, saludable y creativa.

La idea de desarrollo comprende la creación de un ambiente en el que las personas pueden explotar su potencial para generar productividad de acuerdo a sus capacidades, lo cual les dará la posibilidad de ampliar las oportunidades para que cada uno pueda trabajar según sus intereses, además de saciar sus necesidades. Las capacidades más esenciales que se tienen cuando se habla de desarrollo son “disfrutar de una vida larga y saludable, haber sido educado, acceder a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida digno y poder participar en la vida de la comunidad” (PNUD, 2009). Sin estas capacidades, costaría más esfuerzo lograr muchas oportunidades que comúnmente en la vida se encuentran disponibles al ser humano. El hecho de alcanzar el desarrollo implica ampliar las oportunidades. Existen algunos factores que pueden generar un desarrollo humano que permita darle valor a la vida de las personas, como tener vivienda, gozar de las posibilidades de participación, salud, alimentación, empleo con remuneración justa, educación de calidad, entre otras.

La sociedad actual ha sido manipulada por el consumismo, ha llevado a instaurar la idea que el desarrollo se obtiene por la acumulación de bienes y dinero. A lo que Amartya Sen (1999, p. 117) hace una distinción entre la pobreza como la falta de capacidades y la pobreza como la falta de renta, manifestando que “las dos perspectivas están de manera inevitable relacionadas, ya que la renta es un importante medio para tener capacidades.” De esta forma, se establece el ingreso como una opción que las personas desearían tener para así combatir la situación de pobreza y mediante el hecho de cubrir sus necesidades, se les señale como individuos que han alcanzado el desarrollo. Si bien, son diferentes las estrategias de política que deben de intervenir sobre la

pobreza, para lograr alcanzar un desarrollo humano, la política económica debe ser indispensable en tanto se considere tener un monto económico suficiente, que en realidad permita cubrir necesidades básicas<sup>6</sup>.

La lucha contra la pobreza es insuficiente cuando la misma se encara solamente como una estrategia de compensación de los costos ocasionados por reformas económicas, es decir, son atacar causas estructurales, sin vincular las acciones de política económica con sus efectos sociales y sin reconocer la complejidad de factores que intervienen en la generación de la pobreza y la exclusión social (Sottoli, 2002, p. 52).

Las condiciones dignas de vida se pretenden establecer bajo el desarrollo, el cual entre sus objetivos busca la libertad del ser humano, basándose en desarrollar las capacidades, además de practicar los derechos del mismo. La articulación de ello reafirma la garantía del bienestar de las personas, además de idear el respeto en la sociedad. El Plan de Desarrollo 2008-2011, del Municipio de Medellín, en su objetivo superior manifiesta: “El Desarrollo Humano Integral se constituye en el fin último y superior que persigue el conjunto de acciones propuestas en el presente plan. [...] Entendemos igualmente el Desarrollo Humano Integral como un enfoque del desarrollo y un esfuerzo permanente y sostenido para ampliar las oportunidades y capacidades de las personas, reconociendo sus necesidades e intereses diferenciales” (Alcaldía de Medellín, 2008, p. 14).

Resulta acertado que la administración de Medellín correspondiente al periodo 2008-2011, en su plan de gobierno establezca tener el desarrollo humano como fin, además que para ello cree programas, como el que se analiza en este escrito, que buscan implementar en sus beneficiarios condiciones para alcanzar el desarrollo, pues debe ser un proceso continuo tanto del Estado como de la sociedad, el cual permita que las personas conserven los diferentes factores para ampliar sus capacidades y así llegar a un meta que se ha estipulado como desarrollo humano.

Sin embargo, en el Plan de Desarrollo no se encuentra la forma como se materializa el desarrollo humano, pues es concebido como un objetivo macro que requeriría comprometer vigencias futuras para lograr continuidad de las estrategias propuestas, en cuanto que con la implementación de planes y programas propuestos para el cuatrienio no se concreta el desarrollo humano, sino una fase del proceso. Por ello “la ciudad de Medellín, en desarrollo de sus competencias y uso de sus facultades, ha desplegado la política social a través de un conjunto de servicios, programas y proyectos, con el objeto de superar las desigualdades sociales, promover la equidad social y favorecer el desarrollo humano integral” (Alcaldía de Medellín, 2008, p. 29).

