



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MANIZALES

Maestría en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio

Tercera Cohorte 2010 – 2012

Familias en Acción: Análisis de la relación entre las condiciones reales de las familias y las concepciones de Desarrollo y de Pobreza del programa en el Municipio de Manizales durante los años 2005-2010

ESTUDIANTE

Maria Del Pilar Ospina Grajales

DIRECTOR

León Sigifredo Ciro Ríos

INVESTIGADORES:

Nombres de los investigadores principales: Maria Del Pilar Ospina G.

Profesión (es): Socióloga

Cargos que desempeñan en la actualidad: Docente, Universidad de Caldas

DIRECTOR DEL PROYECTO:

Nombre: León Sigifredo Ciro Ríos

Último título obtenido: Doctor en Humanidades y Ciencias Sociales.

Cargo que desempeña en la actualidad: Coordinador del Departamento de Ciencias Humanas, Universidad Autónoma de Manizales.

Correo electrónico: leonquinto@gmail.com

Número celular: 3218157413

NOMBRE DE LA LÍNEA DE INVESTIGACIÓN: Ética de la ciudadanía

GRUPO DE INVESTIGACIÓN: Ética y Política

LOCALIZACIÓN DE LA UNIDAD DE ANÁLISIS: Departamento de Caldas, Municipio de Manizales

TIPO DE INVESTIGACIÓN: Investigación aplicada

DURACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN: 1 año

COSTOS: \$ 14.498.000

Tipo de financiación: Personal

DESCRIPTORES / PALABRAS CLAVES: Desarrollo, concepciones de Desarrollo y de Pobreza, necesidades humanas fundamentales, bienes preferentes.

Tabla de contenido

1	INTRODUCCIÓN	5
2	REFERENTE CONCEPTUAL	9
2.1	DESCRIPCIÓN DEL ÁREA PROBLEMÁTICA.....	9
2.2	ANTECEDENTES	13
2.3	CONTEXTO: Historia del Programa Familias en Acción	24
2.4	REFERENTE NORMATIVO:	31
2.4.1	Ley 487 de 1998	32
2.4.2	Documentos CONPES	34
2.4.3	Ley 220 de 2011	36
2.4.4	Decreto 4155 de 2011	37
2.5	ÁMBITO INSTITUCIONAL (Condiciones macro).....	38
2.6	PREGUNTA.....	42
2.7	OBJETIVOS	42
2.7.1	Objetivo General.	42
2.7.2	Objetivos Específicos.....	43
2.8	JUSTIFICACIÓN	43
3	REFERENTE TEÓRICO	47
3.1	Familias en Acción en el contexto de la tensión Neoliberalismo Neoestructuralismo	47
3.2	Neoliberalismo, crecimiento económico y pobreza.....	51
3.3	Familias en Acción y Neoestructuralismo	53
3.4	Familias en Acción: Pobreza y Desarrollo	58
4	METODOLOGÍA	66
4.1	Técnicas y herramientas para la recolección de la Información	68
4.2	Análisis de la Información.....	69
4.3	Metodología: cuadro resumen.....	70
5	ANÁLISIS DE RESULTADOS	75
5.1	ACERCAMIENTO A LAS CONDICIONES MACRO Y MICRO DEL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN75	
5.2	Ubicación de Familias en Acción en el marco de los enfoques y conceptos de la política social en Colombia.....	76
5.3	ANÁLISIS DE LAS CATEGORÍAS DE POBREZA Y DE DESARROLLO.....	84
5.3.1	Según la perspectiva macro institucional.....	84
5.3.2	Un paréntesis sobre asistencialismo Vs el enfoque de las capacidades y del desarrollo a escala humana 90	
5.4	POBREZA Y DESARROLLO SEGÚN LA PERSPECTIVA MICRO DE LOS ACTORES SOCIALES	104

5.4.1	Las concepciones sociales sobre la pobreza.....	106
5.4.2	Las concepciones sociales sobre el Desarrollo	119
5.5	Aportes del Programa Familias en Acción a la reducción de la pobreza y al fomento del desarrollo	125
6	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	132
7	BIBLIOGRAFÍA	149
8	ANEXOS.....	153
8.1	lista de Fuentes Primarias de Información.....	153
8.2	INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN	154
8.2.1	Instrumento para la recolección de la información con las madres titulares y las madres líderes del Programa Familias en Acción en el Municipio de Manizales.....	154
8.2.2	Instrumento para la recolección de la información con los actores institucionales	155

1 INTRODUCCIÓN

La investigación intitulada ***“Familias en Acción: Análisis de la relación entre las condiciones reales de las familias y las concepciones de desarrollo y de pobreza del programa en el Municipio de Manizales durante los años 2005-2010”*** se desarrolla en el contexto de la realización de la maestría en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio de la Universidad Autónoma de Manizales.

Esta exploración académica de los ámbitos de la pobreza y del desarrollo responde a una innegable necesidad de describir y analizar algunos de los fenómenos de mayor relevancia en el mundo contemporáneo. La pobreza es, sin duda, una de las problemáticas que más preocupan y acucian a las sociedades actuales en cuanto que en ella se expresan algunos de los obstáculos más significativos que se interponen para el goce pleno de los derechos sociales y para el desarrollo de los seres humanos bajo los postulados de la dignidad humana. De la misma manera, las discusiones contemporáneas sobre el desarrollo cobran vigencia e importancia en relación directa a la capacidad que tienen las sociedades para estimular verdaderos procesos de transformación y cambios sociales sobre la base del desarrollo pleno e integral de los seres humanos en concordancia con la satisfacción de las necesidades humanas, así como con el fomento de las capacidades y las libertades.

En relación con lo anterior, la investigación que aquí se presenta tiene dentro de sus objetivos más importantes el análisis de las categorías de desarrollo y de pobreza en el contexto de las relaciones institucionales y sociales del Programa Familias en Acción. Es la pregunta por la relación existente entre las condiciones micro de las familias vinculadas al programa con las concepciones de desarrollo y de pobreza del nivel macro institucional. Los niveles macro y micro

respectivamente, son entendidos aquí en correspondencia con los aspectos estatales, políticos y económicos (lo macro) así como con el escenario de desarrollo cotidiano de los actores sociales (lo micro). En efecto, lo macro y lo micro expresan la relación entre el contexto sociocultural y el ámbito de la política pública, entendida aquí en referencia a la política social del Estado y, en ella, a uno de los programas más importantes implementado para la atención de la población pobre y vulnerable del país.

Con el fin de dar respuesta a la pregunta por la relación existente entre las condiciones micro de las familias vinculadas al Programa Familias en Acción con las concepciones de desarrollo y de pobreza del nivel macro institucional, en la primera parte de esta investigación se encuentran los elementos que definen el referente conceptual a través del cual se precisa la definición del problema de investigación, la pregunta, los objetivos, la descripción del área problemática, el estado del arte en relación a la temática planteada así como el contexto que permite identificar el trasfondo social, económico, político, institucional y normativo para la definición del objeto de estudio.

En un segundo momento, en el referente teórico, se plantea la discusión del nivel macro institucional del Programa Familias en Acción en el contexto de las tensiones existentes entre el Neoliberalismo y el Neoestructuralismo como el contexto macro global que determina algunas de las más importantes características de este programa. Asimismo, se hace una comprensión del objeto de estudio a la luz de las categorías de desarrollo y de pobreza como conceptos claves que guían el análisis teórico de la investigación. Seguidamente se encontrará la propuesta metodológica elaborada en coherencia con las categorías de análisis derivadas de la discusión teórica, resaltando que dentro de este estudio se privilegió el enfoque histórico hermenéutico en tanto que el objetivo fundamental se ha enfocado hacia la comprensión crítica y objetiva de los sentidos y de las acciones sociales e institucionales en el contexto de desarrollo del Programa Familias en Acción.

Los insumos fundamentales que llenaron de contenido la etapa de recolección de la información fueron los relatos de los actores sociales e institucionales vinculados con el programa; de la misma manera, las fuentes de información secundarias fueron un referente obligado para tratar de determinar la información sobre la población pobre y vulnerable en el Municipio de Manizales, así como para indicar los objetivos, estrategias y resultados más importantes del Programa Familias en Acción, que aportaron a la identificación de las características estatales e institucionales del programa y de su población objetivo, es decir, consolidaron la información empírica sobre los niveles macro y micro del estudio. Las técnicas y herramientas más importantes utilizadas para la recolección de la información fueron la entrevista semiestructurada, los grupos focales, la observación participante y el diario de campo, en este proceso siempre se tuvo en cuenta el ejercicio de triangulación y validación de la información. El análisis respectivo de esta información se realizó desde el enfoque hermenéutico y se apeló al apoyo técnico del software Atlas Ti, el cual permitió organizar y agrupar la información de acuerdo a las categorías de análisis.

Luego de bosquejar el ejercicio metodológico se encontrará en el presente informe la etapa de análisis de resultados. En este momento de la investigación tratan de esbozarse algunos de los hallazgos más importantes observados durante el trabajo de campo y puestos en diálogo con toda la discusión teórica que a lo largo y ancho de la investigación se ha desarrollado, procurando encontrar en el análisis los elementos que den cuenta de la relación macro y micro del Programa Familias en Acción. En la primera parte de este capítulo se realiza la búsqueda de los aspectos fundamentales que caracterizan la política social en Colombia y cómo dentro de ella empieza a ubicarse en términos conceptuales e institucionales el programa objeto de la investigación. Seguidamente se realiza el rastreo de las categorías de pobreza y de desarrollo según la perspectiva macro institucional. Con el objetivo de dar respuestas a la pregunta de investigación, el ejercicio anterior se complementó con el análisis también de las categorías de pobreza y de desarrollo desde el nivel micro de los actores sociales.

Finalmente se encontrarán las conclusiones del estudio, las cuales emergen del análisis de toda la información compilada durante el desarrollo de la investigación. Se procura en este apartado bosquejar algunos de los elementos más relevantes que den cuenta de las características más importantes de los niveles sociales e institucionales del programa en concordancia con la relación existente entre las condiciones de las familias vinculadas al Programa Familias en Acción con las concepciones de desarrollo y de pobreza del nivel macro institucional. Las conclusiones finalizan con algunas recomendaciones que se hacen para el ajuste y mejoramiento del programa con el fin de hacer algunos aportes concretos derivados del ejercicio académico aquí desarrollado que permitan integrar en la práctica el conocimiento y la ciencia, con la realidad y la política.

CAPÍTULO I

2 REFERENTE CONCEPTUAL

2.1 DESCRIPCIÓN DEL ÁREA PROBLEMÁTICA

El fenómeno de la pobreza es una de las problemáticas que mayor importancia tiene para determinar la estructura social de un país, los niveles de desarrollo, de crecimiento, la dignidad humana y las condiciones para el ejercicio pleno de los derechos. Ha sido siempre una de las prioridades de las políticas públicas y de las agendas de intervención social del Estado e incluso actualmente se pone dentro de los objetivos de desarrollo más importantes a nivel mundial con la declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) fijados en el año 2000 y entre los cuales se encuentra la erradicación de la pobreza y el hambre¹.

Algunas estadísticas sobre pobreza en nuestro país advierten sobre la dimensión de este problema. En Colombia la población pobre por nivel de ingresos corresponde al 45,5% en el año 2009, el porcentaje de indigencia para el mismo período es de 16,4%. “Estas cifras indican que en 2009 había casi 20 millones de colombianos en pobreza, entre los cuales 7,2 millones se encontraban en situación de indigencia” (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Departamento Nacional de Planeación –, 2010, p.49). Por su parte, las mediciones de NBI (necesidades básicas insatisfechas), muestran que en las zonas rurales el porcentaje de NBI es de 53,4% frente al 19,6% en lo urbano, el índice de desarrollo humano muestra que el país ha venido

¹ Específicamente este Objetivo de Desarrollo del Milenio, tiene como fin ,la reducción al 2015 de la mitad de la proporción de personas que sufren hambre y la reducción a la mitad de la proporción de personas que viven con menos de un dólar al día

mejorando en los indicadores en materia educativa pero se encuentra por debajo de países como Cuba, Chile, Argentina entre otros. (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Departamento Nacional de Planeación –, 2010, p.53-54). Con respecto a los indicadores económicos del país, puede decirse que “la economía ha experimentado un crecimiento significativo, en promedio el PIB se ha incrementado 4,3% anual durante el período de 2002 a 2009, con un punto máximo en 2005 cuando aumentó en 7,5%. Debido a la crisis financiera y la recesión mundial que contrajo la demanda internacional y nacional, en 2008, el PIB empieza a caer hasta llegar a la cifra de 0,36% de crecimiento en 2009 (...) Entre 2003 y 2005, período de auge de la economía, el porcentaje de pobres disminuyó menos de un punto porcentual, manteniéndose por encima del 50%. Entre los años 2003 y 2004 la indigencia permaneció igual, en 2005 decreció en 1,3% y en 2008 se incrementó en 2,1%. (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Departamento Nacional de Planeación –, 2010, p.49)

Las cifras nacionales, comparadas con las del municipio de Manizales, localizado en el centro occidente de Colombia con una población de 379.972 habitantes (Gobernación de Caldas, 2010, p.15) perfilan un panorama desalentador: El porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) en la ciudad es de 46,2 (Gobernación de Caldas, 2008, p. 26). La población del Municipio de Manizales censada en el Sistema de Identificación de Beneficiarios Potenciales para los Programas Sociales (SISBEN) indica que en la zona urbana se concentra el 51. % de la población del municipio. La distribución por niveles del SISBEN establece que el 14.7% están en el nivel 1, el 21.8% en nivel 2 y el 14.3% en el nivel 3, siendo el nivel 1 aquel que presenta mayores precariedades en las condiciones de vida de las familias y un alto nivel de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Sin embargo, esta distribución no es homogénea en el territorio, es así como en comunas como San José, Ciudadela del Norte, Universitaria, La Fuente y La Macarena, más del 60% de sus habitantes se encuentran identificados en este sistema y la mayoría pertenecen al nivel 1, en oposición a las comunas Palogrande, La Estación, Eco turística Cerro de Oro,

Tesorito, Atardeceres y Cumanday que se encuentran con participaciones en el sistema por debajo del 36% de la población (FAO, 2010).

Según datos del DANE y de Planeación Nacional, citados por el diario la patria² Manizales registró en 2009 una tasa del 45,4% de pobreza, entre las 13 ciudades principales de Colombia ocupó el lugar número 12 por línea de pobreza. Además, la capital caldense ocupó el primer lugar en indigencia, con una tasa del 11,7%, seguida por Medellín con 10,2%. El desempleo se ubicó en la ciudad de Manizales en el 21,2% en el año 2000, siendo el más alto reportado en las ciudades estudiadas por el DANE, la tasa de desempleo para el conjunto urbano Manizales y Villamaría entre abril y junio de 2003 fue del 18,5%, con una leve reducción en el 2004 al situarse en el 17,7%, este dato se ha mantenido hasta el primer trimestre de 2010 con un aproximado de 34 mil desocupados siendo una de las tasas más altas de desempleo del país.

La crisis cafetera debida a la baja cotización internacional del grano, los efectos de la apertura económica, la violencia interna del país, entre otros factores, han repercutido en la disminución de la actividad económica local, llevando al cierre de varias importantes factorías de la ciudad (las fosforeras, industrias textiles como Arrow y Única, entre otras) y al decrecimiento de la actividad comercial; adicionalmente, de acuerdo con los resultados del estudio de la Cámara de Comercio de Manizales mencionados por el Proyecto FAO 2010, en los últimos 14 años han migrado de la ciudad 132 empresas y se han perdido más de 2.000 empleos directos.

Estas cifras por sí mismas dan cuenta de un oscuro panorama en cuanto a que la pobreza termina siendo uno de las problemáticas sociales más importantes a nivel nacional y local, lo que ha obligado al Estado a implementar una serie de estrategias que puedan hacer frente a esta situación. Dentro de las políticas estatales más importantes para la superación de la pobreza se encuentra el

² Datos extraídos del Diario la Patria de la edición del 10 de Mayo de 2010.

“Programa Familias en Acción” que es una estrategia del gobierno Nacional implementada desde el año 2000, creada mediante el documento CONPES 3081 de junio 28 de 2000 en el cual fueron aprobados los programas de subsidios condicionados del Estado.

La dinámica del programa en la ciudad de Manizales tiene las siguientes características: en este municipio se cuenta con 9.326 familias³. De estas cifras los beneficiarios (es decir aquellas personas inscritas que tiene su documentación al día y se les está liquidando el subsidio) de educación o de salud, se calculan en 7.289 familias que corresponden a 21.178 personas que se encuentran activas en el programa, es decir, el programa tiene una cobertura del 5,4% con respecto al total de la población del Municipio de Manizales y un 12,2% de cobertura sobre el total de la población pobre.

Este programa ha sido sin duda una de las estrategias principales del gobierno para la intervención de la población pobre y vulnerable en aras del mejoramiento de sus condiciones de vida. Comprender las condiciones de pobreza de las familias vinculadas al Programa Familias en Acción desde una perspectiva micro, es decir, desde la cotidianidad de los sujetos y sus condiciones socioculturales, en relación con las concepciones de desarrollo y pobreza del programa en el Municipio de Manizales entre los años 2005 – 2010, es la cuestión de la que quiere dar cuenta esta investigación, la manera en que se ven reflejadas las condiciones socioeconómicas y de pobreza de las familias vinculadas con la estructura del programa, develar a través de la estructuración y objetivos del mismo las concepciones sobre el desarrollo y sobre la pobreza implícitas en Familias en Acción, y la injerencia que para la superación de la pobreza tienen estas estrategias en las cuales se ponen en relación el problema de la Pobreza y las concepciones del desarrollo que subyacen a las políticas sociales del Estado, en un contexto de análisis de las realidades macro y micro, entendiendo por micro

³ Dato actualizado al 24 de junio de 2010, suministrado por el Departamento Nacional para la Prosperidad Social del Departamento de Caldas.

a los individuos y a sus cotidianas interacciones y por macro al sistema político y económico de la sociedad. (Ciro, 2011)

Vale la pena hacerse la pregunta sobre qué escenarios y concepciones del desarrollo está generando Familias en Acción fortaleciendo de manera directa la generación de condiciones de independencia, autonomía y autogestión del desarrollo o por el contrario la mayor generación de dependencia y reproducción de un imaginario de Estado paternalista.

Dar algunas respuestas a estas preguntas es el interés general de este proyecto de investigación, la relación entre los escenarios sociales y culturales y las políticas públicas en el contexto de la problemática social de la pobreza y de la generación de estrategias para su superación. De esta manera, la investigación propende por sugerir estrategias que permitan el mejoramiento y ajuste del programa las cuales pueden acogerse a una revisión de tipo general ya que el programa se encuentra estructurado de la misma manera a nivel nacional, es decir que la investigación además de ser útil al escenario local, es decir, al Municipio de Manizales, será un referente de fortalecimiento de las políticas públicas para la superación de la pobreza en Colombia, particularmente del “Programa Familias en Acción” a nivel Nacional.

El abordaje de este objeto de conocimiento se hará desde un enfoque histórico hermenéutico, es decir, desde la lectura e interpretación de los sentidos de las acciones de los actores vinculados al programa, a los cuales se accederá en un encuentro dialógico y comunicativo. Para el acceso a la información se indagará desde las fuentes primarias, es decir, con los actores sociales e institucionales así como a través de fuentes secundarias que den cuenta de información relevante sobre Familias en Acción.

2.2 ANTECEDENTES

Este estudio se torna pertinente en la medida en que al hacer el rastreo de los antecedentes, se encuentra muy poca información académica que haga

referencia a anteriores investigaciones sobre el Programa Familias en Acción. Una de ellas es la investigación realizada por Fernando Bernal Castillo (2003) sobre el tema de la gobernanza pública y la ampliación del marco conceptual del programa⁴. Más recientemente se hizo la presentación de resultados de la investigación intitulada “Política Social en Colombia: El Programa Familias en Acción” (2012) realizada por la Fundación Foro Nacional por Colombia y que tuvo como objetivo fundamental dar respuesta a las cuestiones de la focalización territorial del programa, las relaciones intergubernamentales, la participación y el enfoque de género.

De otro lado, desde el inicio de Familias en Acción ha sido constante el proceso de evaluación y monitoreo del mismo, encontrándose como referencia de estas miradas internas o gubernamentales diferentes evaluaciones del impacto que el programa ha generado durante el tiempo en que se ha implementado en diferentes regiones del país. Entre las investigaciones más importantes se encuentran: “Familias en Acción: impacto del programa a un año y medio de ejecución” desarrollado por el Departamento Nacional de Planeación (2006), la evaluación del programa con un enfoque diferencial sobre la población desplazada (2008) realizado también por el DNP, el análisis de los alcances del programa después de diez años de ejecución recogido en el documento “El camino recorrido: diez años Familias en Acción” elaborado por el Departamento Nacional de Planeación y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (2010) y por último “La evaluación del Programa Familias en Acción en grandes centros urbanos (2011).

A pesar de ser la información de las evaluaciones de impacto y de anteriores investigaciones académicas muy valiosa para hacerse a una idea del programa, no se encuentra en este tipo de análisis referencia a la pregunta por las concepciones de desarrollo y pobreza del programa y su relación con las condiciones socioculturales de las personas vinculadas al programa, lo cual

⁴ Véase Fernando Bernal Castillo (2003). “*Gobernanza pública, violencia y políticas de alivio a la pobreza*” Universidad Externado de Colombia

justifica de entrada la realización de la presente investigación en la medida en que se adentra en un campo del conocimiento aún inexplorado. Observemos de manera detallada algunos de los elementos más importantes encontrados en estos antecedentes, tanto en las evaluaciones de impacto que el Departamento Nacional de Planeación ha realizado, así como en las investigaciones académicas antes mencionadas.

En la investigación de Fernando Bernal Castillo (2003) hay un cuidadoso análisis de las particularidades del Programa Familias en Acción en relación con las políticas públicas en Colombia y con el concepto de Estado que fomenta este tipo de intervenciones. Uno de los aportes más importantes dentro de esta investigación es el desarrollo del concepto de “bienes meritorios” (2003, p.2) el cual el autor propone como clave para la comprensión del significado que dentro de la estructura del Estado tiene un programa como Familias en Acción. Ésta categoría indica que de acuerdo a las externalidades negativas que puedan generarse en un contexto de libertad económica⁵, el Estado deberá intervenir con el fin de asegurar mayores posibilidades de goce de los derechos sociales a las personas que se encuentren en una situación de pobreza o vulnerabilidad. Este concepto se ha tenido en cuenta para efectos de la comprensión teórica de la investigación que aquí se presenta, en la medida en que aporta a la comprensión de una relación mucho más compleja entre lo que aquí ha sido denominado neoliberalismo y neoestructuralismo como elementos que definen el contexto político – económico en el cual el programa se desarrolla.

Dentro de las conclusiones más importantes arrojadas por la investigación de Bernal Castillo, están que, sobre la gobernanza pública, hay una buena capacidad por parte de los gobiernos locales para manejar recursos e implementar políticas públicas, aclarando sin embargo, que el país aún tiene falencias en la identificación de “elementos empíricos que permitan aquellos parámetros de carácter social, económico, político o cultural que son los que en últimas

⁵ En un sistema de libre mercado, no todas las personas tienen la posibilidad de acceder a bienes y servicios primarios como la educación y la salud a través de intercambios económicos

contribuyen más en la determinación de la mayor o menor gobernanza pública en las regiones y en los gobiernos locales” (Bernal, 2003, p. 56) Vale aclarar entonces que la afirmación primera hecha por el autor fue derivada del análisis del funcionamiento institucional de las administraciones locales en relación con el esfuerzo y la eficiencia fiscal, el sistema subsidiado de salud y la pobreza.

Esta última variable relacionada con uno de los objetivos fundamentales de esta investigación, determinó que “los municipios que cuentan con altos porcentajes de población en estado de pobreza se asocian con manejos ineficientes del gasto y con bajos niveles de eficiencia fiscal” (Bernal, 2003, 57) Es decir, que esto puesto en relación con los objetivos de la investigación, el tema de la pobreza no debe intervenir únicamente desde la creación de programas y estrategias (sin dejar de reconocer que esto sea importante) sino que deben hacerse mayores esfuerzos por comprender el problema de la pobreza desde una visión más estructural, que contemple las deficiencias y la corrupción del sistema político y estatal como agentes y causas de la reproducción de la pobreza. En términos de Bernal “ “superar” la pobreza implica conocer de antemano arreglos institucionales que dan forma a la estructura de desigualdad en la sociedad colombiana, la que toma muy diversas formas alrededor de temas (...) como el poder, la riqueza, la salud, la nutrición, el privilegio, la seguridad, y otros elementos críticos de la desigualdad” (2003, p. 63)

Analizando los resultados y conclusiones de la investigación realizada por la Fundación Foro sobre la focalización territorial, las relaciones intergubernamentales, la participación y el enfoque de género del Programa Familias en Acción, se encuentra que, frente al asunto de la focalización territorial el programa privilegió las condiciones técnicas sobre las condiciones socioeconómicas de los municipios, en otros términos, esto significa que la determinación de la puesta en marcha del programa, no se hizo sobre la base de la definición de criterios de pobreza que justificara este tipo de intervención sino que se evaluaron sobre todo los criterios que hicieran posible el funcionamiento técnico y operativo del programa como son principalmente la existencia de una

capacidad institucional para la prestación de servicios de salud y educación, así como la presencia de una sucursal bancaria en el municipio. Privilegiando entonces estos elementos, muchos municipios sobre todo del Chocó, con niveles de pobreza elevados, no contaron con las condiciones de ingreso al programa, en el proceso de focalización territorial.

Frente a los esquemas de las relaciones intergubernamentales que se dan a través del programa, la investigación concluye que entre Acción Social y las demás entidades del orden nacional las relaciones han sido óptimas y han permitido la operación del programa. Como elemento crítico se advierte el imaginario que sobre Acción Social existe, como una entidad con funciones ministeriales que tiene en sus manos la responsabilidad de importantes decisiones de la política social en Colombia y un manejo considerable de recursos financieros.

De otro lado, vale la pena mencionar que bajo los esquemas de operación del programa, según esta investigación, se fomenta una gestión centralizada que no estimula las capacidades de la descentralización pública. El diseño, la ejecución y la evaluación y monitoreo de Familias en Acción se hace desde el gobierno central, a través de Acción Social. Frente a esto se alude entonces a que el gobierno mantiene el interés en el manejo del programa a causa de la legitimidad política que éste puede ofrecer en razón de la cobertura sobre la población pobre, los réditos políticos que esto puede generar en el largo y en el mediano plazo y la alianza que puede hacerse con los municipios para el desarrollo de otras iniciativas o políticas. (Foro, 2011)

Las conclusiones de esta investigación sobre los procesos de participación que podría promover el programa expresan que, si bien la participación de las madres se ha incrementado, es una participación que exclusivamente se da en los espacios que el programa ha generado para esto, más no se filtra la participación a otros escenarios públicos, cívicos o comunitarios.

La participación que promueve el programa tiende a ser, por tanto, una participación pasiva e instrumental: pasiva en el sentido de que las madres se van amoldando a su condición de receptoras de un beneficio y de corresponsables de la buena operación del programa. Instrumental, por cuanto las beneficiarias terminan convertidas en vehículos del programa y en medios para el cumplimiento de las metas propuestas. Las madres beneficiarias del subsidio condicionado intervienen en los espacios propios del programa, cuyas reglas han sido predefinidas en instancias nacionales y totalmente por fuera de su alcance y manejo. (Foro, 2011, p.26)

Frente al problema de género, éste termina siendo un asunto obligado, cuando Familias en Acción para su funcionamiento privilegia la participación de las mujeres. En la mujer se delega la responsabilidad de la recepción del subsidio, de la participación en las reuniones del programa y del cumplimiento de responsabilidades, condiciones fundamentales para el funcionamiento operativo del programa. Esto genera posiciones encontradas, algunos consideran que esta vinculación de la mujer propicia empoderamiento y autonomía, para otros es una sobrecarga de funciones y una situación instrumental de las mujeres para que las iniciativas gubernamentales funcionen de manera adecuada.

En relación con la investigación que aquí se desarrolla, el informe de la Fundación Foro, en el apartado sobre recomendaciones, indica que el programa debe rediseñarse sobre la base de la focalización social, entendiendo por esto, que las acciones del Estado deben llegar a la población que realmente lo requiere. Sin embargo, advierte que esto depende “de la noción de pobreza que dé soporte al diseño de la focalización. Un enfoque promovido por amartya Sen, que se centra en las capacidades de las personas antes que en aspectos relacionados puramente con el ingreso, obliga a que los programas de asistencia social sean relativos en los satisfactores y absolutos en las capacidades. En otras palabras, el punto clave es la provisión eficiente de bienes y servicios y su impacto en el incremento de las capacidades de la población beneficiaria”. (Foro, 2011, p.35) Hasta aquí un elemento clave que advierte sobre la pertinencia de la investigación

aquí realizada en cuanto pretende dar cuenta de las concepciones de desarrollo y pobreza sobre las cuales se estructura Familias en Acción.

Para terminar el análisis sobre los antecedentes investigativos sobre el Programa Familias en Acción, veamos algunas de las conclusiones más importantes de las evaluaciones del impacto que el programa ha realizado con el fin de determinar el avance en el logro de las metas propuestas.

La evaluación de impacto realizada en el año 2006 por la unión temporal IFS – Econometría toma como muestra para el estudio 122 municipios del país entre los años 2002, 2003 y 2006. Se hicieron entrevistas a un aproximado de 9.566 hogares y se indagó por las condiciones de los municipios para la prestación de servicios de salud y educación. Vale la pena aclarar que esta evaluación de impacto se llevó a cabo en municipios con población menor a los 100.000 habitantes.

Dentro de las conclusiones más importantes a las que llega esta evaluación de impacto se encuentra que efectivamente el programa ha aportado al mejoramiento de la permanencia escolar, en primaria la permanencia aumentó un 3% y en secundaria entre un 8% y 9% (DPR-FIP DNP, 2006, 164) En salud indica que se han reducido las tasas por EDA (Enfermedad diarreica aguda) y se ha incrementado la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo, frente al tema de nutrición no son muy específicos en los logros indicando sólo que son los menores mayores de 36 meses los que se han visto beneficiados y que los niveles de consumo familiar de proteínas y cereales también han mejorado.

Frente al tema de los ingresos este informe concluye que: “A pesar de que no se observan impactos significativos del programa sobre los ingresos del hogar, sí se insinúa en los datos un efecto positivo: el ingreso total, incluyendo los subsidios del programa, es 25, 2% mayor que el ingreso que tendría el hogar sin programa; y sin incluir los subsidios es 21,2% mayor; y el ingreso laboral es 9,6% mayor al que habrían obtenido los miembros del hogar sin programa. La dispersión de las diferencias alrededor de estos promedios, sin embargo, es demasiado grande y,

por eso, los resultados observados no son estadísticamente significativos a los niveles usuales de confianza” (DPR-FIP DNP, 2006, 164) Frente a esto vale entonces hacer el llamado de atención, sobre las imprecisiones a las que este tipo de información invitan, tal y como se presentan parecen contradictorias, no es claro lo que en relación a los impactos del programa sobre los ingresos quiere decirse, aún cuando sea Familias en Acción una estrategia pensada como complemento a los ingresos de los hogares. Curiosamente ante las impresiones advertidas, el informe termina por decir que “los resultados encontrados en términos de ingresos dejan la sospecha que ésta variable no está bien medida” (DPR-FIP DNP, 2006, 82).

Seguidamente frente a las conclusiones de ingresos se advierte que el programa sí redujo los niveles de pobreza y pobreza extrema medidas por línea de pobreza en términos de ingresos, afirmación contradictoria luego de que se dijera que el impacto sobre los ingresos no ha sido significativo.

De otro lado, los resultados más significativos que arroja la evaluación de impacto realizada en el año 2008 en relación al impacto que el programa ha tenido sobre la población desplazada, deben mirarse a la luz de las nuevas exigencias hechas a través de la sentencia T025 de 2004, la cual exigía de parte del Estado una mejor atención a la población en situación de desplazamiento y su inclusión prioritaria en los programas sociales del Estado, entre estos Familias en Acción.

Hay en esta evaluación de impacto un reconocimiento de la potencialidad que el Programa Familias en Acción ha tenido en relación a los procesos de información lo cual ha asegurado que, para el caso particular de la población desplazada, haya procedimientos y canales de comunicación efectivos para su adecuada vinculación al programa. A diferencia de lo que sucede con la oferta del programa hacia la población pobre y vulnerable donde las convocatorias son periódicas, para la población desplazada hay una oferta permanente que se traduce en un sistema de convocatorias abiertas, es decir, el programa está siempre preparado para vincular a las personas en situación de desplazamiento, teniendo sólo como requisito la verificación de la condición de desplazado y no criterios en relación a

su situación de pobreza, elemento importante para tener en cuenta en esta investigación, pues según esta información el programa empieza a ampliarse a la intervención de otras problemáticas (diferentes a la pobreza aunque relacionadas con ella) como la violencia, el conflicto y el desplazamiento.

Para terminar con el análisis sobre las evaluaciones de impacto de Familias en Acción, en el año 2011 se realizó la evaluación de la operación del programa en grandes centros urbanos. Se tienen en cuenta para este fin, metodologías cuantitativas y cualitativas, tales como, econometrías, entrevistas y grupos de debate con la población vinculada al programa, así como el análisis de la información estadística del SISBEN. Vale la pena resaltar la importancia de la vinculación de los análisis cualitativos antes ausentes en las evaluaciones de impactos y que arrojaron información importante producto del encuentro directo con las familias y actores sociales vinculados al programa.

El análisis cualitativo abre un trasfondo pocas veces visto en este tipo de estudios, donde, a pesar de los resultados positivos encontrados en muchas de las variables analizadas cuantitativamente, se descubre una angustiante situación y unas deficiencias generales de la política redistributiva y social del Estado. Esto significa que si bien el programa cumple adecuadamente la mayor parte de sus objetivos, el futuro de estas familias sigue siendo incierto, débil, delicado -por decir lo mínimo- y las oportunidades laborales escasas, restringidas y de muy baja calidad. Por consiguiente, la movilidad social es restringida y la eficiencia de la política redistributiva casi nula. (Centro Nacional de Consultoría, 2011, p.243)

Este tipo de información permite ampliar el espectro de comprensión sólo producto de los datos, números y estadísticas incluyendo las voces de los actores, quienes a través de relatos pueden expresar mucho más de lo que de ellos podría decir un número o una cifra. Con esta posibilidad, se llegó a la conclusión que una de las causas más importantes para el aumento de la pobreza en los centros urbanos es la migración, o bien producto de la búsqueda de mejores oportunidades laborales (que difícilmente llegan) o también como consecuencia del desplazamiento forzado producto de la violencia.

Es relevante observar frente a la información presentada el cambio de perspectiva que hay en las mediciones de impacto, donde empieza a vislumbrarse la intención de comprender desde un enfoque más estructural el problema de la pobreza en Colombia.

Coherentemente con lo anterior, la evaluación de impacto advierte que “el sistema educativo requiere cambios estructurales en cada uno de sus niveles” (Centro Nacional de Consultoría, 2011, p. 244) identificando en la educación uno de los elementos que explican la reproducción de las desigualdades sociales, ya que es a través del proceso formativo que se adquieren capacidades y competencias que fortalecen el capital humano y amplían las oportunidades de los individuos en el ámbito laboral, elemento que en términos de crecimiento económico se traduciría en mejora de los ingresos. Frente a esto se advierte que “los niños de los hogares más pobres siguen adquiriendo desventajas con respecto a sus pares de otros estratos económicos” (Centro Nacional de Consultoría, 2011, p.245) razón por la cual se hace el llamado de atención que indica que no es sólo el hecho de tener a los niños en el sistema escolar sino que también se debe examinar la calidad del mismo.

De la misma manera, el programa sigue sin solucionar la deserción de la educación postsecundaria, donde en la mayoría de los casos los jóvenes no ingresan a la educación superior porque deben trabajar para ayudar en el complemento de los ingresos del hogar o también debido a las desigualdades en la calidad de la educación que se traduce en un bajo puntaje en las pruebas ICFES, que es uno de varios indicadores que sirven para medir el tipo y la calidad de educación que el joven recibió. En síntesis “si bien el programa Familias en Acción es eficaz para alcanzar sus objetivos, éste no alcanza a cerrar el enorme abismo existente entre los pobres y aquellos que hemos llamado privilegiados”. Es, por supuesto, un círculo vicioso donde la baja calidad de la educación básica y secundaria a la que acceden los más pobres se convierte en un obstáculo para poder acceder a educación postsecundaria” (Centro Nacional de Consultoría, 2011, p.246) Esto se convierte en una cadena acumulada que va a dejar a estos

jóvenes por fuera de la economía moderna y el empleo formal de calidad (salarios altos, seguridad y previsión social) y así continuamos con un eslabón más de la cadena de la reproducción de la pobreza y la desigualdad social.

En conclusión, para el Centro Nacional de Consultoría (2011) el Programa Familias en Acción alivia de manera temporal la situación de la pobreza pero no logra un mejoramiento estructural de las condiciones socioeconómicas ni un avance significativo en la escala económica y social de las familias a él vinculadas, lo cual hace que una vez sea retirado el subsidio se retorne a las condiciones iniciales de pobreza y vulnerabilidad.

Siguiendo con el asunto de la pobreza, éste informe es reiterativo en afirmar que los aportes reales del programa a la superación de la pobreza son bajos o casi nulos. En relación a esto “los efectos positivos del programa sobre la asistencia escolar no aseguran un mejor destino a los jóvenes beneficiarios que viven en un ambiente de pobreza, dificultades y violencia: el ambiente de pobreza que se vive a nivel local no puede ser borrado de un solo pincelazo a través de un subsidio que en ocasiones es de subsistencia” (Centro Nacional de Consultoría, 2011, p.249)

En las recomendaciones últimas sobre el problema de la superación de la pobreza se hacen algunas sugerencias generales no sólo para Familias en Acción sino para la política social colombiana. Ellas incluyen el mejoramiento en los procesos de comunicación para que la información sobre los programas sociales y la oferta estatal, lleguen a las personas que más lo necesitan, dada su condición de pobreza y vulnerabilidad. De otro lado, se insiste en el entrenamiento para el trabajo, ya que dentro de las situaciones más problemáticas que se identifican están la falta de oportunidades y capacidades laborales. Los ingresos familiares sólo podrán afectarse positivamente si las condiciones laborales de los jefes de hogar mejoran y esto sólo puede lograrse si hay mejoramiento de la formación para el trabajo así como de su oferta bien sea pública o privada bajo condiciones de calidad y seguridad. Para terminar, dentro de las recomendaciones se advierte no descuidar los asuntos de la salud y el bienestar familiar. Frente al primero se

debe tener en cuenta que necesariamente una situación de pobreza afecta tanto la salud física como la mental y frente a lo segundo se hace necesaria una intervención mayor sobre los roles y las funciones asumidas por los padres y miembros del hogar como los actores centrales en un proceso de intervención de la familia, como es el caso del programa objeto de estudio. (Centro Nacional de Consultoría, 2011, p.256)

Así entonces, se presentan algunas de las investigaciones más importantes que se han realizado sobre el Programa Familias en Acción, bien sea como parte de un esfuerzo académico o producto de las miradas internas que el programa ha hecho sobre sí mismo. Trató de abordarse la literatura a la luz de la temática de interés de esta investigación, esto es, el problema de la pobreza y la manera como el programa se enfoca hacia su superación bajo supuestos y concepciones teóricas.