Aunque las administraciones procuren crear diferentes formas de intervención para alcanzar el desarrollo humano, es difícil que las familias lo alcancen, pues a sus integrantes no les interesa

<sup>6</sup> En Colombia aunque una persona trabaje y reciba el salario mínimo estipulado por el gobierno es considerada pobre en tanto este monto no logra abarcar los gastos mínimos que tiene una persona para saciar necesidades básicas como alimentación, vivienda, servicios públicos, vestuario, entre otras que se catalogan primordiales en el diario vivir.

mejorar sus condiciones de vida puesto que, por ello, perderían beneficios que le concede el Estado por considerarse personas en situación de pobreza. No es gratuito que mientras se realiza el

censo para otorgar beneficios del Estado, la población haga desaparecer sus electrodomésticos, lo cual podría llevar a imaginar que son personas sin necesidades. Por tanto es ineludible estar en la pobreza para que así el Estado otorgue diferentes derechos a los que constitucionalmente se debería acceder, sin necesidad de declararse pobre. Por lo tanto, en un país como Colombia en ocasiones resulta mejor ser pobre, para así poder recibir los beneficios que concede el Estado, ya que se ha generado la idea que los subsidios y la asistencia estatal solo debe otorgarse a quienes son considerados pobres, aunque en ocasiones no lo sean.

## 2.2 La corresponsabilidad como generador de participación

Por motivo de la deuda social<sup>7</sup> que ha adquirido el Estado a través de los años, en especial con la población más vulnerable, se ha determinado la creación de programas sociales que pretenden satisfacer algunas de las necesidades de quienes integran las familias intervenidas, sin revisar el hecho de crear dependencia sobre los mismos, al pretender entregar bienes y servicios, que el Estado considera son necesarios para una mejor calidad de vida. De esta forma es necesario considerar la importancia de establecer la corresponsabilidad como un requisito para la intervención en los programas sociales, ya que no resulta posible el aprovechar un beneficio por parte del receptor, cuando tiene necesidades prioritarias al beneficio que se le asigna, en otras palabras, es preciso por parte del Estado asignar un beneficio específico a alguien que se encuentre entre su población objetivo, pero ello no significa que el beneficio entregado sea en realidad el que el receptor tenga entre sus prioridades, lo que conlleva a no ser fructífera la ayuda entregada. A esto se añade que “algo que se obtiene sin esfuerzo no se valoriza” (Franco, 1996, p. 159).

El concepto de corresponsabilidad hace referencia al hecho de compartir la responsabilidad de una situación determinada entre varias personas. Asimismo se relaciona con el estado de personas que tienen deberes y derechos frente a la actuación de una circunstancia acompañada por otros. Por su parte, en cuanto al principio de corresponsabilidad, Otálvaro, retomando a Campos, plantea que la política social son todas “aquellas acciones que el Estado implementa para lograr satisfacer las necesidades de orden básico, siendo la ciudadanía copartícipe en dicha implementación” (Otalvaro, 200, p. 156). Lo cual se ratifica con Vernis y Mendoza, quienes expresan que “El término *corresponsabilidad* comporta, en primer lugar, la existencia de objetivos comunes; en segundo lugar, la asunción de responsabilidades concretas en su consecución; y en tercer lugar, la articulación efectiva de las responsabilidades asumidas por cada una de las partes” (Vernis & Mendoza, 2009, p. 133).

---

7 Este término hace referencia a las diferentes obligaciones que el Estado tiene con la sociedad pero que aun no han sido saldadas, además de ser un concepto utilizado por la Administración municipal de Medellín “[...] el Plan de Desarrollo 2008-2011 se propone centrar la acción gubernamental en la superación de la pobreza y la inequidad, con el propósito de saldar la deuda social histórica, superar la exclusión, y sentar las bases para hacer de Medellín una ciudad que garantiza, promueve y satisface los derechos ciudadanos.” (Alcaldía de Medellín, 2008p. 15)

El Plan de Desarrollo 2008-2011 de la ciudad de Medellín crea un programa que tiene por objeto disminuir la pobreza y mejorar la calidad de vida de sectores excluidos de las dinámicas y los beneficios del desarrollo humano. Por ello se pretende “diseñar un esquema de gestión que promueva la corresponsabilidad autogestionaria de las comunidades y la solidaridad de toda la sociedad, que garantice en el tiempo la sostenibilidad de la política social y el avance progresivo en la satisfacción de los derechos ciudadanos” (Alcaldía de Medellín, 2008, p. 15).