2.3 CONTEXTO: HISTORIA DEL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN

El Programa Familias en Acción surge como parte de las estrategias que el gobierno de Andrés Pastrana en el año 2000 fija dentro del paquete intervenciones del Plan Colombia en los ámbitos sociales y económicos. Esta decisión de gobierno parece oportuna en el marco de la crisis subsecuente generada por las externalidades negativas y fallas del mercado producto de la liberalización de la economía colombiana que elevó considerablemente el número de pobres en el país, los cuales no podían acceder por vía del intercambio monetario a los bienes más importantes para su desarrollo humano y social como son la seguridad social, la salud y la educación.

Asimismo, el programa se desarrolla en el contexto de la descentralización y el cambio de modelo público de oferta subsidiada de servicios por uno de libre competencia regulada, con subsidios a la demanda como mecanismo de protección directa a la población más pobre, bajo los conceptos de solidaridad y equidad” (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Departamento Nacional de Planeación –, 2010, p.31-32)

Los hechos que dan cuenta de la crisis económica de los años 90' en Colombia y de las fallas generadas por los procesos de apertura y liberalización económica, que terminaron obligando al gobierno a tomar medidas, se traducen en las siguientes cifras: “Durante la primera mitad de los años de 1990, el PIB en promedio creció 5% y en 1999 presentó un comportamiento negativo de 4,3%. Los índices de desempleo alcanzaron tasas del 20%, la pérdida de poder adquisitivo fue del 13% y a partir de 1998 la pobreza aumentó como consecuencia de la recesión económica que se extendió hasta finales de 1999” (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Departamento Nacional de Planeación –, 2010, p.66-67)

En la década del 2000, aunque los indicadores mejoraron parcialmente, el panorama siguió siendo sombrío. La incidencia de la pobreza en Colombia como se mencionó con anterioridad, fue del 45,5% en el año 2009 y si bien hubo una reducción significativa con respecto a los datos del 2002 cuando era de 53,7%, debe tenerse en cuenta que el número absoluto de pobres en Colombia para este momento era de casi veinte millones de personas y que la reducción de la pobreza en el país ha sido menos significativa que para la totalidad de América Latina (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011,p.31) El porcentaje de colombianos en pobreza extrema es de 16,4% según el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), La desigualdad medida por el coeficiente de Gini es de 0,57. Entre 2002 y 2009 el avance fue leve al pasar de de 0,59 a 0,57 (Ley 1450 de 2011)⁶.

Dentro de los índices del desarrollo humano por componente tenemos que: la esperanza de vida en años es de 74,8, el porcentaje de población analfabeta de 7,5%, el PIB es de 0,758 y el índice de desarrollo humano es de 0,840. Frente a estos datos el informe de desarrollo humano ((Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011) refleja una problemática con respecto a la inequidad regional y la falta de convergencia entre el campo y la ciudad, hecho que afecta directamente los indicadores sobre desarrollo humano desde la correlación propuesta por la ONU que predica que entre más desigualdad menor desarrollo humano. Esta información sobre desarrollo

⁶ Por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014

humano directamente advierte sobre la situación de pobreza en el país y en la lectura de sus indicadores se encuentra una información que es valiosa para Familias en Acción en la medida en que salud, esperanza de vida y educación son los elementos claves de este diagnóstico y medición coincidentes con los pilares fundamentales del programa.

De acuerdo a las cifras alarmantes sobre pobreza presentadas en el año 2000, el gobierno decide que el programa sea implementado inicialmente sólo en municipios con menos de 100.000 habitantes, alcanzando en 2005 una cobertura de 700 municipios y alrededor de 400.000 familias. En el 2005, el Gobierno de Colombia dio inicio a una importante fase de expansión de beneficiarios aprobada mediante documento CONPES 3472 de 4 de junio de 2005 ampliándose la cobertura hacia centros urbanos de más de 100.000 habitantes, y grandes ciudades, entre estas Manizales.

A fines de 2009, el programa llegaba a 2,7 millones de familias (24% de la población) en todos los departamentos, con un presupuesto anual de US\$900 millones. En sus inicios Familias en Acción tenía un carácter transitorio y restrictivo, no obstante, de acuerdo con los resultados de las evaluaciones de impacto, pasa de ser parte de un programa de gobierno a proponerse como una política de Estado, de hecho esta última propuesta se encuentra en trámite en el congreso Nacional con el proyecto de ley 220 de 2011. (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Departamento Nacional de Planeación –, 2010, p.21).

De acuerdo con la evaluación de impacto del programa (DAPR-FIP-DNP, 2006) Familias en Acción es una de las estrategias estatales más importantes implementadas con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población más pobre y vulnerable del país, vale aclarar, que esta iniciativa gubernamental contó con el apoyo de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de desarrollo, los cuales financiaron a través de préstamos la implementación del programa así como con la asesoría de países que contaban con programas similares y que sirvieron como modelo al programa Familias en Acción.

El programa Familias en Acción “diseñado a imagen del programa Mexicano “progresar” (actualmente “oportunidades”), tiene tres componentes principales correspondientes con los pilares del capital humano: educación, salud y nutrición. La idea central de Familias en Acción es suministrar a los hogares más pobres un subsidio en dinero, condicionado por un conjunto de requisitos. El denominado subsidio educativo, se entrega a los hogares con niños de 7 a 17 años de edad, por niño matriculado en el sistema escolar básico que asista regularmente a por lo menos el 80% de las clases (...) El componente de salud y nutrición consta de un conjunto de acciones dirigidas a las madres y a sus niños de 0 a 6 años. Específicamente, los niños deben registrarse y asistir regularmente a los controles de crecimiento y desarrollo, y a los programas de vacunación del Ministerio de Salud, y las madres deben asistir a las charlas de salud. ” (DAPR- FIP- DNP, 2006, p.8)

Según algunas de las conclusiones del informe de impacto del año 2006, el programa hizo aportes en la reducción de los niveles de pobreza extrema y pobreza del país medidos por la metodología de línea de pobreza con un enfoque sobre el nivel de ingresos del país; “el programa sí redujo los niveles de pobreza extrema y, en menor medida, los niveles de pobreza, medidos por la metodología de línea de pobreza en términos de ingresos (DAPR- FIP- DNP, 2006, p. 82). Aunque el programa Familias en Acción se concibe como una estrategia del Estado cuyos principales objetivos son el mejoramiento de los niveles de salud, educación y nutrición de los niños y niñas hasta los 17 años, en la evaluación de impacto del mismo se han identificado otros impactos como: cambios en los niveles de ingreso y de consumo de los hogares beneficiados, focalización en los más pobres, empoderamiento de la mujer, aumento del capital social entendiendo por tal, una mayor convivencia ciudadana, confianza en las instituciones del Estado y un mejoramiento en la acción colectiva de los beneficiarios (DAPR- FIP- DNP, 2006, p.147)

Como programa estatal, Familias en Acción, según algunos analistas, surge como producto de la crisis de la intervención que el Estado venía haciendo del problema de la pobreza en Colombia. El bajo impacto de las políticas públicas en el país, en el sentido de que estas lleguen a los sectores de la sociedad más débiles y pobres, se debe en

parte a vacíos de tipo fiscal pero también a la falta de calidad de los gobiernos locales y regionales en términos de transparencia, rendición de cuentas y de las concepciones de desarrollo que tenga el gobierno nacional y local. Al hablar de los bajos impactos de las políticas públicas también se tiene que hablar de situaciones de alta inequidad económica y política donde las élites dominan estructuras de gobernanza pública locales con la baja probabilidad que los beneficios lleguen a los segmentos de la población más pobre y vulnerable. Es en este marco en el que surge Familias en Acción orientado al alivio de la pobreza dentro del grupo más pobre de la población (Bernal, 2003, p.1)

Según Fernando Bernal Castillo (2003), retomando el concepto de bienes meritorios de Musgrave, Familias en Acción se corresponde desde el lenguaje económico a dicha categoría ya que los bienes meritorios “son productos generalmente no distribuidos por medio de un sistema de precios, sino basados en mérito o necesidad (...), son bienes ofertados por el mercado libre, pero no en la cantidad adecuada. Educación y salud son ejemplos de bienes meritorios” (Bernal, 2003, p.2) Necesariamente estos análisis de tipo académico se corresponden al cambio en la concepción estatal del desarrollo y la organización económica del país en el contexto de la apertura de los años 90’ a través de la cual se liberaliza la economía y se deja bajo la lógica de la oferta y la demanda el acceso a determinados bienes y servicios regulados por el mercado sin intervención del Estado. Sin embargo, al parecer por las fallas del mismo mercado existe un desequilibrio social en el acceso a determinados bienes, para nuestro caso, salud y educación, que expresan un aumento considerable en los niveles de pobreza en el país y que requieren ser intervenidos. “Las fallas del mercado en la provisión de bienes meritorios son las que llevan al Estado a intervenir, por lo que no se puede dejar en manos del mercado la solución a este tipo de fallas. Estos bienes deben ser provistos por el Estado” (Bernal, 2003, p.12)

Desde este punto de vista se justifica la intervención del Estado frente a las fallas del mercado y a las inequidades sociales que esto produce, procurando asegurar el cumplimiento y acceso a derechos vitales como la salud y la educación a aquellos ciudadanos que no pueden hacerlo por medio del intercambio monetario. De lo anterior

se deduce que “para la escuela de la “economía pública”, el Estado y su sector público juega un papel fundamental en la construcción de las sociedades, al resolver de manera eficiente las externalidades generadas en la coexistencia social vía procesos políticos. Esto abre un espacio importante a la operación de políticas públicas como Familias en Acción, en sociedades en las que los individuos no pueden ejercer de manera plena sus derechos civiles y políticos.” (Bernal, 2003, p.8)

Lo anterior puede entenderse en términos de perspectivas teóricas acerca del papel del Estado para la intervención de la pobreza concretamente como parte de una manera de responder a la crisis social y económica. Los hechos que dan cuenta de la crisis económica de los años 90’ que obligan al gobierno a tomar medidas se traducen en las siguientes cifras: “Durante la primera mitad de los años de 1990, el PIB en promedio creció 5% y en 1999 presentó un comportamiento negativo de 4,3%. Los índices de desempleo alcanzaron tasas del 20%, la pérdida de poder adquisitivo fue del 13% y a partir de 1998 la pobreza aumentó como consecuencia de la recesión económica que se extendió hasta finales de 1999” (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Departamento Nacional de Planeación –, 2010, p.66-67) Las consecuencias ocasionadas por esta crisis principalmente sobre la población más vulnerable, obligaron al Estado a tomar medidas de protección social a partir del CONPES 3144 de 2001 (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Departamento Nacional de Planeación –, 2010, p.67)

Con el objetivo de hacer frente a esta situación coyuntural, desde el punto de vista económico y social se crea en el año 2000 la Red de Apoyo Social (RAS) como parte de la estrategia de recuperación del Plan Colombia con el ánimo de mitigar los efectos negativos que de esta situación derivaban sobre la población pobre y vulnerable del país. La RAS se puso en funcionamiento durante tres años con tres programas temporales de emergencia: “Manos a la Obra” -Empleo en Acción-, “Subsidios Condicionados” Familias en Acción- y “Capacitación Laboral” -Jóvenes en Acción- (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Departamento Nacional de Planeación –, 2010)

La RAS, en su calidad de ejecutora de programas sociales especiales, fue adscrita al Fondo de Inversión para la Paz (FIP) creado por la Ley 487 de 1998 y reglamentado por el Decreto 149 de 2000, como un fondo-cuenta del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Dapre), sin personería jurídica y regido por el derecho privado de contratación. El objeto del FIP es financiar los programas y proyectos estructurados para la obtención y consolidación de la paz.

Con la creación de la RAS se contaba con unos programas flexibles y oportunos que atendieran a la mayor cantidad de pobres afectados por una crisis económica temporal. La idea era dotar de instrumentos a la población para salir de la situación de pobreza en el menor tiempo posible. Así la red podría contraerse cuando las condiciones de las familias mejoraran y expandirse cuando los ingresos de la población más pobre se vieran afectados en forma masiva (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Departamento Nacional de Planeación –, 2010, p.67)

En un inicio el documento CONPES 3144 referido por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y el Departamento Nacional de Planeación (2010) había establecido la temporalidad de las RAS mientras se mitigaban los efectos de la crisis económica, pero dejaba abierta la posibilidad para que los programas implementados se volvieran permanentes de acuerdo a los resultados obtenidos y a los impactos evidenciados en sus evaluaciones.

Con base entonces en las evaluaciones de las RAS y de la reestructuración institucional del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Dapre), realizada en 2005, se crea la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) y se decide trasladar Jóvenes en Acción al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), terminar con Empleo en Acción, y continuar y ampliar Familias en Acción, como uno de los programas sociales del Plan Colombia adscrito y financiado por el Fondo de Inversión para la Paz (FIP) (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Departamento Nacional de Planeación –, 2010, p.71)

Entre las funciones más importantes asignadas a Acción Social se encuentran el direccionamiento de la política social y de cooperación para el país, la ejecución de la inversión destinada a los programas de atención a la población pobre y vulnerable,

coordinar el sistema integral de atención a la población desplazada y a las víctimas por la violencia.

De esta manera, luego de toda una estructuración de unas políticas sociales de intervención a la población pobre y vulnerable del país que inicia con el RAS y con tres programas pilotos: Empleo en Acción, “Subsidios Condicionados” (Familias en Acción) y “Capacitación Laboral” (Jóvenes en Acción), termina concentrándose en la figura institucional de Acción Social y poniendo su principal empeño en el fortalecimiento del programa Familias en Acción debido a los resultados positivos mostrados a través de las evaluaciones de impacto, lo que implica una ampliación geográfica y demográfica del programa haciendo que para este momento sea la estrategia más importante y de mayor cobertura que tiene el Estado dentro de su política de intervención social. Esto se ha dado tanto en términos de cobertura geográfica como en el número de involucrados, al pasar de 320.000 familias en 2002 a 2,8 millones de hogares beneficiados en 2010, con 5,3 millones de niños y niñas, quienes reciben los subsidios de nutrición y educación en 1.099 municipios del país y ha trazado la ruta para el cumplimiento de varias metas del milenio” (Acción Social – DNP, 2010, p. 22)

En síntesis podría decirse que la creación del “Programa Familias en Acción”, responde a la crisis subsecuente generada por las externalidades y fallas del mercado producto de la liberalización de la economía colombiana que elevó considerablemente el número de pobres en el país, los cuales no podían acceder por vía del intercambio monetario a los bienes más importantes para su desarrollo humano y social como son la educación y la salud. De acuerdo a esto, se sigue justificando el fin de la presente investigación, y en ella la pregunta de si este tipo de programas logran de manera integral modificar las condiciones de pobreza de sus vinculados o si simplemente palia algunas de sus consecuencias más inmediatas en términos de salud, nutrición y educación.

2.4 REFERENTE NORMATIVO:

Analizado el contexto social y político que dio origen a Familias en Acción, se hace preciso comprender desde los ámbitos jurídicos e institucionales cuáles fueron las

transformaciones y decisiones políticas que dotaron de legalidad y legitimidad la puesta en marcha del programa. Veamos detenidamente cada una de las normas y de los ajustes institucionales que dieron origen y que mantienen a Familias en Acción como uno de los baluartes de la política social en Colombia, haciendo énfasis en las decisiones asumidas por el CONPES (Consejo para la política económica y social) como el principal organismo asesor del gobierno en la determinación de políticas en el orden social y económico del país.

2.4.1 Ley 487 de 1998

Mediante esta ley se autoriza un endeudamiento público interno y se crea el Fondo de Inversión para la Paz (FIP), el cual tenía como objeto fundamental la financiación de programas y proyectos enfocados hacia la consecución de la paz en Colombia. Al FIP se encontraba adscrita la Red de Apoyo Social (RAS) que como se mencionó anteriormente era parte de la estrategia del Plan Colombia y tenía como finalidad la mitigación de los efectos negativos generados por la crisis económica de los años 90'sobre la población pobre y vulnerable del país. En relación a Familias en Acción, la RAS fue la encargada de direccionar tres importantes programas: Jóvenes en Acción, Empleo en Acción y Familias en Acción. Este último sobrevivió y se fortaleció luego de la desaparición de la RAS y la posterior creación de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (ACCIÓN SOCIAL), la cual tendría como objetivo el direccionamiento de los programas sociales del Estado para la atención de la población pobre y vulnerable del país. Acción Social se crea mediante decreto 2467 de 2005, el cual fusionó la Red de Solidaridad Social (RSS) y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI).

La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, es un establecimiento público, del orden nacional, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Art. 2 Ley 2467 de 2005). Dentro de las principales funciones que se enumeran en esta ley en materia de política social están:

1. Coordinar el desarrollo de la política que en materia de acción social fije el Gobierno Nacional.
2. Coordinar el desarrollo de la política que en materia de cooperación fije el Ministerio de Relaciones Exteriores.
3. Administrar y promover la cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable bajo la dirección y coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores.
4. Ejecutar en lo de su competencia los programas de la política de inversión social focalizada que defina el Presidente de la República, contemplados en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, dirigidos a los sectores más pobres y vulnerables de la población colombiana.
5. Efectuar la coordinación interinstitucional para que la acción social llegue de manera ordenada y oportuna al territorio nacional.
6. Coordinar el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y ejecutar acciones de acompañamiento al retorno, prevención, protección, atención humanitaria y reubicación a favor de la población desplazada y en riesgo de desplazamiento, de conformidad con las competencias asignadas por la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios.
7. Atender a las víctimas de la violencia de acuerdo con lo establecido por la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 782 de 2002 y aquellas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.
8. Coordinar y articular con los potenciales aportantes y receptores de cooperación Internacional pública y privada, la cooperación técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país, así como los recursos que se obtengan como resultado de condonación de deuda con naturaleza de contenido social o ambiental.
9. Apoyar al Ministerio de Relaciones Exteriores en los procesos de negociación de los acuerdos, tratados o convenciones marco en materia de cooperación y de los acuerdos

o convenios complementarios de cooperación internacional, técnica o financiera no reembolsable.

10. Administrar los recursos, planes, programas y proyectos de cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable o de cooperación privada que adelante el país, cuando sea procedente, bajo las directrices que imparta el Ministerio de Relaciones Exteriores.

11. Promover el mejoramiento de las condiciones de vida de la población más pobre y vulnerable del país, a través de la coordinación y ejecución de programas y proyectos con recursos de fuente nacional o de cooperación internacional, de acuerdo con la política que determine el Gobierno Nacional.

De otro lado, desde la agencia se promueve que los programas sociales se estructuren sobre la base de los enfoques de la promoción social y el manejo social del riesgo. “La unidad de materia en Acción Social está dada por el manejo social de riesgos idiosincrásicos y covariantes asociados a crisis económicas, violencia o narcotráfico. Los programas que actualmente coordina la entidad son: Atención a Víctimas de la Violencia, Área de Gestión de la Reconstrucción, Red de Seguridad Alimentaria –Resa–, Familias en Acción, Minicadenas Productivas y Sociales, Apoyo Integral a la Población Desplazada, Familias Guardabosques, Proyectos Productivos y Reconversión Sociolaboral” (Departamento Nacional de Planeación, p. 30)

2.4.2 Documentos CONPES

2.4.2.1 Documento 3075 de 2000

“En este documento se reconoció al programa de Subsidios Condicionados (Familias en Acción) como uno de los tres que conformaban la red de apoyo social” (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Departamento Nacional de Planeación –, 2010, p.77). A su vez, en este documento a la RAS se le asignó la función de establecer las estrategias sociales y económicas del paquete de intervención del Plan Colombia, en corresponsabilidad con el Departamento Nacional de Planeación, el Instituto de Bienestar Familiar y el Sena, también el gobierno quedó

autorizado para la realización de un crédito externo que sirviera a la financiación del programa Empleo en Acción. (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Departamento Nacional de Planeación –, 2010, p.77)

2.4.2.2 Documento 3081 de 2000

Mediante este documento CONPES se definen los objetivos, la focalización, la financiación y en general el funcionamiento de los programas “Familias en Acción” y de “Jóvenes en Acción”.

2.4.2.3 Documento 3144 de 2001

Con este CONPES se crea el Sistema Social del Riesgo (SSR) y el Fondo de la Protección Social. Este documento busca articular la oferta de programas sociales del Estado, “fortalecer su capacidad para prevenir, mitigar y contribuir a superar los riesgos resultantes de las recesiones económicas. El SSR busca asistir a la población más vulnerable en la satisfacción de las necesidades objetivas durante períodos recesivos de la economía, de tal manera que no se comprometa su capital físico y humano. (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Departamento Nacional de Planeación –, 2010, p.68)

2.4.2.4 Documento 3359 de 2005

Este documento autorizó al Gobierno Nacional para la contratación de un crédito externo por 85 millones de dólares para consolidar y extender el programa Familias en Acción como un mecanismo de protección social, también autorizó la ampliación en zonas urbano-marginales, algunas capitales y municipios que aún no hacían parte de Familias en Acción. De la misma manera definió al SISBEN (Sistema de Identificación de Beneficiarios Potenciales para los Programas Sociales) como la herramienta a través de la cual se haría la focalización de los beneficiarios del programa. (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Departamento Nacional de Planeación –, 2010, p.78)

2.4.2.5 Documento 3472 de 2007

Antes de este documento CONPES el programa únicamente había sido implementado en municipios con población menor a 100.000 habitantes, este documento permitió la ampliación de cobertura a municipios con mayor densidad demográfica así como a algunas capitales, también se amplió la meta de cobertura poblacional aproximadamente a 1,5 millones de familias en todo el país incluida la población desplazada.

“La focalización territorial para la expansión del programa determinó nuevos criterios y la poblacional incluyó a las comunidades indígenas (...) Se identificó Familias en Acción como el eje articulador de la Red Juntos, y se determinó que, a su vez, debe estar coordinado a la oferta y a la estrategia de intervención integral, con un enfoque de promoción social. Se autorizó al Gobierno Nacional para contratar un crédito externo por valor de 1.500 millones de dólares para el financiamiento del programa hasta 2010” (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Departamento Nacional de Planeación –, 2010, p.78)

2.4.3 Ley 220 de 2011

El pasado 7 de junio de 2011, se sancionó la ley 220 de 2011, la cual declara al Programa Familias en Acción como política de Estado, esto indica que independientemente de la transitoriedad de los gobiernos, el programa tendrá asegurados los recursos financieros, humanos e institucionales para su funcionamiento, en otros términos, el programa pasó de ser una política de gobierno implementada por el expresidente Andrés Pastrana a una política de Estado la cual tendrá asegurada su continuidad en el tiempo independiente de las voluntades del gobierno de turno. En esta ley quedaron determinados los objetivos de programa, la financiación, la definición de los beneficiarios y en general todos los procedimientos que permiten el funcionamiento del programa y la corresponsabilidad entre el Estado y los demás entes territoriales. Otro aporte importante de esta ley es que el nombre del programa es modificado por “Más Familias en Acción”.

2.4.4 Decreto 4155 de 2011

A través de este decreto de noviembre de 2011 se transforma la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Social (Acción Social) en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Este cambio de la estructura institucional para la intervención de la pobreza en Colombia se sustenta desde la necesidad de fortalecer la política social para la atención de la población pobre, vulnerable y víctima de la violencia en el país, con el fin de asegurar la presencia del Estado y la institucionalidad que cumpla con los objetivos de la inclusión social y la reconciliación. Se cita dentro del decreto la importancia que para el Plan Nacional de Desarrollo tiene la superación de la pobreza extrema y la consolidación de la paz en el territorio atendiendo las necesidades de seguridad y cumplimiento de derechos fundamentales expresados en la carta constitucional. El marco de incidencia del Departamento para la Prosperidad Social es amplio en la medida en que tiene la responsabilidad de atender a la población pobre y vulnerable, las víctimas de la violencia, y la población en situación de discapacidad. Según esta nueva estructura y responsabilidades, Familias en Acción queda adscrita a la dirección de Ingreso Social. Como funciones importantes de esta dirección se encuentran:

- Apoyar a la Dirección del Departamento Administrativo en el diseño, formulación, identificación y adopción de planes, programas, estrategias y proyectos de transferencias monetarias que permitan mejorar la calidad de vida de la población beneficiaria del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, de acuerdo con la Constitución.
- Implementar las políticas, planes, programas, estrategias y proyectos de transferencias monetarias dirigidos a reducir la vulnerabilidad de la población objetivo del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.
- Articular y coordinar la ejecución de las políticas, planes programas, estrategias y proyectos de transferencias monetarias con las demás intervenciones sociales del Departamento Administrativo.

- Diseñar e identificar instrumentos de verificación de compromisos por parte de los beneficiarios de las intervenciones sociales con transferencias monetarias que tenga el Departamento Administrativo.
- Promover la articulación en los procesos de pagos de transferencias y bancarización de los beneficiarios de las intervenciones, de acuerdo con la política que el Gobierno Nacional defina al respecto.
- Coordinar con las Direcciones Regionales la programación y supervisión de resultados de los procesos o programas de la Dependencia, de acuerdo con los criterios definidos por la Dirección del Departamento Administrativo.
- Definir los criterios de vinculación y promoción de beneficiarios para cada uno de los programas de la Dependencia y velar por su cumplimiento.
- Verificar el cumplimiento de los criterios de focalización y de enfoque diferencial que defina la Dirección para cada uno de los programas de la Dependencia.
- Coordinar con las demás dependencias del Departamento Administrativo las actuaciones que sean necesarias para realizar una intervención integral, articulada y coordinada.
- Promover y desarrollar continuamente la implementación, mantenimiento y mejora del Sistema Integrado de Gestión de la Dependencia. (Decreto 4155 de 2011)

Vale la pena mencionar que la dirección de ingreso social tendrá entonces bajo su responsabilidad la planificación, ejecución y evaluación de los programas de transferencias monetarias que para el caso del país, se consolidan en Familias en Acción.

2.5 ÁMBITO INSTITUCIONAL (CONDICIONES MACRO)

En el proceso de surgimiento de Familias en Acción, el programa fue dirigido y planificado desde la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), ahora Departamento para la Prosperidad Social. Dentro de este organismo se crea la Unidad Coordinadora Nacional (UCN) la cual tiene como función la orientación conceptual, la formulación de políticas de acción, la contratación y

adquisición de bienes y servicios, la ejecución, administración técnica, operativa y financiera del programa así como los procesos de evaluación, seguimiento y monitoreo. (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Departamento Nacional de Planeación –, 2005, p.37)

Para garantizar el funcionamiento del programa, fue importante contar con el apoyo de otras instituciones encargadas también de ejecutar y promover políticas sociales, con el fin de evitar duplicidades en las intervenciones o una concentración de las acciones dirigidas a las mismas poblaciones, familias o personas. Se suscribió un convenio interinstitucional con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), con el fin de cruzar bases de datos y poder focalizar adecuadamente a la población que haría parte del programa y cuyo requisito previo era no hacer parte de otro programa estatal como los hogares comunitarios, jardines comunitarios u hogares infantiles, los cuales ya dirigían unas acciones en relación al mejoramiento de las condiciones de nutrición de los niños menores de 7 años, como un objetivo también clave dentro de la estructura de Familias en Acción.

El programa se coordina, planifica y dirige desde el nivel central del Estado colombiano, pero la operatividad del mismo se realiza en el nivel municipal, de manera que, la responsabilidad de ejecución de Familias en Acción recae directamente en los alcaldes municipales quienes delegan a un funcionario denominado “enlace municipal”, para que coordine el proceso de pagos de los subsidios, lidere la verificación de compromisos, tramite novedades, quejas y reclamos y, además, para que coordine los espacios y dinámicas de los encuentros y reuniones de las familias. (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Departamento Nacional de Planeación –, 2005, p.39) A este nivel de responsabilidad debe concurrir toda la estructura organizativa del municipio en un esfuerzo mancomunado por asegurar la óptima prestación de los servicios que requieren las familias vinculadas, es decir, deben formar parte del proceso de ejecución del programa la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud, las instituciones prestadoras de servicios de salud, los coordinadores del plan de atención básica, los Jefes de Núcleo Educativo, los rectores de las instituciones educativas, las oficinas de planeación, los administradores del SISBEN, las personerías

municipales, la registraduría, las veedurías ciudadanas y los organismos bancarios como actores importantes a través de los cuales se ejecuta el pago de los subsidios. Esta integración institucional da cuenta del nivel de reciprocidad, complementariedad y sincronización de las acciones que fomenta la puesta en funcionamiento de Familias en Acción.

En los municipios donde es implementado el programa se hace una verificación *ex ante* en términos de la prestación de servicios bancarios, así como de la prestación de los servicios de salud y educación, sobre la base de considerar que la demanda aumentará, esta verificación se hizo sobre la base de las condiciones de la cobertura. “En materia de salud contar con los profesionales médicos, enfermeras, promotores de salud, entre otros, necesarios para atender los controles de crecimiento y desarrollo de la población sujeto, así como la cobertura de vacunación prevista” (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Departamento Nacional de Planeación –, 2005, p.43). A su vez corresponde a las instituciones educativas y de salud realizar la verificación de los compromisos de las madres del programa, compromisos sobre los cuales el “enlace municipal” aprueba el pago del subsidio.

Con respecto a la focalización del programa, es necesario decir que Familias en Acción se ajusta al modelo de políticas sociales selectivas o focalizadas, es decir, políticas que establecen estrategias particulares de selección de su población objetivo, con el fin de asegurar que éstas lleguen a las poblaciones que efectivamente lo requieren. Se define la focalización como “Una modalidad de intervención pública que tiende a asegurar que un programa provea en exclusividad a una determinada población objetivo, de los satisfactores básicos requeridos (...) la focalización permite identificar con mayor precisión a los beneficiarios potenciales, mediante el diseño del programa de actuación con el objetivo de asegurar un impacto elevado sobre los grupos seleccionados” (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Departamento Nacional de Planeación –, 2005, p.45). Dentro de este concepto de focalización se incluye la subsidiariedad en el gasto público es decir, que éste “debe dirigirse a la población en comprobada situación de pobreza y necesidad, mientras que

el mercado será la vía para distribuir los recursos del resto de la población” (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Departamento Nacional de Planeación –, 2005, p.45)

En otros términos, se busca racionalizar el gasto público para que llegue a las personas que efectivamente lo necesitan. El proceso de focalización de Familias en Acción se hace a través del Sistema de Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN), este sistema permite identificar a las familias potencialmente beneficiarias del subsidio condicionado siempre y cuando se encuentren en nivel 1, en situación de desplazamiento o familias indígenas en situación de pobreza. La base de datos del SISBEN ha servido (desde el discurso formal del programa) para darle transparencia al programa y para que la población más pobre del país pueda llegar a él sin intervenciones políticas o de otra naturaleza. (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Departamento Nacional de Planeación –, 2005, p.48). Esta selección de beneficiarios determina la focalización poblacional.

Vale la pena aclarar que dentro de las variables que el SISBEN mide para determinar el nivel de pobreza de la población se encuentran:

- Vivienda: Dentro de esta variable en el censo que realiza en el SISBEN se les pregunta y también se verifica en campo: material de las paredes, pisos y techos, equipamiento de electrodomésticos y grupo de personas que cocinan por separado.
- Servicios: Acceso a servicios como acueducto, alcantarillado, electricidad, gas natural, teléfono así como la posibilidad de una adecuada disposición final de basuras.
- Educación y seguridad social: Educación promedio de las personas de la familia, asistencia a establecimiento educativo, años de educación del jefe de familias, afiliación a la seguridad social del jefe de familias.
- Ingreso y composición familiar: Actividad habitual, ingreso per cápita de la familia, proporción de personas ocupadas por familia, número de cuartos por persona, proporción de niños de 0 a 6 años de edad por familia. (Agencia

Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Departamento Nacional de Planeación –, 2010, p.92)

En el programa se ha tenido en cuenta además de la focalización poblacional, la focalización territorial, que remite a la selección de los municipios o departamentos en los que se ejecutará Familias en Acción. Fue así como en principio, el programa se implementó en municipios con población menor a 100.000 habitantes que no fueran capital de departamento ni que hicieran parte del Fondo de Reconstrucción y Desarrollo social del Eje Cafetero (FOREC). Con estos criterios al 2005, el programa se implementó en cerca de 672 municipios, 32 departamentos con un total de 400.000 familias vinculadas (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Departamento Nacional de Planeación –, 2005, p.54); desde entonces el número de familias ha crecido considerablemente, en el 2010 se encuentran 2,8 millones de familias vinculadas al programa. (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Departamento Nacional de Planeación –, 2010, p.22)

2.6 PREGUNTA

¿Cuáles son las condiciones micro de las familias vinculadas al "Programa Familias en Acción" que puedan relacionarse con las concepciones de desarrollo y de pobreza del programa en el Municipio de Manizales, entre los años 2005 - 2010?

2.7 OBJETIVOS

2.7.1 *Objetivo General.*

Relacionar las condiciones micro de las familias vinculadas al "Programa Familias en Acción" con las concepciones de desarrollo y de pobreza del programa en el Municipio de Manizales entre los años 2005 – 2010

2.7.2 *Objetivos Específicos.*

- Analizar las condiciones micro de las familias vinculadas al Programa “Familias en Acción” (en torno a su situación de pobreza) en el Municipio de Manizales entre los años 2005 - 2010
- Identificar las características estatales e institucionales (condiciones macro) asociadas al Programa “Familias en Acción”.
- Determinar la correspondencia entre las teorías y enfoques del desarrollo y de la pobreza contemporáneos con las estructuras y concepciones sobre pobreza y desarrollo del “Programa Familias en Acción”.
- Aportar recomendaciones para el ajuste y mejoramiento del programa Familias en Acción en el Municipio de Manizales.

2.8 JUSTIFICACIÓN

La comprensión del fenómeno social de la pobreza es uno de los objetos de investigación que ampliamente se han abordado desde las diferentes disciplinas de las ciencias sociales como la antropología, la sociología, la psicología, la ética y la economía. Su importancia radica en la comprensión de un fenómeno que claramente incide en las condiciones y calidades de vida material y espiritual de una sociedad o grupo en particular. Los diferentes estudios se han centrado en la pobreza como bajos niveles de ingresos, necesidades básicas insatisfechas, bajo crecimiento económico entre otras visiones un tanto clásicas y economicistas del problema. Desde los enfoques contemporáneos este problema empieza a tratarse desde unas miradas más integrales superando y complementando las concepciones meramente económicas y ampliando los análisis hacia el estudio de la pobreza como un fenómeno que vincula tanto la insatisfacción de las necesidades físicas y materiales, la carencia y los ingresos económicos así como las necesidades de tipo espiritual como la participación, el ocio, el entendimiento, la libertad y el desarrollo total de las capacidades humanas.

Durante la segunda mitad del siglo XX se relacionaron de manera directa los discursos y análisis de la pobreza con la reciente teoría sobre el desarrollo, la cual ha sido

heterogénea en su estructuración concibiéndose este concepto desde el crecimiento económico, el desarrollo humano, el desarrollo a escala humana, el desarrollo sostenible, entre otras tendencias, que claramente dan cuenta de la amplitud teórica y por supuesto política, pues, en el ámbito del Estado, a las políticas públicas subyacen concepciones particulares sobre el desarrollo que pretenden ajustarse a las demandas de la sociedad.

Las concepciones de pobreza y desarrollo no se reducen a los análisis teóricos e investigativos desde el ámbito de las ciencias económicas políticas y sociales sino que al ser una problemática que claramente afecta la vida y bienestar de los seres humanos ha sido un asunto de marcado interés político y estatal traducido en estrategias, programas y mecanismos para la superación de la pobreza y el fomento al desarrollo.

De antemano esto establece la importancia de la presente investigación puesto que se pondrán en relación en un mismo escenario, los análisis científicos sobre los asuntos de la pobreza y el desarrollo, con un contexto social particular, en el que se evidenciarán las condiciones de pobreza y la realidad micro de las familias vinculadas a un programa de intervención social del Estado (Familias en Acción), develadas a través de la sociología y de todos los aportes teóricos y metodológicos que para este fin ha hecho la Maestría en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio de la Universidad Autónoma.

El Programa Familias en Acción cobra relevancia investigativa por los alcances de su cobertura poblacional y geográfica así como por su sostenibilidad en el tiempo a través de diferentes gobiernos, recuérdese que el programa surge en un momento como propuesta de gobierno de Andrés Pastrana para la superación de la pobreza en el año 2000 y sigue fortaleciéndose al punto tal que el congreso colombiano aprobó la propuesta de ley 220 de 2011, cuyo objetivo fundamental fue la declaración del Programa Familias en Acción como política de Estado, en efecto esto implica que el programa se mantenga independientemente de las consideraciones que los gobiernos de turno tengan sobre él. Un elemento de más, que de entrada justifica la pertinencia de esta investigación, al lado de las consideraciones académicas que indican que, el asunto de la comprensión de las concepciones de desarrollo y de pobreza del programa

y su relación con las condiciones socioculturales de las familias vinculadas, se encuentra aún inexplorada desde las ciencias sociales, razón por la cual se le da un lugar de relevancia en la presente investigación.

En este ejercicio de investigación tendrán que confluir en un mismo análisis el asunto de la política, la ética y la sociología como parte de una relación que permita develar las concepciones de desarrollo y pobreza que subyacen al programa procurando evidenciar la correspondencia entre lo que podríamos denominar demandas sociales y ofertas estatales y unas concepciones particulares sobre el bienestar, calidad de vida y el mejoramiento de las condiciones de la población vulnerable y la superación de la pobreza en Colombia.

Hacer un amplio análisis sobre Familias en Acción es poner el interés investigativo sobre uno de los programas sociales más importantes del Estado Colombiano el cual sigue una estrategia de intervención que toma como modelo algunas experiencias latinoamericanas, las más significativas se han desarrollado en México con el programa “Progresa” después llamado “Oportunidades” y en Brasil a través de “Bolsa Familia”. El surgimiento del programa se relaciona con uno de los contextos económicos y políticos más importantes para el país en el que se reconfiguran las políticas estatales de planificación de la economía.

La década del 90’ en Colombia representó uno de los momentos más importantes del país en cuanto a la reestructuración de las políticas económicas y sociales. El Estado define un nuevo horizonte económico a través de la definición de las reglas del libre juego del mercado, de la liberalización de la economía, de la apertura y de la descentralización política y administrativa, asimismo hay un nuevo escenario político a través del surgimiento de una nueva carta constitucional que se supone determinaría un nuevo deber ser en las relaciones del Estado y la Sociedad civil. No obstante, las crisis económicas también tuvieron su lugar en este período y son quizás una de las más importantes razones para la generación de nuevas propuestas de intervención social que permitieran hacer frente a las consecuencias de la crisis y de la coyuntura económica, entre estas propuestas la que más destaca es el Programa Familias en Acción, de allí la importancia de realizar un análisis académico que permita dar cuenta

del surgimiento de las políticas públicas en relación con el contexto social, económico y cultural colombiano así como su relación con las nuevas dinámicas exógenas como la globalización y el neoliberalismo como fenómenos políticos, económicos y sociológicos que tienen una clara influencia en la determinación de las decisiones de Estado.