Si bien, el objetivo planteado por el programa Medellín Solidaria se enmarca en el principio de corresponsabilidad, que se materializa en el Acuerdo de Corresponsabilidad que se suscribe con el cogestor, en el cual se compromete dicho hogar a participar activamente en el Programa, la situación del día a día refleja la ausencia de identidad respecto al Programa por parte de sus beneficiarios. Esto se evidenció sustancialmente durante la jornada de identificación realizada en el año 2009 entre Medellín Solidaria, ACNUR y la Registraduría del Estado Civil, lo cual constituye uno de los principales inconvenientes para la continuidad del proceso que pretende consolidar el Programa para generar resultados favorables ante la población más vulnerable del Municipio de Medellín. Por ello es necesario especialmente desde la línea Comunicación para la inclusión y la solidaridad, fortalecer el sentido de pertenencia de parte de la población objetivo para con el Programa, el cual realiza diferentes actividades que permiten gestionar las ofertas destinadas hacia las familias, de las cuales podrán adquirir beneficios en pro de solucionar algunas de las necesidades insatisfechas.

La importancia del principio de corresponsabilidad implica tomar otras alternativas que van contra los programas asistencialistas, ya que estos en ocasiones son dirigidos a poblaciones vulnerables llevándolos a ser completamente dependientes de estas ayudas que terminan siendo poco propositivas y proactivas para solucionar los problemas de pobreza en una sociedad. “Los programas no cuentan con criterios de salida explícitos que determinen hasta cuándo se provee la asistencia del Estado, lo que provoca dependencia de los beneficiarios e ineficiencia de los recursos” (Red de protección social para la superación de la pobreza extrema –JUNTOS-, 2009, p. 12).

En la obligación de dar solución a diferentes problemáticas sociales que el Estado no ha podido resolver a través del tiempo, se señala la incapacidad de éste de resolverlos por sí solo, así que resulta precisa la participación por parte de la sociedad donde exista la repartición de tareas y por ende de responsabilidades. En su artículo Vernis & Mendoza (p. 121) proponen una nueva institución a la que denominan Estado relacional “que se basa en la corresponsabilidad y el emprendurismo”, partiendo de la aceptación de que el Estado, si algún día lo fue, ha dejado de ser omnipotente y autosuficiente, además de situar las relaciones entre los ámbitos público y privado, entre Estado y sociedad, en el terreno de la corresponsabilidad, añadiendo que éste era un dato ausente en las concepciones anteriores del Estado.

Diferentes problemas sociales resultan casi imposibles de resolver solo con intervención estatal, siendo necesario que la sociedad asuma la parte de responsabilidad que le corresponde, la cual el Estado no podrá sustituir, conservando la idea del equilibrio en el que cada uno debe de participar, sin hacer pensar que si el Estado solicita la participación ciudadana es por el motivo de ser

un Estado débil. Al mismo tiempo se debe asumir que “[...] la administración pública distante de los individuos no es eficaz; mucho menos eficiente.” (Aguilera, 1999, p. 204)

El Programa Medellín Solidaria por medio de la articulación con programas creados por las diferentes secretarías que componen la Alcaldía de Medellín, ONG, entre otras instituciones públicas y privadas, busca alternativas que contribuyan a atender las necesidades de su población objetivo, al tiempo que “utiliza el acompañamiento familiar, la construcción de planes familiares, la suscripción de pactos de corresponsabilidad, el acompañamiento y la formación grupal, los encuentros de cuidado y control social; como estrategia metodológica para el aseguramiento de la participación activa y el logro de los planes familiares”. Esta metodología intenta acercar la comunidad al ámbito social, considerando el cumplimiento de las partes suscritas en el Acuerdo de corresponsabilidad, por medio del cual se prevé la atención de la familia al tiempo que se “[busca] fortalecer la confianza de la población beneficiada”<sup>8</sup>.