Por último, la investigación se relaciona directamente con los objetivos académicos de la maestría en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio de la Universidad Autónoma de Manizales, en la medida en que en un análisis integral del territorio, se busca develar el conjunto de relaciones que en él se establecen, particularmente en este caso, se hará énfasis en la problemática de la pobreza y del desarrollo como elementos de una misma relación que expresan las contradicciones territoriales y las desigualdades en la forma de habitar el territorio, así como las intervenciones que sobre esto realiza el Estado como la expresión planificada de políticas y estrategias que también en una visión territorial buscan mejorar los procesos de bienestar social y de desarrollo.

CAPITULO II

3 REFERENTE TEÓRICO

3.1 FAMILIAS EN ACCIÓN EN EL CONTEXTO DE LA TENSIÓN NEOLIBERALISMO NEOESTRUCTURALISMO

Como se ha presentado en la sección precedente, el Programa Familias en Acción surge en el año 2000 durante el gobierno de Andrés Pastrana. Una de las razones más importantes por las cuales se decidió la implementación de este programa bajo el enfoque de los subsidios condicionados fue la destinación de recursos del Estado para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población más vulnerable del país, que según la información estadística sobre pobreza, disponible para ese momento, iba en aumento. En efecto, recuérdese que a partir del año de 1998 el PIB en Colombia empezó a presentar un comportamiento negativo: los índices de desempleo alcanzaron tasas del 20% y la pérdida del poder adquisitivo se situó en el 13%. En general, a partir de 1998 la pobreza aumentó a nivel nacional como consecuencia de la recesión económica que se presentó durante gran parte de la década de los 90' ((Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Departamento Nacional de Planeación –, 2010, p.66-67).

Este contexto se corresponde con el cambio en la concepción estatal del desarrollo y la organización económica del país en el escenario de la apertura de los años 90' durante el gobierno de César Gaviria, período en el cual se liberaliza la economía y se deja bajo la lógica de la oferta y la demanda el acceso a determinados bienes y servicios ofrecidos por el mercado sin intervención ni regulación del Estado. No obstante, el fracaso en este período de apertura (a

juzgar por las cifras de desempleo y de pérdida de poder adquisitivo, antes citadas) se debió a la falta de un proceso de planificación gradual de la economía libre bajo los postulados de la modernización, el mejoramiento de la infraestructura para la producción, la vinculación de la técnica y la tecnología a los procesos productivos y en general a un sin número de elementos que le permitieran al país incursionar con propósitos de competitividad en el escenario del mercado internacional.

Los efectos de esta falta de integralidad y responsabilidad en la formulación y ejecución de las políticas de Estado no se hicieron esperar, los sectores campesinos, laborales y empresariales se vieron afectados por igual y se agudizó una crisis social y económica que claramente pudo preverse y evitarse. Al respecto afirma Mondragón (1996, p. 21):

La decisión de la apertura económica de Gaviria fue como desnudarse en una granizada, (...) El gobierno había anunciado una apertura gradual, para dar tiempo a la modernización tecnológica, pero terminó acelerándola metiendo en pocos meses los cambios que estaban previstos para tres años. Dentro de las medidas de liberalización se hicieron gran cantidad de reformas para adecuar al país al nuevo modelo, buscando mejorar la eficiencia del Estado, ahorrar trámites, acabar subsidios, dentro de una política estatal de no intervención.(...) Esta crisis golpeó no sólo a la economía campesina sino también y principalmente a los empresarios agropecuarios y a los terratenientes.

Para tener una mejor comprensión de esta coyuntura de tipo nacional se hace necesario analizar el escenario internacional como un elemento causal clave en la determinación de la estructura económica del país. Para ello, se hace preciso remontarse hasta los comienzos de la segunda mitad del siglo XX como el punto de partida de las nuevas lógicas y dinámicas económicas y políticas de talante internacional mejor denominadas como globalización y en ella la propuesta de un nuevo capitalismo fundamentado en los principios del neoliberalismo.

La globalización en términos de Joseph Stiglitz (2002, p.34) “es la integración más estrecha de los países y los pueblos del mundo, producida por la enorme

reducción de los costes de transporte y comunicación, y el desmantelamiento de las barreras artificiales a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos y (en menor grado) personas a través de las fronteras”. A esta definición deben agregársele otros elementos también característicos de esta fenómeno social. El primero de estos elementos se corresponde con una organización internacional de los procesos económicos que implica de un lado que el escenario de los intercambios y procesos productivos se entrelacen en una red mundial y, de otro lado, la desterritorialización de la economía anclada otrora a la figura del Estado Nación.

En este contexto se reconfiguran instituciones multilaterales como el FMI, la ONU y el Banco Mundial, instituciones que, recuérdese, surgieron en la segunda mitad del siglo XX con unos propósitos centrados en la recuperación económica y política de Europa después de terminada la segunda guerra mundial. Sin embargo, estas instituciones de carácter transnacional van cambiando en sus propósitos y, a pesar de haber surgido sobre la base de reconocer las fallas en el mercado, posteriormente se convierten en los misioneros globales de la doctrina del libre mercado.

En su concepción original (...) el FMI se basó en el reconocimiento de que los mercados a menudo no funcionaban: podían dar lugar a un paro masivo y fallaría a la hora de aportar los fondos imprescindibles para que los países pudiesen recomponer sus economías. (...) El cambio más dramático de estas instituciones tuvo lugar en los años ochenta, [del siglo XX] la era en la que Ronald Reagan y Margaret Thatcher predicaron la ideología del libre mercado en los Estados Unidos y el Reino Unido. El FMI y el Banco Mundial se convirtieron en nuevas instituciones misioneras. (Stiglitz, 2002, p.37)

Estas instituciones trascienden entonces las coyunturas de los años 50' y se van posicionando a nivel mundial como organismos claves en la determinación de las políticas económicas y políticas sobre la base de los principios de la democracia moderna, el capitalismo y en él el libre mercado, donde éste último será asumido como un principio fundamental de las formas deseables de la organización de la

economía. El mercado será el órgano regulador de los procesos económicos quitándole injerencia al Estado en las cuestiones relacionadas con la economía. Se parte de la premisa de que el mercado se autorregulará, que hay en él un equilibrio perfecto entre el desarrollo de intereses individuales e intereses colectivos, en otros términos cada individuo al buscar su propio bienestar estará aportando al bienestar de la sociedad.

Sin embargo, las consecuencias han demostrado ser contrarias y negativas sobre todo para las personas que habitan en los países de desarrollo bajo, otrora denominados países subdesarrollados. El mercado es imperfecto, no permite un acceso equilibrado de todos los sectores de la sociedad a los beneficios económicos que en ella se producen, los individuos no cuentan con la misma información ni con las condiciones de competencia entre demandantes y oferentes relacionados entre sí en un escenario regulado por un sistema de precios. En consecuencia, “Permitir al mecanismo del mercado ser el único director del destino de los seres humanos y de su medio ambiente natural, resultaría en la demolición de la sociedad” (George y Martínez, 2002); así mismo Stiglitz (2002, p. 42-43) lo confirma:

Con demasiada frecuencia la liberalización no vino seguida del crecimiento prometido sino de más miseria (...) los países subdesarrollados pequeños son como minúsculos botes. La rápida liberalización de los mercados de capitales, del modo recomendado por el FMI, significó soltarlos a navegar en un mar embravecido, antes de que las grietas de sus cascos hayan sido reparadas, antes de que el capitán haya sido entrenado, antes de subir a bordo los chalecos salvavidas (...) El resultado ha sido para muchas personas la pobreza y para muchos países el caos social y político.

La conclusión de Stiglitz (2002, p.37) es que de esta manera se expande una nueva ideología, la de los mercados y el crecimiento económico, que bajo medidas arbitrarias producto de unas relaciones geopolíticas desequilibradas entre los países desarrollados y los países de desarrollo bajo, se obliga a estos últimos a sumarse a la dinámica global en condiciones poco competitivas, ellos aunque

reticentes necesitan el acceso a los préstamos, subvenciones y de la aprobación económica y política generada por el FMI y el Banco Mundial, ahora los misioneros del nuevo fundamentalismo, el del mercado.

Desde esta perspectiva, el neoliberalismo ha ampliado la brecha entre los países ricos y los países de desarrollo bajo lo mismo que ha elevado los índices de pobreza y miseria dentro de ellos. Las promesas del neoliberalismo siguen sin cumplirse y sus postulados del bienestar colectivo producto del bienestar individual, se rebaten fácilmente con sólo mirar la realidad global. Frente a esto es importante poner en relación esta nueva doctrina económica con uno de sus principios fundamentales: el crecimiento económico como una tendencia contemporánea que relaciona el desarrollo con el crecimiento de la riqueza y la renta. Sin embargo, pese a que este último propósito se ha alcanzado, la renta y la riqueza han crecido, también es cierto que la pobreza y la desigualdad lo han hecho de manera acelerada.

3.2 NEOLIBERALISMO, CRECIMIENTO ECONÓMICO Y POBREZA

Uno de los fracasos que ha demostrado la propuesta del desarrollo como crecimiento económico ha sido el del aumento en las cifras sobre pobreza manifestado en el aumento de la brecha entre ricos y pobres, entre países desarrollados y países de desarrollo bajo, en el deterioro cada vez mayor del medio ambiente y en el empleo no sostenible de los recursos naturales y la falta de garantías para un acceso colectivo y democrático a los beneficios generados por el aumento de la renta y los ingresos.

Las cifras agregadas muestran, efectivamente, un crecimiento de la renta sin precedentes en la historia del Capitalismo para finales del siglo XX y mediados de la presente década [2000], pero igual muestran un crecimiento sin precedentes en el número de personas en situación de pobreza extrema, es decir, que viven con un dólar o menos al día, según paridad de poder adquisitivo US 1.08 de 1993: 1.400.000.000, según los cálculos más optimistas; 1.800.000.000 según los más pesimistas (una tragedia, en cualquiera de los dos casos). La distancia entre la

renta de los más ricos y los más pobres tampoco han tenido precedentes: en 1960 la quinta parte más rica del mundo recibía 30 veces más renta que la quinta parte más pobre; 60 en 1990 y 74 en 1997. (Ciro, 2011, p. 153)

Lo anterior nos muestra el panorama mundial en términos de ingresos, vale la pena enunciar otras consecuencias negativas sobre las condiciones de los seres humanos en el mundo que demuestran la realidad de la inequidad y la brecha entre ricos y pobres: cerca de mil millones de personas en el mundo se acuestan a dormir cada noche con hambre (Programa mundial de alimentos, 2011), el 20% de los hombres del mundo consume el 80% de los recursos del planeta, los gastos militares mundiales son 12 veces más altos que la ayuda para el desarrollo, 5.000 personas mueren diariamente a causa del agua insalubre, mil millones de hombres no tienen acceso a agua potable, mil millones de personas padecen hambre, más del 50% de los cereales comercializables en el mundo se utilizan como alimento para animales y agro combustibles, 13 millones de hectáreas de bosque desaparecen anualmente (Betrand, 2009)

A nivel nacional, la realidad sobre pobreza se muestra coherente con la global. La incidencia de la pobreza en Colombia en el año 2009 fue del 45, 5%, si bien hubo una reducción significativa con respecto a los datos del 2002 cuando era de 53,7%, debe tenerse en cuenta que el número absoluto de pobres en Colombia es de casi veinte millones de personas y que la reducción de la pobreza en el país ha sido menos significativa que para la totalidad de América Latina ((Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011, p.31)

Visto así el panorama, el modelo neoliberal tiende a demostrar que si desarrollo es incremento de la renta, la pobreza en consecuencia deberá entenderse como ausencia de renta y que si hay crecimiento, la pobreza disminuirá, no obstante, las cifras antes mostradas hablan por sí solas. Los teóricos de la pobreza consideran que ésta es mucho más que ausencia de renta, demuestran que la pobreza no es un problema social que pueda ser superado a partir de las políticas de crecimiento económico, pues la realidad ha demostrado lo contrario, que las economías y las rentas crecen pero la pobreza en lugar de reducirse, aumenta. “La pobreza no es

un problema puramente económico, de falta de crecimiento, ni es un problema de falta de oferta eficiente y suficiente de servicios estatales” (De Franco, 2011, p.173)

Dentro del abanico de posibilidades que pueden encontrarse según De Franco (2011) para superar el problema de la pobreza, vista ésta como falta de renta o ingresos están: generar procesos de distribución de la riqueza en un compromiso de las élites de implementar políticas de distribución, crear programas sociales de renta mínima (que para nuestro interés se corresponden con lo propuesta por Familias en Acción) o desde la propuesta de Stiglitz reconciliar en una nueva relación tripartita Estado, sociedad y Mercado. Las principales tesis en torno a esta última propuesta se recogen en lo que ha sido denominado el neoestructuralismo, entendiéndolo como:

Otra concepción del desarrollo que ha venido tomando fuerza a raíz de las críticas a la concepción del Estado minimalista que inspira al liberalismo político a ultranza (...) su tesis central radica en la necesidad de atenuar, a través de procesos estatales, los desequilibrios entre los seres humanos cuando en el mercado se deposita la única responsabilidad de regulación de las relaciones entre ofertantes y demandantes de bienes y servicios (...) Los estudios realizados por Stiglitz, por ejemplo, acerca de las interacciones entre oferentes y demandantes, concluyen que no existe simetría en sus relaciones, es decir, que la relación es “imperfecta”. (...) Cuando los desequilibrios en el acceso a la riqueza se presentan, entonces los estados deberán poner en práctica acciones correctivas, redistributivas (Ciro, 2011, p. 153 - 168)

Es así, entonces, como podrá darse una relación equilibrada entre el mercado, el Estado y la Sociedad, relación encaminada hacia una concepción más amplia e integral del desarrollo no reducida a las condiciones del crecimiento económico (que aunque importante) no puede ser el fin único de las políticas del desarrollo.

3.3 FAMILIAS EN ACCIÓN Y NEOESTRUCTURALISMO

¿Cómo se explica, en un contexto político neoliberal como el que empezó a evidenciar el país en la década de los 90', simultáneo al proceso de globalización neoliberal del mismo período, que se cree un programa con claros visos de neoestructuralismo?

Tal y como se afirmó anteriormente, varios analistas y académicos entre ellos Fernando Bernal Castillo (2003) han coincidido en decir que programas como Familias en Acción surgen como parte de la expresión de las crisis del libre mercado, de la apertura económica que no logran asegurar bajo las lógicas de la oferta y la demanda el acceso social generalizado a bienes primarios como son la salud y la educación. Bernal Castillo desarrolla su tesis a partir de la idea de los bienes meritorios. Este tipo de bienes se aseguran a quienes no pueden acceder a ellos a través de un sistema de precios, de manera, que es a través de los bienes meritorios como se expresan la forma de intervención del Estado ante las fallas del mercado.

Consecuentemente con esto, Stiglitz (1994, p. 28) hace mención de la necesidad de intervención del Estado, a través de lo que él ha denominado bienes preferentes o bienes privados suministrados por el Estado, este tipo de intervención se justifica a causa de las imperfecciones generadas por el mercado, las necesidades preferentes o la distribución de la renta. En este tipo de propuesta se expresa la necesidad de regulación que debe tener el Estado sobre el mercado, su papel en el mejoramiento de las condiciones de bienestar de los ciudadanos, y en el subsecuente equilibrio entre el Estado, el mercado y sociedad.

Si dentro de los bienes preferentes por excelencia se encuentran la salud, la educación, y la seguridad social, se supondría que en un sistema de mercado autorregulado cada persona en su calidad de consumidor debería acceder por su cuenta a este tipo de bienes, regulados por un sistema de precios y por unas condiciones netamente privadas o individuales. Bajo esta lógica, el acceso a la salud y a la educación se movería en la dinámica y relación entre oferentes y demandantes, relación que se media por la capacidad adquisitiva de los individuos, es decir, por el asunto de la renta y los ingresos.

Es así como se deriva que el problema del acceso a la educación y a la salud está directamente ligado con el asunto de la distribución de la renta, pues en ocasiones las personas se ven privadas del acceso a la enseñanza debido a la falta de ingresos, promoviéndose así otras inequidades sociales como la utilización y potencialización de las habilidades creativas de los individuos fomentadas por los procesos de formación escolarizados. De aquí se infiere que la capacidad de utilizar los dones o el derecho a vivir no deben ser asuntos que se determinen en función de la economía y de la capacidad de la renta, elementos que de entrada justifican desde la visión de Stiglitz (1994); la intervención de los Estados en los mercados de bienes esencialmente privados en aras de generar condiciones ampliadas de bienestar social, es decir, que, fomenten en la práctica el postulado de que “hay intervenciones gubernamentales que pueden hacer que todo el mundo esté mejor” (Stiglitz, 1994, p. 24).

El postulado de la libertad humana y la autonomía como principio del liberalismo económico se supone queda en entredicho con la injerencia que el Estado promueve en sus políticas de intervención a través del argumento de los bienes preferentes, “muchos economistas (...) creen en la soberanía del consumidor; y no creen que el Estado tenga el derecho de decirle a nadie lo que tiene que hacer en aspectos que no perjudiquen directamente a otras personas” (Stiglitz, 1994, 31). Sin embargo, el asunto en la práctica no funciona de esta manera, a causa de las imperfecciones del mercado es posible que una persona o familia consideren que la mejor opción de vida para los suyos sea la educación, pero que pese a ello no tengan las condiciones económicas para asegurarla, así que estas cuestiones no deben reducirse a las libertades individuales o a asuntos privados cuando las inequidades sociales principalmente se determinan por un problema en la distribución social de la renta y la riqueza.

En consecuencia, de aquí se deriva la justificación sobre la intervención del Estado en asuntos privados como la salud y la educación, que si bien deberían hacer parte de la gama de decisiones individuales de cada consumidor, este hecho por sí sólo no los asegura, razón por la cual el Estado debe intervenir, pues

estas situaciones desbordan cualquier discusión económica para convertirse en asuntos marcadamente humanos, tal como lo expresa Stiglitz (1994, p. 32): “las decisiones sobre la vida y la muerte no deberían quedar sometidas al mercado”.

Desde lo expuesto hasta aquí podría deducirse que Familias en Acción es un programa que por su estructura y por el contexto en el que surge, se mueve en arenas intermedias entre el neoliberalismo y el neoestructuralismo. Su influencia neoliberal se advierte primero como parte de las respuestas a la crisis producto de la apertura económica neoliberal de los 90', proceso en el que se le da prevalencia al mercado autor regulado y a la liberalización de la economía nacional.

De otro lado, este programa en su surgimiento pretende recomponer el panorama sobre pobreza en Colombia y una de sus estrategias principales para hacerlo, es la de asegurar y mejorar (a través de un subsidio en dinero) el ingreso o la renta de las familias pertenecientes a dicho programa. Es decir, que continúa con una de las premisas fundamentales del neoliberalismo: si se mejora la renta se reducen las condiciones de pobreza.

Una paradoja frente a la influencia neoliberal del programa se manifiesta en que el Estado está interviniendo con subsidios monetarios (principio neoliberal que indica que al mejorarse la renta se supera la condición de pobreza) a la población pobre del país procurando recomponer los desequilibrios del mercado, no obstante, los subsidios tienen el carácter de condicionado, es decir, “la entrega de recursos monetarios o no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema (...) con la condición que estas cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas” (Cecchini, Madariaga, 2011, p.8). Este condicionamiento va en contra de cualquier postulado liberal de la economía o de la política, pues a los individuos dentro de este tipo de programas se les está coartando la libertad en la elección individual, ya que deben seguir los lineamientos del Estado frente a que la inversión de los recursos por él provistos debe hacerse en salud y educación; y aunque las intenciones del Estado podrían juzgarse como adecuadas, la paradoja radica en que en un programa con elementos de tinte neoliberal se coarte la expresión de las libertades humanas (sin

entrar a determinar el alcance moral de éstas), como principio constitutivo de este sistema económico y político.