Bajo la creación de diferentes programas sociales en el país, se debe conservar el criterio de entablar la idea de corresponsabilidad y más, asumiendo el hecho de que estos programas son generados e implementados con presupuesto público, además de la reiterada presencia de la sociedad que para “[finales de] los años noventa, se hayan desarrollado diversos procesos de inserción en la agenda pública de los temas sociales, muchos de ellos liderados por organizaciones de la sociedad civil, la academia y algunos partidos políticos” (Otálvaro, 2009, p. 161).

Por medio de la participación, el ciudadano adquiere mayor influencia social y por ende esto le permite que sus derechos y libertades sean más reconocidos. Igualmente esto se suma al hecho de incentivar al ser humano a valorar las oportunidades que se le pueden presentar, además de procurar conservar, sin poner en riesgo, los objetos que le permiten tener una vida de mayor calidad, todo direccionado a satisfacer todas sus necesidades. A lo anterior A. Sen señala: “las *oportunidades sociales* se refieren a los sistemas de educación, sanidad, etc., que tiene la sociedad y que influyen en la libertad fundamental del individuo para vivir mejor. Estos servicios son importantes no solo para la vida privada (como llevar una vida sana y evitar la morbilidad evitable y la muerte prematura), sino también para participar más eficazmente en las actividades económicas y políticas” (Sen, 1999, p. 58).

Por lo anterior, es preciso resolver los problemas de comunicación que puedan existir entre el Estado y la ciudadanía, para así permitir que los funcionarios públicos vinculen a la sociedad en la construcción de la agenda pública, pues el escuchar las demandas de la sociedad posibilita la implementación de soluciones más adecuadas para cada comunidad, las cuales deben de ser ajustadas a las necesidades y requerimientos según el contexto donde se presenta. Asimismo, el logro que puede tener una sociedad en cuanto a libertad y desarrollo, se establece por lo que influencia a la gente según las oportunidades que tenga, tanto económicas, sociales, políticas, de

---

8 Esta información se dispuso así en la presentación de la página web de la ALCALDIA DE MEDELLIN. Acerca del Municipio de Medellín. El Plan de Desarrollo 2008-2011 y el programa Medellín Solidaria. [en línea]. 2010, Disponible en: [<http://www.medellin.gov.co/>] [Consulta: 9 de agosto de 2009].

buena salud, educación, entre otras, que le permitirán estar en sus capacidades para innovar y participar en lo que el Estado está demandando para la protección de su población, pues bien es dicho que con hambre no se participa.

### 2.3 La focalización como estrategia de acción pública

Mediante la creación de una política social en ocasiones se considera realizar una focalización sobre la población objetivo hacia la cual ésta se dirige. Así se demarcan las características de quienes serán atendidos, al tiempo que se establece un número de integrantes que se beneficiarán lo que comúnmente está determinado por el presupuesto.

La focalización constituye hoy uno de los conceptos centrales de la formulación de las políticas sociales. El concepto de focalización se sitúa en una instancia principalmente instrumental y operativa; expresada esta idea en su definición más simple, puede afirmarse que focalizar es establecer mecanismos idóneos para determinar cuáles son los sectores más vulnerables de la población que tienen mayor dificultad para acceder a los beneficios del desarrollo y una fuerte limitación para satisfacer sus necesidades básicas (CONPES, 2007, p. 6).

Es preciso anotar que el hecho de realizar una focalización contribuye a que se aumente el impacto de los programas y proyectos a razón de tener una población a la cual se dirige el objetivo. Este impacto se refleja en la transformación que puede implementar sobre los beneficiarios, además que permite mantener continuidad y control sobre los cambios ocurridos. Contrario a esto José Antonio Ocampo (2008, p. 49) afirma “los programas focalizados que generan un mayor impacto son aquellos que se caracterizan precisamente por la ampliación de su cobertura; es decir, por la tendencia a «universalizar» sus beneficios dentro de su población objetivo. A diferencia de esto, Franco establece que “Las políticas universalistas son de alto costo y bajo impacto. Es evidente que una oferta que atienda a todos resultará muy cara y su abaratamiento sólo es posible sea disminuyendo la calidad y, por tanto, deteriorando el impacto del programa sobre los supuestos beneficiarios, sea recortando la “universalización” por criterios no transparentes, que orientarían los servicios proporcionados en beneficio de un grupo restringido” (Franco, 2006, p. 13). Lo cierto de esto es que lo ideal sería tener universalización sobre el cubrimiento de necesidades básicas y focalización sobre beneficios que permiten tener una mejor calidad de vida, pero que no son considerados básicos, por ejemplo para el desarrollo humano.