Se considera que también se encuentran en el programa algunos elementos del neoestructuralismo en la medida en que el Estado de nuevo toma el protagonismo y pretende ser el mediador en el mejoramiento de las condiciones de vida del sector más pobre de la población, esto de antemano indica que el Estado está reconociendo las imperfecciones del mercado en la idea ya expuesta de los bienes meritorios o de los bienes privados suministrados públicamente como los productos, bienes o servicios que al ser distribuidos a través de un sistema de precios en el mercado no llegan de manera equitativa a todos los individuos, razón por la cual el Estado debe asegurarlos bien sea por mérito o, en el caso de la población pobre, por necesidad.

Desde este punto de vista se está justificando la intervención del Estado frente a las fallas del mercado y a las inequidades sociales que esto produce, procurando asegurar el cumplimiento y acceso a derechos vitales de aquellos ciudadanos que no pueden hacerlo por medio del intercambio monetario, de allí que el Estado asegure un subsidio en dinero el cual deberá ser invertido en salud y educación. Frente a estas premisas se llega a algunas paradojas la primera de ellas: ¿será que un subsidio monetario por sí sólo asegura el adecuado acceso a servicios como salud y educación? Esto indiscutiblemente amplía la demanda social frente a estos servicios pero ¿en qué condiciones se encuentra la oferta de los servicios de salud y educación en el país? Este será un asunto que tendrá que ser explorado en el desarrollo de la investigación.

Todos los elementos anteriormente mencionados tendrán que observarse a profundidad procurando develar las estructuras organizativas del Estado colombiano frente a programas como Familias en Acción estructurados como parte de las estrategias de alivio a la pobreza, determinando su alcance y la relación mercado – Estado – Sociedad derivada de su propia estructura, funcionamiento e impactos.

3.4 FAMILIAS EN ACCIÓN: POBREZA Y DESARROLLO

Siguiendo con el hilo conductor de la discusión aquí planteada, detrás de una forma particular de organización del Estado colombiano (neoliberal, neoestructuralista o ambas) se encuentra una concepción o varias concepciones sobre el significado de lo que es el desarrollo y hacia dónde apuntan el conjunto de políticas públicas para su consecución. Así mismo, ahondando en la discusión sobre Familias en Acción como programa del Estado que surge con la intención de mejorar las condiciones de las familias pobres del país, se encuentra una concepción particular sobre el desarrollo, que tratará de develarse. En principio en este contexto tendrá que relacionarse pobreza con desarrollo como elementos que hacen parte de un mismo proceso. El concepto de desarrollo se encuentra directamente ligado a una amplia comprensión de la problemática de la pobreza, pues es impensable un proceso de desarrollo si la pobreza persiste.

Dentro de las visiones neoliberales la pobreza se traduce en falta de ingresos económicos y por ende su forma de superación y el camino hacia el desarrollo es el crecimiento económico y el aumento de la renta. Como se ha planteado antes, esta concepción de la pobreza llevada a la práctica social e institucional, ha fracasado en la medida en que no se observa en la realidad una correlación entre crecimiento económico y superación de la pobreza; al contrario, la relación que se ha generado es directamente proporcional: el mayor crecimiento económico se ha traducido en incremento en el número de pobres y en desigualdad social, de lo cual se deduce que las propuestas del crecimiento económico no se han constituido en una solución efectiva a esta problemática.

Vale la pena, entonces, hacerse la pregunta de a qué propuesta de desarrollo apunta Familias en Acción, cuando uno de los elementos fundamentales de esta estrategia es la destinación de subsidios monetarios a sus vinculados, es decir, el aumento de la renta y los ingresos como estrategia de superación de la pobreza. De acuerdo a esto, ¿lo que subyace al Programa Familias en Acción es entonces una visión neoliberal del desarrollo? Como ha tratado de mostrarse anteriormente, la respuesta parece positiva ya que se devela que la concepción de desarrollo y

pobreza inherentes al programa es una visión economicista de falta de ingresos y poder adquisitivo que procura subsanarse a partir de esa misma mirada.

Este hecho nos resulta problemático, si efectivamente, como se ha mostrado aquí, pobreza no es falta de ingresos o ingresos bajos, pues siendo así la solución podría ser sencilla, redistribución del ingreso, donación de dinero, entrega de subsidios monetarios, sin embargo, el problema es mucho más complejo: así lo confirma Augusto de Franco (2011, p. 173)

La pobreza no es insuficiencia de ingresos sino insuficiencia de desarrollo. Como el desarrollo no es sinónimo de crecimiento económico ni es el resultado directo de la oferta de servicios estatales, la pobreza – y, de una manera más amplia, la exclusión social- no puede ser adecuadamente enfrentada apenas con políticas de distribución de renta o con las denominadas políticas sociales

En síntesis al no ser la pobreza un problema reducidamente económico, las estrategias para su superación tampoco pueden serlo, es decir, el aumento de la renta, la redistribución o el crecimiento del PIB no son la respuesta a este complejo problema ni tampoco el camino hacia el desarrollo. Si el problema de la pobreza fuera superado desde la visión del aumento de la renta, la regla sería sencilla, con sólo darles dinero a las personas la pobreza sería superada, sin embargo, si abarcamos este concepto de una manera más integral, la pobreza implicaría muchas otras carencias, además de la carencia de ingresos. En este sentido, para Amartya Sen, la pobreza es también falta de libertad, de potencialización de las capacidades “la pobreza debe concebirse como la privación de capacidades y no meramente como la falta de ingresos, que es el criterio habitual con el que se identifica” (Sen, 2000: p.114) No obstante, parafraseando al autor la renta será también tomada en cuenta puesto que puede ser una de las más importantes causas por las cuales algunas de las capacidades se vean privadas.

Aunque es importante distinguir conceptualmente el término pobreza como la falta de capacidades del término pobreza como la falta de renta, las dos perspectivas están de manera inevitable relacionadas, ya que la renta es un importante medio

para tener capacidades. Y como aumento de las capacidades de una persona para vivir tendería normalmente a aumentar su capacidad para ser más productivo y percibir una renta más alta, también sería de esperar que existiera una conexión entre la mejora de las capacidades y el aumento del poder de ingresos que fuera de la primera al segundo y no al revés (Sen, 2000: p. 114 - 118)

Frente a esto parece que la lógica de Familias en Acción va en sentido contrario, se mejoran la renta y los ingresos y de allí podrían mejorarse algunos medios (salud y educación) que aporten a la potencialización y desarrollo de capacidades, sin embargo, desde el discurso formal del programa no se hace mención de estas cuestiones, es decir, explícitamente no se advierte el enfoque de las capacidades como elemento clave para la superación de la pobreza. En la exposición de los objetivos del programa éste tiene tres componentes principales correspondientes con los pilares del capital humano: educación, salud y nutrición. Detrás de estos objetivos se encuentra el carácter de condicionalidad que tiene el programa, es decir, que el Estado establece que la inversión del subsidio donado a los vinculados del programa, debe hacerse en los bienes y servicios que mejoren las condiciones del capital humano. Para ello se hace la respectiva verificación de estas obligaciones: que los niños se encuentren vinculados al sistema educativo y la verificación sobre la asistencia a las consultas de crecimiento y de desarrollo.

En relación con lo anterior, vale la pena considerar los alcances del significado del capital humano, el cual no debe reducirse al aumento de la demanda de salud o al aumento de niños escolarizados, es decir, ésta no es una cuestión para cuantificar y presentar sólo en estadísticas sino que debe valorarse desde una perspectiva cualitativa que implica el mejoramiento de las capacidades, habilidades y posibilidades de creación humanas.

El principal elemento del llamado capital humano no es, como se podría pensar, por ejemplo el nivel de escolaridad o la expectativa de vida de la población (...) el principal elemento del capital humano, lo que distingue y caracteriza lo humano como ente constructor de futuro y, por lo tanto, generador de innovación, es la capacidad de las personas de hacer cosas nuevas, ejercitando su imaginación

creadora – su deseo, sueño y visión- y movilizándose para desarrollar las actitudes y adquirir los conocimientos necesarios y capaces de permitir la realización del sueño y la viabilización de la visión.(De Franco, 2011, p.182)

De esta manera, aumentar la demanda de los servicios de educación y salud es insuficiente para determinar el mejoramiento de las condiciones del capital humano del país, cuando además surge la pregunta obligada por la calidad de estos servicios. En otros términos, Familias en Acción está asegurando la demanda frente a estos servicios pero ¿cómo se está asegurando la calidad de la oferta?, está será una pregunta que tratará de desarrollarse en el marco de la investigación.

En concordancia con lo expuesto por De Franco y Sen, Max- Neef en su teoría del desarrollo a escala humana, sugiere hablar de las necesidades humanas fundamentales, las cuales se corresponden con las categorías existenciales y axiológicas, las primeras incluyen las necesidades de ser, tener, hacer y estar, las segundas hacen alusión a las necesidades de subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad. A este esquema subyace una reinterpretación del concepto de pobreza, en su acepción tradicional de incremento de la renta, es decir, como una noción estrictamente económica. Ante esto Max- Neef (1997) sugiere hablar de de pobreza y no de pobreza, y en la medida en que algunas de las necesidades humanas fundamentales antes mencionadas permanezcan insatisfechas o inadecuadamente satisfechas, nos enfrentamos ante una tipo de pobreza como producto de una necesidad no cubierta. Es así como de acuerdo a esto podría decirse que, alcanzando el programa los objetivos propuestos se superaría algún tipo de pobreza – de alimentación, de salud, de educación- aunque esto tendría que verificarse, pues el subsidio por sí solo no asegura un óptimo acceso a estos servicios, sin embargo, persistirían otras pobreza si se le mira desde este enfoque integral.

¿En dónde están los aportes que el programa haría a la satisfacción de las necesidades de libertad, participación, identidad? O ¿cuál es la participación que en la definición de objetivos y alcances del programa han tenido las familias a él

vinculadas? Estas preguntas son importantes en la medida en que en las nuevas comprensiones sobre el desarrollo se ha ido incorporando, con un peso cada vez más relevante, a los sujetos sociales, son los actores de la sociedad civil quienes gracias a la potencialización de las capacidades de participación y libertad se hacen copartícipes de su propio desarrollo. Max-Neef (1997, p.25) define entonces que el desarrollo se da gracias a la satisfacción de las necesidades fundamentales, en la posibilidad de generar y aumentar los niveles de autodependencia, es decir, de vinculación de los actores sociales en las propuestas que se definan en pro de su propio desarrollo.

Esta propuesta incluso podría ponerse de cierto modo en relación con lo que el neoestructuralismo propone, pues pone el énfasis en la activa participación de la sociedad civil en los procesos de cambio y mejoramiento de las condiciones de bienestar colectivo y personal, lo cual no implica de ninguna manera la minimización de la intervención del Estado, sino la voluntad de complementar sus propias propuestas políticas con las iniciativas de los actores sociales. (Max - Neef, 1997, p.15). En consecuencia, se puede estar dando dentro de esta relación el equilibrio entre el Estado, la sociedad y el mercado pues éste centrado en el intercambio de bienes y servicios que derivan en renta y riqueza, no puede ser el objetivo de los procesos de desarrollo si pasamos por alto lo más importante, las personas, los seres humanos protagonistas de su propio desarrollo.

El desarrollo a escala humana es una propuesta que pone todo su énfasis en la Sociedad Civil, en su activa participación para el mejoramiento de sus condiciones de desarrollo. “Esto no implica la minimización de la problemática del Estado, sino la voluntad de complementar propuestas políticas para el Estado con la perspectiva de los actores sociales, de la participación social y de las comunidades y del potencial que en sí mismos puedan contener” (Max-Neef, 1997, p.15).

Lo anterior posiblemente entre en confrontación con la premisa de condicionalidad de los subsidios de Familias en Acción, que determina de arriba hacia abajo, del

Estado a la sociedad, la manera como éstos recursos monetarios deben ser invertidos por las familias vinculadas al programa. Parece que no se estuviera estimulando desde aquí la generación de procesos de autodependencia y libertad como principios claves del desarrollo a escala humana sino por el contrario una dependencia vertical de los ciudadanos hacia el Estado. Por eso, es necesario ahondar en el hecho de develar cómo los individuos están siendo o no copartícipes de su propio desarrollo, de cómo el Estado formula estrategias que son implementadas sin la consulta o participación de los actores sociales a los cuales se dirigen. Esto de antemano deja en entredicho la potencialización de las capacidades de libertad y de participación como necesidades fundamentales dentro de un enfoque humano del desarrollo.

Cuando las personas de una localidad son transformadas en beneficiarias pasivas y permanentes de programas estatales asistenciales, que llegan hasta ellas verticalmente (...) se reducen las posibilidades de desarrollo de esa comunidad (...) Al verticalizar las relaciones y desestimular las conexiones horizontales, al desmovilizar la creatividad y la innovación (capital humano) para enfrentar colectivamente los problemas, al sustituir la colaboración por la competencia de recursos exógenos y al impedir que esa colaboración se amplíe y se reproduzca socialmente (capital social), el sistema político está exterminando los factores necesarios para que dicha comunidad pueda desarrollarse (De Franco, 2011, p.180)

Esta discusión sobre la verticalidad de los programas sociales, modelo en el cual se ajusta Familias en Acción, nos lleva a determinar que el modelo de este programa social se basa en la oferta determinada desde el Estado y no en la demanda social. Cuando hablamos de un sistema de organización vertical se sugiere que es el Estado el que está determinando (de arriba hacia abajo) hacia dónde debe enfocarse la oferta de sus servicios, es decir, determina desde una visión tecnocrática cuáles son las necesidades más apremiantes a las que debe responder sin acudir a la lectura de las realidades cotidianas (realidad micro) de los individuos y sociedades para ajustar sus propuestas de intervención social (realidad macro) a una demanda social previamente identificada. “El Estado

centralizadamente, imagina cuál debe ser la demanda y, a partir de ahí, define las políticas y crea los programas, desde arriba hacia abajo, diciendo cómo las poblaciones deben demandar” (De Franco, 2011, p.181)

Lo interesante en este punto es que efectivamente el Estado a través de Familias en Acción determina y aumenta la demanda de servicios sociales centrados en salud y educación, (sin determinar si de allí derivan sus necesidades más importantes), pero tendrá que verificarse como se dijo anteriormente las condiciones a través de las cuales se está asegurando la oferta, o por lo menos una oferta con calidad⁷, pues seguramente la cobertura se aumenta, los indicadores mejoran, pero queda el cuestionamiento por la calidad de estos servicios y por ende su aporte efectivo al capital humano que no debe reducirse al mejoramiento de las estadísticas de alfabetización, nutrición y esperanza de vida (nivel macro), sino reflejarse en las capacidades reales de creación y autodependencia de las sociedades y los seres humanos concretos, esto es, en el nivel micro.

En consecuencia, esta verticalidad (entre lo nacional y lo global) se vislumbra también en el nivel macro del Estado colombiano. El nivel macro es definido por la política y la economía como las explicaciones y comprensiones con base en las cuales los planificadores sociales, en ejercicio del poder legislativo o del poder ejecutivo, toman decisiones para la determinación del horizonte futuro (de la sociedad) (Ciro, 2011, p.107). Generalmente la toma de decisiones del Estado está directamente ligada con el escenario global y con los elementos exógenos que entran a determinar la estructura de algunas de las políticas públicas más importantes del país. Familias en Acción ha contado con una influencia directa, tanto desde el punto de vista financiero como en su estructura, de organizaciones de carácter transnacional como el BID y el Banco Mundial, las cuales financiaron a través de préstamos la implementación del programa, del mismo modo como brindaron asesoría técnica con el fin de seguir la estructura del programa

⁷ Ley 100 de 1993, para la prestación privada de los servicios de salud y ley 115 de 1994 para la regulación de la educación pública y privada

“Progresas”, ahora “Oportunidades”, de México, presentado como el modelo a seguir en el proceso de implementación de Familias en Acción.

Esta es la razón por la cual el Estado, por influencia exógena, determinó la oferta de sus servicios estatales sin tener en cuenta la demanda social acorde a las necesidades de la población pobre y vulnerable del país, sólo acatando las recomendaciones del BID y del BM, instituciones que determinan (en ocasiones de manera coactiva, a través de la negación de créditos) las recetas para el progreso de los países de desarrollo bajo. Esto advierte sobre la falta de un desarrollo endógeno que se determine de adentro hacia afuera a partir de políticas acordes al contexto social, cultural económico y político (en el escenario de las relaciones globales), pero esta misma relación es la que se observa en la realidad nacional: las comunidades no son protagonistas de su propio desarrollo, las estrategias y programas para fomentarlo les llegan de afuera, por decisiones verticales y autocráticas del Estado también determinadas exógenamente.

CAPÍTULO III

4 METODOLOGÍA

La presente es una investigación que privilegia el enfoque histórico – hermenéutico (Habermas, 1997) en tanto que pretende acercarse a la interpretación y entendimiento crítico y objetivo del sentido, del contexto y de las prácticas sociales e institucionales en torno al Programa Familias en Acción.

El enfoque histórico hermenéutico “se refiere a la búsqueda de comprensión, el sentido y la significación de la acción humana. (...) Para ello se fundamenta en la descripción detallada de las cualidades de los fenómenos” (Agreda, 2010, p.133). Coherentemente con esto, en esta investigación se procura lograr la búsqueda de sentido y significación social alrededor de uno de los programas sociales más importantes del país, éste acercamiento al objeto de conocimiento se hará a través de fuentes directas (fuentes primarias) que permitan develar a través de la información y relatos suministrados por los actores sociales e institucionales los elementos fundamentales de los cuales pretende dar cuenta ésta investigación.

El objetivo fundamental de ésta investigación está encaminado a desentrañar las propuestas y concepciones de desarrollo de Familias en Acción y su relación con las condiciones socioculturales de las familias vinculadas. El acercamiento a éste objeto del conocimiento se hará a través de dos fuentes de información: la primera de ellas serán los relatos de los actores sociales e institucionales obtenidos a través de diálogos dirigidos por medio de técnicas como la entrevista semiestructurada, los grupos focales y la observación participante. En esta etapa de la investigación se tendrá en cuenta el concepto de bienestar subjetivo más que para ampliar las discusiones teóricas que atañen a la presente investigación se asume por sus aportes netamente metodológicos. Rojas, 2011, p.23, plantea que “Este enfoque se preocupa por estudiar y entender el bienestar que las

personas experimentan; por ello, puede afirmarse que a diferencia de muchos enfoques académicos, el bienestar subjetivo se preocupa por un bienestar que no es ajeno al sujeto, sino que, por el contrario, es un bienestar que las personas experimentan y del cual son conscientes”. De manera sustancial este es un aspecto cargado de relevancia para este estudio en la medida en que en los relatos de los actores sociales se interpretarán a la luz de las concepciones subjetivas que ellos tengan en relación a la pobreza y el desarrollo. La segunda fuente de información hace referencia al acercamiento al objeto de conocimiento por medio de la revisión de la información secundaria que logre indicar los objetivos formales establecidos para la estructuración, puesta en marcha y evaluación del programa.

Este análisis propiamente institucional se pondrá en relación con el acercamiento a la vida cotidiana de las familias vinculadas al programa, se acompañará el análisis de las cifras y de las estadísticas formales sobre pobreza, con un acercamiento directo a las condiciones materiales de vida de las familias pobres con el fin de reconocer ésta realidad desde una magnitud más humana y cotidiana.