En cuanto al hecho de realizar una focalización para un programa social, en el caso específico, el que se crea a partir del Plan de Desarrollo para la atención de las condiciones de pobreza presentes en la ciudad de Medellín, podría hablarse de la necesidad de una atención más generalizada sobre los beneficiarios a los cuales se dirige. Ya que quienes son atendidos, se caracterizan por recibir un subsidio económico que se establece por el gobierno en cuanto en la familia haya niños. Contrario sucedería con generar un proyecto en el que la única focalización sea una característica tan común como lo puede ser el hecho de pertenecer por ejemplo al nivel 1 del Sisben, característica que de

todos modos señala que se trata de una familia con índices de bajos recursos. Esto llevado al hecho de que si no es posible pertenecer al programa, al menos se permita el acercamiento o información por parte del mismo para saciar algunas de las necesidades que quien no hace parte de él.

El focalizar en algunos casos surge como alternativa ante la reducción del gasto público destinado a proyectos o programas sociales, lo cual con el tiempo en la intervención sobre la población menos favorecida lo que ha generado es un aumento en los índices de pobreza. Generar una política de focalización sobre atención a la ciudadanía se plantea como una buena respuesta a la existencia de recursos limitados, igualmente resulta útil para maquillar las fallas del sistema, el cual en ocasiones es incapaz de asumir una responsabilidad articulando los diferentes grupos poblacionales que requieren una atención especial por parte del Estado.

Como se mencionó anteriormente, la población objetivo del programa Medellín Solidaria se diferencia por pertenecer al nivel 1 urbano, nivel 1 y 2 rural del SISBEN y población en situación de desplazamiento, además de pertenecer al programa Familias en Acción, con lo que se confirma la existencia de niños en el hogar, ya que esta iniciativa del Gobierno Nacional es para entregar subsidios de nutrición o educación a los niños que pertenezcan a familias del nivel 1 del SISBEN, familias en condición de desplazamiento o familias indígenas. Esto puede ser visto como una forma de individualizar un grupo poblacional vulnerable de la ciudad para atender sus necesidades, al tiempo que se le asegura un derecho, asimismo podría demarcarse esta focalización como un acto donde se aísla otras familias, en cuanto a quienes se encuentran en una situación precaria y no les es posible ser parte del programa en tanto no haya un menor de edad entre sus integrantes.

Así pues, es importante considerar que la garantía de derechos se entrega al ciudadano en tanto el Estado debe velar por su bienestar, y no entrar en una selección en la que se pretende establecer quién puede ser más vulnerable según su grupo familiar.

Tras la presencia de una administración que plantea como reto la lucha contra la pobreza y la inclusión de la población en situación de mayor vulnerabilidad, debería existir una instancia que se concentre en el desarrollo de acciones hacia los más necesitados, además de ser el sector que en cuanto a proyectos sociales se trate sea el que mayor disponibilidad de dineros tenga. Esto porque en la actualidad son altas las proporciones de población necesitada de asistencia por parte del Estado, lo cual lo ha llevado a generar programas antipobreza, pero la creación de una política o programa social focalizado desde su diseño, que pretenda reducir la exclusión de la población, ya está generando más exclusión.

## **Conclusiones**

El Estado Social de Derecho reconoce los derechos de los ciudadanos, al tiempo que conserva su función social mediante la intervención que debe tener sobre la sociedad, asimismo procura satisfacer ciertas necesidades consideradas básicas de carácter económico, educativo, sanitario, entre otras. Según la Constitución establecida en el año 1991, Colombia es un Estado Social de Derecho.

En armonía con lo que señala la Constitución, el Plan de Desarrollo de Medellín contempla acciones para la satisfacción de las necesidades y la solución de los problemas de la sociedad. Por ello se han implementado políticas sociales, destinadas a la atención de diferentes sectores de la sociedad, que se realizan por parte del Estado, las cuales se convierten en una herramienta para el desarrollo social y económico, en cuanto permiten una interacción en forma asistencial de las instituciones y el Estado con el ciudadano.

La mirada realizada al programa Medellín Solidaria se hace bajo el criterio de que este cuenta con elementos que hacen parte de las políticas sociales, además de ser el programa que se crea en la administración actual del Municipio de Medellín bajo el objetivo de disminuir la pobreza en la ciudad. De este modo, la administración actual no ha planteado una política social en sí, que trabaje sobre la disminución de la pobreza, sino que ha sido el objetivo que se ha destinado al programa Medellín Solidaria, ya que las políticas sociales se han focalizado hacia población más específica como discapacitados, desplazados, población carcelaria, reinsertados, entre otros.

El Plan de Desarrollo 2008-2011 ha generado un programa social para atender una problemática como lo es la pobreza, en vez de abordarla por medio de una política social la cual permitirá una continuidad en el tiempo sobre la atención de los beneficiarios. El que se realice por medio de un programa conlleva a que el presupuesto sea más reducido, lo que no dará certeza de que una próxima administración continúe con su misma implementación, sino por el contrario que esto lleve a cambios dejando mayor afectación en quienes eran los beneficiarios de un programa social sin continuidad.

Tener el desarrollo humano como referente permite continuar con el trabajo sobre la sociedad que se encuentra en condiciones más precarias en la ciudad, y es tan necesario el acompañamiento por parte del Estado en este proceso, como lo es promover la participación la cual en muchos casos se origina en el hecho de compartir responsabilidades. Resulta necesario que no se tenga dependencia del Estado ya que ello genera desesperación e inseguridad en quienes son atendidos. Igualmente es preciso romper el círculo de la transmisión, el cual condiciona las oportunidades de las personas en cuanto pretenden a lo largo de su vida sobrevivir igual a como lo hicieron sus progenitores.

El desarrollo es el proceso hacia el bienestar. Para que existan más oportunidades lo fundamental es desarrollar las capacidades humanas, en cuanto al ingreso económico, este es un medio para llegar a ese fin, por tanto el desarrollo es mucho más que el nivel de ingresos, mientras que la educación es uno de los factores más importantes, en cual en realidad permite desenvolver las capacidades de las personas.

El factor de la focalización genera un impacto que podría reflejarse en la atención personalizada que se da a cada beneficiario o un impacto en la cantidad de beneficiarios, la cual es conocida como universalidad. Lo cierto de esta discusión es que las políticas establecen cuál será su población objetivo especialmente por el presupuesto con el que cuentan. Resulta paradójico que la creación de una política o programa social focalizado que desde su diseño pretenda reducir la exclusión de la población, ya está generando más exclusión.

Combatir la pobreza o al menos combatir los aspectos que conllevan a una situación precaria del ser humano es combatir la necesidad, la enfermedad, la ignorancia, la miseria y la desocupación. Por ello, se precisa, por parte del Estado, la creación de estrategias tanto económicas, sociales y políticas, al igual que conservar una intervención proyectada a los sectores público y privado. Así mismo, es necesario evaluar los programas y políticas sociales que se están implementando, lo cual permitirá replantear los medios que se han utilizado sobre las diferentes problemáticas de la sociedad, en especial a aquellos que se atribuye a la superación de la pobreza, para que así haya un efectivo impacto en la sociedad vulnerable, y por ende se conciba como una política social que ha conseguido su objetivo.

## Bibliografía

AGUILERA, Rina. (sep.-dic, 1999). La faceta histórica e institucional del Estado moderno. *Estudios políticos*, 22.

ALCALDÍA DE MEDELLÍN. (2008). Plan de Desarrollo 2008-2011. Medellín es solidaria y competitiva. Medellín, Colombia.

ÁLVAREZ, José Roberto. (2010). Significados, categorías de análisis y posibilidades interpretativas del concepto de vulnerabilidad. *Revista Trabajo Social UPB*, 26, (26).

CONPES, CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. (2007). Focalización de la Política Social del Municipio de Medellín por Grupos Poblacionales. Medellín: Alcaldía de Medellín.

GÓMEZ, María Cristina. (2006). La historia del Estado Social de Derecho. *Estudios de Derecho*, 63, (141).

FRANCO, Rolando. (2006). Modelos de política social en América Latina en el último cuarto de siglo. En FRANCO, Rolando y LANZARO, Jorge. *Políticas y Políticas Públicas en los Procesos de reforma de América Latina*. Buenos Aires: U.N., FLACSO.