Las fuentes documentales para la realización de la investigación serán además de los relatos de los actores sociales e institucionales, las bases de datos que registren la información sobre población pobre y vulnerable, los objetivos, estrategias y resultados del programa Familias en Acción, que aporten a la identificación de las características estatales e institucionales del programa y de su población objetivo. En esta indagación, se tendrá en cuenta la información estadística, de líneas de base y datos SISBEN que indiquen sobre las condiciones de pobreza de las familias desde una realidad macro que será relacionada con la información recolectada en campo como el escenario de encuentro directo con los actores objeto de la investigación.

En esta etapa del trabajo en campo, la hermenéutica cumple su función para el análisis de la información, puesto que se requiere de la interpretación de los significados de los relatos para adentrarnos en los símbolos y sentidos de la vida

cotidiana de los actores, en relación a la identificación de las necesidades fundamentales, de la pobreza, el desarrollo, los satisfactores, la autodependencia y la autonomía que serán fuente de información para la interpretación de la acción humana en el contexto de la pobreza y la vulnerabilidad, siendo en esta etapa de la investigación en la que tratará de dársele respuesta a las condiciones micro de las familias vinculadas al programa.

La unidad de análisis del trabajo de investigación refiere a las concepciones de Desarrollo y de Pobreza del “Programa Familias en Acción” y su relación con las condiciones socioculturales de las familias vinculadas al programa, al tiempo que la unidad de trabajo serán los actores significativos del programa, es decir, las madres líderes y los funcionarios encargados del manejo de Familias en Acción en la ciudad de Manizales.

4.1 TÉCNICAS Y HERRAMIENTAS PARA LA RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN

- Observación participante: La posibilidad de participación del investigador en el escenario de desarrollo del objeto de estudio, permite a través de interacciones cotidianas con los sujetos de la investigación advertir sobre elementos determinantes que den respuestas a las preguntas orientadoras del proceso investigativo, esto será un elemento clave expresado en el encuentro comunicativo con los sujetos de la investigación.
- Diario de Campo: Instrumento en el que se contiene la información que condensa la totalidad de las indagaciones en el proceso del trabajo de campo y recolección de la información.
- Entrevistas a profundidad: Este instrumento representa el medio a través del cual se pueda acceder al conjunto de narraciones de los actores sociales objeto de la investigación, representan el insumo fundamental para desentrañar los sentidos y percepciones en torno al programa Familias en Acción bien sea desde la visión institucional o desde el sentir de la población perteneciente al programa.

- Archivo Administrativo: Es una fuente indispensable de acceso a información secundaria, insumo importante para la definición de las concepciones de desarrollo y pobreza del programa Familias en Acción, pues se requiere además de los documentos estatales que dan cuenta de la estructura formal del programa algunas de las evaluaciones de impacto más importantes que se han hecho sobre éste.
- Cartografía social: La representación física y simbólica del universo sociocultural es fundamental en las concepciones sociales sobre el territorio, elemento clave en el objeto de investigación que permite el acceso a la representación gráfica de las condiciones de pobreza de la población perteneciente al programa.
- Grupo focal: Desde la realización del grupo focal se privilegian las capacidades comunicativas del grupo objeto de análisis en este caso las madres pertenecientes al programa Familias en Acción quienes representan un narrador privilegiado a través del cual se dará cuenta de la realidad micro del programa, es decir, de las condiciones de pobreza vividas y sentidas por los mismos actores sociales objeto de intervención de los programas estatales para la superación de la pobreza. Esta técnica será de ayuda para el proceso de validación de la información.

4.2 ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

Como se mostró con anterioridad la información de campo será recolectada a través de información documental y fuentes primarias por medio de la realización de entrevistas a profundidad, entrevistas semiestructuradas, talleres y grupos focales a los actores sociales e institucionales. Se tendrá siempre en cuenta en las entrevistas realizadas el proceso de triangulación y validación. El análisis de la información se realizará a través de Atlas Ti. como una herramienta clave para la organización e interpretación de la información cualitativa.

4.3 METODOLOGÍA: CUADRO RESUMEN

Categoría	Categorías operacionalizadas (Subcategorías)	Fuentes Primarias	Fuentes Secundarias	Técnicas/ Instrumentos de indagación	Sistematización de la información y Análisis
Pobreza	Políticas estatales para la superación de la pobreza, estructura y concepciones sobre este fenómeno	Funcionario encargado de la Secretaría de Desarrollo Social, de la Alcaldía de Manizales. Coordinador del grupo para la reducción de la pobreza, de la Gobernación de Caldas Coordinador nacionales y local del	- Política estatal para la superación de la pobreza, revisión Conpes, estructura orgánica y objetivos del Departamento Administrativo de la prosperidad social. - Documentos que expresen, los objetivos y estrategias del Programa Familias en Acción, así como las evaluaciones de impacto del mismo. - Investigaciones previas sobre las temáticas de la pobreza y Familias en Acción.	Revisión de archivo	Interpretación de la información a partir de un enfoque hermenéutico. La sistematización de la información cualitativa se hará a través de ATLAS TI como herramienta auxiliar para la elaboración de categorías (con la posibilidad de sistematizar y comparar los datos obtenidos según fuente) Validación de la información con los sujetos de la misma y con expertos en el tema de la pobreza Triangulación de los datos de
	Tipos de pobreza (de carencia de ingresos, de falta de libertad y participación, de no satisfacción de las necesidades humanas).			Diario de campo	
	Concepciones y estrategias locales del nivel municipal en relación a la problemática de la pobreza			Revisión de prensa	
				Grupos focales/ Grupos de discusión	
	Concepciones institucionalizadas sobre pobreza, desde la estructura formal del Programa			Entrevistas semi-estructuradas	
				Cartografía social	

	Familias en Acción	Programa Familias en Acción	Informes y estadísticas oficiales:	fuentes primarias con los resultados de la revisión de fuentes secundarias (estudios previos y estadísticas oficiales)
	Concepciones sociales sobre pobreza de las familias vinculadas al Programa Familias en Acción	Coordinador Departamental del Departamento Nacional de la Prosperidad Social Madres líderes vinculadas al Programa Familias en Acción de la ciudad de Manizales Coordinador Municipal del SISBEN y coordinador DANE	• encuestas nacionales del DANE, • informe de desarrollo humano 2011 • Bases de datos del SISBEN • plan de desarrollo del Municipio de Manizales	Interpretación de la información a partir de un enfoque hermenéutico. La sistematización de la

					información cualitativa se hará a través de ATLAS TI como herramienta auxiliar para la elaboración de categorías (con la posibilidad de sistematizar y comparar los datos obtenidos según fuente)
					Validación de la información con los sujetos de la misma y con expertos en el tema del desarrollo
Desarrollo	Tipos de desarrollo (económico, a escala humana, endógeno, sostenible)	Actores institucionales significativos de Familias en Acción del nivel local y nacional (Coordinador nacional y coordinador local del programa)	Estudios/ Investigaciones previos Documentos que expresen, los objetivos y estrategias del Programa Familias en Acción, así como las evaluaciones de impacto del mismo.	Revisión de archivo	Triangulación de los datos de fuentes primarias con los resultados de la revisión de fuentes secundarias (estudios previos y estadísticas oficiales)
				Diario de campo	
	Definiciones y concepciones del desarrollo de los actores institucionales de Familias en Acción	Madres líderes del Programa Familias en Acción de la ciudad de Manizales)		Revisión de prensa	
	Definiciones y concepciones del desarrollo de los actores sociales vinculados a Familias en Acción (Familias adscritas al programa)	Secretario de Desarrollo Social.		Grupos focales/ Grupos de discusión	
				Entrevistas semi-estructuradas	
				Cartografía social	

Realidad Micro	Condiciones de pobreza de las familias vinculadas al programa Familias en Acción	Coordinador SISBEN Manizales	Estudios/ Investigaciones previos	Revisión de archivo	Interpretación de la información a partir de un enfoque hermenéutico. La sistematización de la información cualitativa se hará a través de ATLAS TI como herramienta auxiliar para la elaboración de categorías (con la posibilidad de sistematizar y comparar los datos obtenidos según fuente)
	Características sociales, económicas, culturales y políticas de las Familias vinculadas al programa Familias en Acción, desde un análisis de la vida cotidiana (Necesidades axiológicas y necesidades existenciales)			Diario de campo	
		Madres líderes del Programa Familias en Acción de la ciudad de Manizales	Informes y estadísticas oficiales (informes de desarrollo humano, encuestas nacionales del DANE, SISBEN, caracterizaciones socio-demográficas y socioeconómicas)	Revisión de prensa	Validación de la información con los sujetos de la misma y con expertos en el tema.
		Coordinadora de Familias en Acción en la ciudad de Manizales.		Grupos focales/ Grupos de discusión	
				Entrevistas semi-estructuradas	
				Cartografía social	Triangulación de los datos de fuentes primarias con los resultados de la revisión de fuentes secundarias (estudios previos y estadísticas oficiales)
Realidad Macro	Características institucionales y estatales en relación al programa Familias en Acción	Coordinador SISBEN Manizales	Estrategias nacionales	Revisión de archivo	Categorización de los datos utilizando ATLAS TI como herramienta auxiliar para la elaboración de categorías
		Coordinadora de Familias en Acción		Diario de campo	
					Validación de los categorías

	Estrategias estatales para la superación de la pobreza (estructura y objetivos)	en la ciudad de Manizales. Secretario de Desarrollo Social.	Documentos estatales para la superación de la pobreza, leyes, CONPES, políticas públicas y programas	Revisión de prensa Grupos focales/ Grupos de discusión	identificadas con actores significativos (no necesariamente con los mismos actores como en la elaboración)
		Coordinador o representante Nacional de Familias en Acción.		Entrevistas semi-estructuradas Cartografía social	Triangulación de los datos de fuentes primarias con los resultados de la revisión de fuentes secundarias (estudios previos y estadísticas oficiales) Análisis de relaciones entre las categorías elaboradas en ATLAS TI

CAPÍTULO IV

5 ANÁLISIS DE RESULTADOS

5.1 ACERCAMIENTO A LAS CONDICIONES MACRO Y MICRO DEL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN

El objetivo del análisis propuesto en el presente capítulo es la comprensión de la información empírica producto del trabajo de campo realizado con el fin de determinar, dentro de la realidad que permea al Programa Familias en Acción, elementos fundamentales directamente relacionados con las categorías de análisis esbozadas en la propuesta metodología de la presente investigación. Recuérdese que dentro de las categorías de análisis más importantes, derivadas de la propuesta teórica, están las categorías de pobreza, de desarrollo y las realidades macro y micro, con base en ellas se dará la discusión y el análisis siguiente que recoge tanto los relatos de los actores sociales (realidad micro) como los relatos de los actores institucionales (realidad macro) en relación con los asuntos de nuestro interés, es decir, las concepciones en torno a la pobreza y el desarrollo.

En un primer momento del análisis tratará de ubicarse dentro de la política social del país el lugar que ocupa el Programa Familias en Acción, identificando los conceptos sobre los cuáles dicha política está estructurada y la manera cómo ha permeado de manera particular la definición de objetivos, alcances y metas del programa. Seguidamente, tratará de hacerse un análisis de las categorías de pobreza y de desarrollo según la perspectiva macro, la cual se entiende como la base de las concepciones institucionales que sobre los asuntos ya mencionados (pobreza y desarrollo) tiene Familias en Acción. Para complementar este ejercicio, procurando dar respuesta a la pregunta de investigación y a los objetivos planteados en la misma, se pasará a un ejercicio de comprensión también de las percepciones sociales sobre estos mismos temas, es decir, al análisis de las

categorías de pobreza y de desarrollo según la perspectiva micro y las apreciaciones sobre los aportes que a la superación de la pobreza y el fomento al desarrollo hace el Programa Familias en Acción.

5.2 UBICACIÓN DE FAMILIAS EN ACCIÓN EN EL MARCO DE LOS ENFOQUES Y CONCEPTOS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN COLOMBIA

Para el análisis de la perspectiva macro del Programa Familias en Acción, en relación a las categorías de pobreza y de desarrollo, se hace necesario, en primera instancia, tratar de comprender las estructuras institucionales y jurídicas para la toma de decisiones que funcionan no sólo desde la base de las figuras administrativas, técnicas, financieras y procedimentales, sino también desde la base de concepciones que develan las posturas del Estado en torno a las cuestiones sobre el desarrollo y la pobreza.

Para efectos de la discusión aquí planteada en torno al Programa Familias en Acción, se hace pertinente analizar las generalidades de la política social en Colombia, como ya se dijo, en términos de fines, metas, estrategias, conceptos y recursos, ubicando el lugar y el papel que dentro de esta política juega el programa desde el enfoque de los subsidios monetarios condicionados.

Para comenzar se parte entonces de comprender la política social en Colombia, para ello es conveniente en primer lugar, acercarse a lo que ha sido llamado el Sistema de la Protección Social (SPS), como el sistema que establece las condiciones para el funcionamiento de la política social en el país. El surgimiento de este sistema exigió algunos ajustes de tipo institucional resumidos en la creación del Ministerio de la Protección Social, en el cual quedaron fusionados el Ministerio de Salud, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social⁸. Dentro de los fines propuestos en el sistema en cabeza del ministerio se encuentra el importante objetivo de la reducción de la pobreza y el manejo social del riesgo (DNP, p. 4) El

⁸ Vale la pena recordar que la delimitación temporal de esta investigación es el año 2010, razón por la cual no se mencionan los ajustes que en el gobierno del presidente Juan Manuel Santo se han hecho en relación al Sistema de la Protección Social.

primero de estos elementos aún el camino para la creación del Programa Familias en Acción, como una de las más importantes estrategias para la reducción y superación de la pobreza en Colombia.

El objetivo fundamental sobre el cual se sustenta la oferta de protección social parte del hecho de garantizar unos mínimos socialmente aceptables, sin embargo, no toda la población está en capacidad de acceder por sus propios medios al aseguramiento formal que ofrece el mercado, por lo que deben existir mecanismos redistributivos y de solidaridad implícita, así como tratamientos integrales y de promoción social para la población pobre y vulnerable. (DNP, p. 4)

Este objetivo explicado como uno de los más importantes del SPS, claramente tiene una estrecha relación con los orígenes y también fundamentos de Familias en Acción en la medida en que el programa surge como respuesta a las inequidades que se generan por los fallos y las imperfecciones de los mercados, que impiden a la población pobre y vulnerable acceder, vía intercambio económico, a bienes y servicios vitales para el ejercicio pleno de los derechos. Consecuentemente, esto obliga a la intervención del Estado el cual termina subsidiando la demanda sobre dichos bienes y servicios como medida de protección a la población más pobre.

Coherentemente con estos postulados, (tal como se mostró en el referente teórico de esta investigación) Familias en Acción ha logrado estructurarse como un programa que pone a dialogar los conceptos básicos del neoliberalismo y del neoestructuralismo en la medida en que uno de sus más importantes objetivos se enfoca hacia el mejoramiento del ingreso de las familias, elemento que de entrada evidencia una concepción de la pobreza desde el enfoque neoliberal, entendida (la pobreza) como bajos ingresos, reducción de la renta y falta de crecimiento económico. El elemento neoestructural se expresa en el hecho de que sea el Estado el principal propulsor de las políticas de complemento al ingreso a partir del enfoque de las transferencias monetarias condicionadas, aquí se reivindica la importancia del Estado y su papel regulador frente a las imperfecciones y las fallas

generadas por el mercado como uno de los más importantes principios del neoestructuralismo.

Retomando la discusión en torno a las características del SPS, vale la pena resaltar que dentro del funcionamiento del mismo, la atención integral a la población pobre y vulnerable se supone, dentro de las concepciones formales de este sistema, debe tener un carácter transitorio y temporal, esto mientras las personas por su propia cuenta puedan acceder a los servicios de los que se han visto privados, vía mercado. En otros términos, esta forma de atención es de tipo coyuntural, atiende situaciones transitorias que precarizan las condiciones de vida de las personas, pero que se espera sean superadas. Estas situaciones transitorias pueden comprenderse bajo el concepto de riesgo covariante⁹, entendido a partir de las consecuencias negativas que sobre los hogares tienen eventos como las crisis económicas, sociopolíticas y ambientales que terminan afectando el nivel de ingreso y de consumo de los hogares, la nutrición y el acceso al sistema escolar (DNP, p. 5)

En este contexto se enmarca Familias en Acción, como programa que en sus inicios tenía como objetivo mitigar los efectos negativos que sobre las familias y personas tuvo la crisis económica de la década del 90' antes expresada en indicadores que claramente advirtieron sobre el aumento de la pobreza, la indigencia y el desempleo en el país¹⁰. De acuerdo a esto se deriva que el enfoque del programa se da sobre la base del concepto de riesgo covariante, ya que dentro de sus objetivos se encontraba la mitigación de los efectos negativos de una crisis económica que se tradujo en el desmejoramiento de las condiciones de vida de las personas afectadas y, que el Estado, desde un enfoque neoestructural pretende mejorar o recomponer, de manera transitoria, es decir,

⁹ Los conceptos de riesgo covariante y riesgo idiosincrásico, surgen del análisis de la política social en Colombia y aunque no hacen parte del cuerpo conceptual del marco teórico, se tienen en cuenta aquí para efectos de una mejor comprensión de la dimensión macro del Programa Familias en Acción.

¹⁰ Recuérdese que terminándose la década de los 90' el país presentó un decrecimiento de la economía, la tasa de desempleo alcanzó un 20% y la pérdida del poder adquisitivo fue del 13%.

hasta que las personas por su cuenta regresen al nivel de vida que habían perdido.

El impacto de una atención integral desde el concepto de riesgo covariante pretende estabilizar nuevamente las condiciones de las personas en términos de ingreso, calidad de vida y bienestar para que sean ellas las que por cuenta propia emerjan hacia nuevas posibilidades o retomen las que tenían antes de la crisis y que les permite estar en una posición menos dependiente y más autónoma del Estado. Haciendo la aclaración en este punto, Familias en Acción, se estructura sobre la base de un enfoque que privilegia, o mejor, complementa los ingresos de las familias con el fin de que estas no vean considerablemente afectadas las posibilidades del consumo familiar y, evitar como consecuencia de la crisis económica, el aumento de los niveles de deserción escolar y desnutrición en niños menores de 7 años.

En efecto, como se indicó antes, el riesgo covariante tiene un carácter transitorio y coyuntural más no permanente, elemento del cual empieza a alejarse Familias en Acción y que se precisa en el aumento de la cobertura del programa y una mayor transferencia de recursos para su permanencia, de aquí que se insinúe la incapacidad o la limitación que este programa tiene para el fomento de la autosostenibilidad de las familias y el desarrollo autogestionado después de egresar del paquete de subsidios monetarios condicionados, en la medida en que el mejoramiento relativo de las condiciones de vida de las familias es inmediato dada la transferencia de recursos en dinero, pero entonces ¿qué sucede cuando el recurso es retirado?, ¿vuelven las personas a las condiciones iniciales con las cuales ingresaron al programa?, es desde aquí de donde deriva la pregunta por la posibilidad real de mejoramiento de las condiciones de vida de las familias que propicia el programa a través de su forma de intervenir, pero sobre todo el cuestionamiento por la sostenibilidad de dichas condiciones independientemente de los aportes que se sigan haciendo a partir del subsidio condicionado.

De lo anterior se insinúa que, para que las personas logren niveles de estabilidad económica y social, no sólo se precisa de la eficiencia de determinado programa

para su intervención, se requiere sobre todo del mejoramiento estructural de sus condiciones de vida que permitan procesos de sostenibilidad en el tiempo y autogestión (los individuos promotores de su propio desarrollo). El mejoramiento estructural deriva precisamente de una estructura social que cuente con un efectivo sistema de seguridad social el cual se encargue del sistema de salud, del fondo de pensiones, de los riesgos profesionales y de la protección al cesante (DNP, p.5) como aspectos que en su conjunto dan integralidad a las posibilidades de desarrollo de las personas.