MULLER, Pierre. (2006). Las políticas públicas. *Estudios de caso en políticas públicas* (3), 181. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

OTÁLVARO, Bairon. (ene-jun, 2007). Una mirada a las prácticas participativas en la construcción de política pública social en el ámbito local. *Revista de Ciencia Política*, 3, 113-144.

RED DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA - JUNTOS. (2009). Manual de operaciones. Versión 5. Bogotá, Colombia.

ROTH, André-Noel. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.

SEN, Amartya. (1999). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta.

UÑA, Gerardo, Lupica, Carina & Strazza, Luciano. (jun, 2009). Think tanks y pobreza en América Latina: El rol de los pensadores en el mercado de las políticas sociales en Argentina, Chile y México. *Revista CLAD reforma y democracia*, 44.

VARELA, Édgar. (2009) ¿Es aun la equidad un referente contemporáneo en la formulación de políticas públicas? En: *Políticas públicas en sistemas críticos: el caso latinoamericano*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.

VÉLEZ, Gabriel Jaime. (2007). Políticas públicas y políticas sociales: Trazos para un estado de arte en la investigación y la intervención social. Ensayos sobre Políticas públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

VERNIS, Alfred & Mendoza, Xavier. (jun., 2009). Una aproximación a la conceptualización del nuevo rol del Estado: El Estado relacional. Revista CLAD Reforma y democracia, 44.

### **En internet:**

ALCALDÍA DE MEDELLÍN. (2010). Acerca del municipio de Medellín. El Plan de Desarrollo 2008-2011 y el programa Medellín Solidaria. Recuperado de: <http://www.medellin.gov.co/>.

Chile Solidario. (2010). Ministerio de desarrollo social. Recuperado de: <http://www.chilesolidario.gob.cl/sist/sist1.php>.

COLOMBIA. AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL. (2010). Recuperado de: <http://www.accionsocial.gov.co/Estadisticas/publicacion%20diciembre%20de%202009.htm>.

COLOMBIA. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. (2010). Recuperado de: <http://menweb.mineducacion.gov.co/seguimiento/estadisticas>.

FRANCO, Rolando. (1996). Los Paradigmas de la Política Social en América Latina. Recuperado de: [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/12726/LCR\\_1625\\_Paradigmas.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/12726/LCR_1625_Paradigmas.pdf).

OCAMPO, José Antonio. (may.-jun., 2008). Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización. Nueva sociedad, (215), 36-61. Recuperado de: [http://www.nuso.org/upload/articulos/3521\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3521_1.pdf).

ORTIZ, Isabel. (2007). Política social. En Guías: de orientación de políticas públicas. Nueva York: Organización de Naciones Unidas. Recuperado de: [http://esa.un.org/techcoop/documents/SocialPolicy\\_Spanish.pdf](http://esa.un.org/techcoop/documents/SocialPolicy_Spanish.pdf).

PARISI, Elio Rodolfo. (2001). Derechos Humanos y Pobreza. Iniciativa Socialista, 62. Recuperado de: <http://www.inisoc.org/pobreza.htm>.

PNUD, PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. (2009). El concepto de Desarrollo Humano. Recuperado de: <http://hdr.undp.org/es/desarrollohumano/>.

SATRIANO, Cecilia. (sep., 2006). Pobreza, políticas públicas y políticas sociales. En: Revista Mad Universidad de Chile, 15. Recuperado de: <http://www.revistamad.uchile.cl/15/satriano.pdf>.

SILVA, Julio. (2000). Colombia, de la sociedad excluyente a un modo de desarrollo humano. Investigación y desarrollo, 8. (3). Recuperado de: [http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/invest\\_desarrollo/83/colombia\\_de\\_la\\_sociedad\\_excluyente.pdf](http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/invest_desarrollo/83/colombia_de_la_sociedad_excluyente.pdf).

SOTTOLI, Susana. (2002). La política social en América Latina: Diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas. Recuperado de: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/112/11203410.pdf>.

MAHBUB UL HAQ. (2009). El concepto de Desarrollo Humano. Informes sobre Desarrollo Humano. PNUD. Recuperado de: <http://hdr.undp.org/es/desarrollohumano>

### **Otras fuentes:**

BARRIGA, Carmenza. (2010). Entrevista sobre el Programa Medellín Solidaria. Alcaldía de Medellín. Medellín, Colombia.