En relación a lo anterior, se hace pertinente indicar que la responsabilidad del Estado para la superación de la pobreza en Colombia no puede dejarse en manos de un solo programa, de allí que valga la pena reconocer la existencia de otros programas y estrategias que tienen éste mismo objetivo y que por tanto ponen límites y complementan los objetivos y los resultados de Familias en Acción. Ahora bien, el problema de este asunto surge al preguntarse por el elemento de la integración institucional que permita la articulación de los programas y otras instancias del Estado y la sociedad con el fin de reducir la pobreza en el país.

“Un programa social no puede ser el corazón de un sistema de protección social, uno habla del corazón de la protección social desde la salud, la protección, la seguridad social. Un programa social que además incentiva y complementa el ingreso no puede ser el centro de la política social y no puede pretender solucionarlo todo desde el lado de la oferta y desde el lado de la demanda. En ese ejercicio familicentrista, Acción Social adquirió una actitud distante con los ministerios y los ministerios con Acción Social y no hay una estrategia del gobierno a nivel intersectorial lo suficientemente formada en términos de salud, educación, nutrición que es a lo que llega el programa. Eso hay que construirlo, eso hay que elevarlo y hay que hacer un diálogo intersectorial en ese sentido.

Si bien Familias en Acción no es el centro de la política social, si puede ser concebido como el sistema circulatorio, es decir, como un programa que es capaz de, mediante incentivos monetarios condicionados, distribuir la demanda de servicios sociales hacia una oferta que busca ser universal en muchos sectores. Con la facilidad, que al ser monetario es flexible, y se puede ajustar al diagnóstico

de la pobreza de un país y a las necesidades transversales en términos de política social. Entonces, uno se puede bajar de la idea de que es el centro en términos de la política social pero se puede intentar posicionar como un sistema circulatorio puesto al servicio de los sectores de la educación, la salud y de todos los pilares temáticos del sistema de protección social” (Entrevista N°2. R.C.A. Director Nacional del Programa Familias en Acción. Trabajo de Campo. 2012).

En efecto, puede inferirse que, hay un reconocimiento desde el nivel nacional de la desarticulación institucional en el país que no permite el alcance integrado y efectivo de las metas en torno a la superación de la pobreza, así como evidencia el problema de la duplicación de acciones que en últimas no permite realmente identificar de dónde proceden los resultados, es decir, por ejemplo en las evaluaciones de impacto del programa en términos cuantitativos se habla del mejoramiento en la retención escolar y de las condiciones de salud de los niños menores de 7 años ¿cómo determinar que éstos han sido logros de Familias en Acción y no de los Ministerios de Salud y Educación? ¿Hasta dónde llegan los logros de unos y de otros? Ante la desarticulación institucional mencionada es difícil realmente dar respuestas a estas preguntas.

Coherentemente con lo anterior, aunque en el discurso pretenda mostrarse que el programa es apenas uno más dentro de la política social del país, hay muchos hechos que indican que aunque no es el único, quizás si sea el más importante. La ya sancionada ley 220 de 2011 así lo confirma al declarar a Familias en Acción como política de Estado y que da una condición de permanencia al programa que no se estableció en sus inicios. Recuérdese que en los comienzos del programa éste partía de una concepción y unos objetivos coyunturales – atender a las personas que se habían visto afectadas por los impactos negativos de la crisis económica de los 90’- , sin embargo, desde el 2001 la evaluación y monitoreo al programa fue permanente, lo que permitió, dados los resultados positivos (producto de una mirada interna del programa), que se ampliara su cobertura demográfica y geográfica y de igual modo, el CONPES 3144 de 2001 “dejó abierta la posibilidad para que los programas de la RAS se volvieran permanentes dependiendo de los resultados de sus evaluaciones” (Agencia Presidencial para la

Acción Social y la Cooperación Internacional – Departamento Nacional de Planeación –, 2010, p.70).

Ante esta realidad de permanencia del programa, se pasa de la concepción de riesgo covariante a riesgo idiosincrásico. Por riesgo idiosincrásico se entienden los fenómenos que afectan a los individuos ya no tanto de manera coyuntural sino de manera permanente y estructural. El CONPES 3144, pone como ejemplos de los riesgos idiosincrásicos el desempleo estructural y las enfermedades no contagiosas (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Departamento Nacional de Planeación –, 2010, p.69). En otras palabras, el riesgo covariante puede ser mejor entendido por la afectación de elementos exógenos sobre la calidad de vida de las personas, por ejemplo por una crisis económica, mientras que el riesgo idiosincrásico depende de elementos o condiciones endógenas del individuo y la familia, traducidas en la vulnerabilidad producto de las condiciones socioeconómicas que históricamente se han mantenido y reproducido, poniendo al individuo en una situación permanente de pobreza y vulnerabilidad. Así entonces, en sus inicios “Familias en Acción fue creado como un programa de choque para atender riesgos covariantes, con el tiempo se ha convertido en un programa que atiende choques idiosincrásicos” (DNP, p.36). De aquí se explica el aumento en la cobertura y la permanencia del programa declarado ahora como política de Estado y dirigido hacia la atención de la totalidad de la población pobre y vulnerable del país y no a un grupo particular afectado por situaciones imprevistas y coyunturales, ahora bien, si el enfoque de riesgo se ha transformado de un riesgo covariante a un riesgo idiosincrásico ¿el programa se ha transformado internamente para responder a estas nuevas demandas?

Vale la pena entonces preguntarse, ¿bajo el enfoque de atención al riesgo idiosincrásico, el programa se ha transformado de tal manera que logre impactar positivamente uno de los elementos claves de la pobreza estructural, como es la falta de empleo y de oportunidades laborales?, es decir ¿las condiciones estructurales de la pobreza?, la respuesta a esta pregunta parece ser negativa,

pues aunque la cobertura del programa se haya ampliado y sus objetivos se hayan también sobredimensionado, su estructura permanece, es decir, sigue siendo un programa cuyo objetivo fundamental es el complemento de los ingresos de las familias desde el enfoque de los subsidios monetarios condicionados, es decir que el Estado es quien de manera directa destina recursos a las familias para que se asegure un complemento al ingreso pero simultáneamente a esto no se están generando condiciones para que sean las mismas familias las que puedan generarlo de manera independiente a partir, por ejemplo, de una política de pleno empleo en condiciones de seguridad y dignidad que mejoren de manera *estructural* y sostenida las condiciones de vida de la población pobre y vulnerable. De hecho las intervenciones del programa son evidentemente coyunturales y de corto plazo.

“En particular, la contribución de Familias en Acción a la reducción de la pobreza y la desigualdad es inmediata, ya que la transferencia monetaria incrementa la capacidad adquisitiva de las familias beneficiarias en el mismo momento en que la reciben. Se ha demostrado que en ausencia de ayudas institucionales en dinero, la pobreza y la desigualdad serían de mayor magnitud”. (Entrevista N°1¹¹. R.C.A. Director Nacional del Programa Familias en Acción. Trabajo de Campo. 2012)

A propósito de lo anterior, la fundación Foro (2012), en su estudio “Política social en Colombia: El Programa Familias en Acción” en el análisis de resultados y recomendaciones, hace una clara sugerencia en cuanto que el programa para conseguir el resultado en torno a la superación de la pobreza en Colombia, además de fortalecer la integración de los diferentes programas gubernamentales de asistencia a la población pobre, (diálogo interinstitucional) debe establecer estrategias de generación de ingresos complementarios a través de “la consolidación de acciones sostenidas para estimular el empleo y la generación de proyectos productivos asociados a formas comunitarias”. La autogeneración de ingresos, además de permitir procesos sostenibles amplía el marco de autonomía

¹¹ La información obtenida en campo del Director Nacional de Familias en Acción se logró a través de dos entrevistas diferentes, una que cuenta con registro audio y la otra recibida por escrito a través de correo electrónico.

e independencia de las personas hacia el Estado, de allí que su estímulo sea fundamental para la superación de la pobreza. Es decir, lo que debería hacerse es un esfuerzo mayor en el largo plazo y sobre las condiciones estructurales del bienestar, no se trata de complementar la renta en el corto plazo desde un esfuerzo directo del Estado (a través de transferencias monetarias) sino asegurar condiciones para que las familias puedan hacerlo por su propia cuenta, sólo así habrá sostenibilidad de los ingresos y procesos de desarrollo gestionados desde la sociedad civil. Además tanto la superación de la pobreza como el fomento del desarrollo son procesos que requieren esfuerzos en el largo plazo, son logros que se obtienen sólo a través de acciones sólidas y sostenidas en el tiempo.

5.3 ANÁLISIS DE LAS CATEGORÍAS DE POBREZA Y DE DESARROLLO

5.3.1 *Según la perspectiva macro institucional*

Después de hacer los análisis en relación a las características de la política social en Colombia y del lugar que dentro de ella ocupa Familias en Acción, vale la pena tratar de indicar algunos de los aspectos más relevantes del programa en relación con las concepciones de la pobreza y del desarrollo desde una perspectiva macro institucional, razón por la cual trataré aquí de ubicarse en las discusiones sobre la estructura de los programas sociales en Colombia, los debates planteados en torno a estos importantes temas.

En varios apartados de este documento se ha tratado de plantear la cuestión de cómo Familias en Acción como programa que se ajusta al modelo de los subsidios monetarios condicionados tiene como objetivo fundamental el impacto en la renta de las familias a él vinculadas, es decir, el mejoramiento o complemento de los ingresos, esto se ha expresado tanto en términos teóricos como a partir de la información empírica recolectada en campo. Así por ejemplo, uno de los relatos más importantes es el del actual Director de Ingreso Social del Departamento para la Prosperidad Social el cual tiene a su cargo la ejecución del programa y quien ha sido claro en establecer como principio fundamental del programa el impacto

sobre los ingresos familiares, lo cual advierte sobre un concepto de pobreza entendido como bajos ingresos o reducción de la renta.

“Se considera que una persona es *pobre extrema* si no tiene un ingreso superior al valor de la línea de pobreza extrema. De forma equivalente una persona es *pobre* si su ingreso no supera el valor de la línea de pobreza. El valor de la línea de pobreza extrema corresponde al costo de una canasta básica de alimentos que permite cumplir con los requerimientos mínimos calóricos por persona. Por su parte, el valor de la línea de pobreza corresponde al costo de una canasta básica, que además de considerar los alimentos incluye otros bienes y servicios básicos: salud, educación, vestuario, transporte, etc”. (Entrevista N°1. R.C.A. Director Nacional del Programa Familias en Acción. Trabajo de Campo. 2012)

“Aquí también creo que el discurso en el pasado ha sido eufemístico y ambiguo, pareciera que nos sentimos más contentos diciendo que tenemos un impacto en salud y nutrición y que eso nos legitima, pero no, también hay impacto directo por las transferencias en el ingreso y es de corto plazo, la pobreza baja en el corto plazo si las familias reciben ingreso”. (Entrevista N°2. R.C.A. Director Nacional del Programa Familias en Acción. Trabajo de Campo. 2012)

Frente a esta apreciación, vale la pena hacer varias anotaciones. La primera de ellas es que efectivamente de acuerdo a lo que se plantea en las apreciaciones que sobre el programa hace su Director, prevalece esa concepción de la economía donde los seres humanos son concebidos como consumidores y la pobreza se mide entonces de acuerdo a las capacidades del ingreso para ampliar el acceso a bienes y servicios. Esta forma de ver la pobreza coincide con los principios fundamentales del neoliberalismo. En efecto, para el neoliberalismo el desarrollo de la sociedad se da en concordancia con el crecimiento económico, la libre relación entre oferentes y demandantes y el mejoramiento de la renta. Coherentemente con esto, la pobreza se relaciona con renta baja y también con las bajas posibilidades de consumo. De aquí se infiere entonces que, la pobreza vista en este sentido, podrá ser superada en la medida en que se amplíen las posibilidades de consumo de los seres humanos, estas posibilidades de consumo se ponen en relación al valor de la línea de pobreza que corresponde al costo de

una canasta básica, y el bienestar entonces se medirá de acuerdo a esto, es decir, a la capacidad de compra y la disponibilidad de bienes y servicios, sin embargo, a manera de crítica vale la pena también decir que los seres humanos son mucho más que compradores, elementos que se exponen en las teorías alternativas al desarrollo como crecimiento económico, es decir en las concepciones del desarrollo como libertad y del desarrollo a escala humana.

De otro lado, se infiere de las afirmaciones ya expuestas, que relacionan pobreza con renta y capacidad de consumo, sobre las posibilidades ampliadas y reales que tiene el programa de impactar formas de la pobreza estructural o idiosincrásica cuando – según lo expuesto- se están buscando resultados inmediatos o de “corto plazo”, más no se están afectando las causas estructurales que podrían dar origen a una situación de pobreza como son la falta de empleo, de educación y de oportunidades, situaciones que limitan el ingreso de las familias en el largo plazo.

En consecuencia, una visión que reduce el asunto de la pobreza a una cuestión economicista de disminución o falta de ingresos y renta baja, limita también las estrategias para su superación en este mismo sentido, es decir, si se mejora o complementa el ingreso la pobreza baja, y baja en el corto plazo, pues las políticas pueden ser inmedatistas traducidas en transferencias monetarias directas que de manera también inmediata mejoran los indicadores económicos de las familias, sin embargo, ¿mejorar los indicadores de medición del ingreso familiar significa mejorar en su totalidad las condiciones de vida de las familias? ¿Tener un mínimo calórico es ya en sí indicador de menos pobreza? ¿Es el mejoramiento del ingreso suficiente por sí sólo para la superación de la pobreza?

Ante este panorama, recuérdese que teóricos como Augusto de Franco, Amartya Sen y Manfred Max - Neef han criticado estas posturas que reducen el problema de la pobreza a la falta de ingresos, advierten que éste concepto tradicional es limitado y que da cuenta de una noción estrictamente economicista. En efecto, si la cuestión fuera de dinero, las soluciones podrían ser coyunturales e inmediatas, pues con sólo hacer una transferencia en efectivo las personas dejarían de estar en una situación de pobreza, sin embargo, recuérdese, tal y como lo ha expuesto

De Franco (2011) que en relación a la pobreza, la cuestión no funciona de esta manera, ni los programas compensatorios de distribución de renta, ni los programas de renta mínima han logrado realmente develar el problema de la pobreza el cual deriva de aspectos complementarios a la falta de ingresos, es también falta de capacidad, de libertad y de desarrollo. Pero entonces a ¿qué concepciones de pobreza además de la ya entendida como falta de ingresos y de capacidad de renta responde Familias en Acción? ¿Comprende también formas de la pobreza como insatisfacción de necesidades?

“Pobre es quien no tiene determinado nivel de ingreso, otra concepción que me dice pobre es quien no tiene satisfechas ciertas necesidades hasta tal nivel y otra que me dice pobre es quien no tiene capacidades para defenderse a sí mismo. Yo pienso que en la concepción del programa prevalecen las dos primeras, con matices. Cuando digo que pobre es quien no satisface un determinado nivel de ingresos lo inmediato es, le vamos a dar un mejor nivel de ingresos ¿para qué? Para que satisfaga unas necesidades básicas de salud y educación ¿para qué? Para que con la satisfacción de esas necesidades básicas usted genere capital humano y con eso pueda vincularse al proceso productivo. Entonces, usted le da un ingreso semilla de alguna manera para que con eso satisfaga necesidades fundamentales que le van a permitir luego generar ingresos por sí mismo (...) En la conceptualización del programa se ve muy poco el enfoque de capacidades y se ve para mi juicio principalmente: vamos a satisfacer necesidades para que usted luego genere más ingreso y para eso antes le vamos a dar un ingreso. Si lo miramos desde ese punto de vista el programa se queda un poco corto ¿por qué? Porque luego no sabemos si la persona que hizo el ciclo sí logra generar más ingresos, el programa para ahí, no tiene salidas claras hacia fuentes de ingreso, hacia empleos hacia otros niveles de educación”. (Entrevista N°3. C.Z. Profesor Universidad de los Andes. (Audio). Trabajo de campo. Bogotá. 2012).

Frente a las lecturas anteriores sobre el programa se insiste entonces en la relevancia que cobra el complemento al ingreso como una salida a la pobreza y como el medio para la satisfacción de necesidades básicas como salud y educación. Sin embargo, se cuestionan también sus alcances, es decir, ese complemento al ingreso ¿es suficiente para que esas necesidades queden

adecuadamente satisfechas? ¿Al salir las personas del programa logran generar procesos de mejoramiento de los ingresos de manera independiente del Estado? En otros términos, ¿se logra la potencialización de las capacidades?

Recuérdese que desde la teoría de Sen, se debe distinguir con claridad la pobreza entendida en términos de capacidades y la pobreza como falta de renta. Aunque ambas estén directamente relacionadas, deben reconocerse sus límites. La falta de renta puede ser un obstáculo para el fomento de las capacidades, pero sin este fomento y desarrollo de capacidades tampoco podrá mejorarse el ingreso. Las críticas a una visión neoliberal de la pobreza, en relación a la concepción que Sen tiene sobre este asunto, surgen cuando la falta de renta y de crecimiento económico terminan siendo los ejes transversales de la explicación de este fenómeno y por ende, terminan siendo también los fines y objetivos de las políticas de Estado para el fomento del desarrollo y la reducción de la pobreza. En realidad la renta es sólo un medio para mejorar la potencialización de las capacidades, no puede ser el único fin de la economía y de las políticas de Estado e incluso no puede ser el primer elemento para la reducción de la pobreza; por el contrario, Sen propone que debe irse de las capacidades al ingreso y no del ingreso a las capacidades. Sin embargo, tal y como se observa en el Programa Familias en Acción, la lógica va en sentido contrario a lo propuesto por Sen, el Estado pretende mejorar el ingreso y de allí propiciar mejoramiento en las condiciones de salud y de educación.

Al parecer, frente a lo expuesto aquí en relación al programa, quedan por fuera de las concepciones institucionales sobre la pobreza, la pobreza entendida como falta de capacidades, libertades y oportunidades. La propuesta hecha por Amartya Sen cobra importancia en la medida en que logra superar la mirada neoliberal sobre el fenómeno de la pobreza reducidamente entendido en términos de ingresos y crecimiento económico y ayuda al propósito de comprender la perspectiva del programa Familias en Acción, el cual claramente privilegia el enfoque sobre el mejoramiento de la renta antes que la potencialización de las capacidades.

Para una comprensión amplia del asunto recordemos que desde la perspectiva de Sen (2000) el autor hace mención de tres conceptos fundamentales para comprender la pobreza como falta de capacidades y libertades. El primero de ellos es el concepto de funcionamiento, el cual se entiende a partir de las acciones y los estados que al interrelacionarse constituyen la vida de una persona. Entre los ejemplos de funcionamiento se encuentra estar adecuadamente alimentado. El segundo concepto es el de realización que puede entenderse como el conjunto de sus funcionamientos, es decir, los que efectivamente elige el individuo y, por último, el concepto de capacidad definido como estrechamente relacionado con la noción de los funcionamientos, es decir con la capacidad de funcionar. La capacidad representa en este sentido las diversas combinaciones de funcionamientos (estados y acciones) que la persona puede alcanzar, es entonces el conjunto de combinaciones de funcionamientos el que refleja la libertad del individuo para llevar un tipo de vida u otro.

Ante la definición de estos conceptos se observa que desde la mirada de Sen, el tema de la libertad es *conditio sine qua non* para la superación de la pobreza. Los seres humanos deben tener plenas facultades para la identificación de sus necesidades y posibles satisfactores, esto en relación con el concepto de funcionamiento. De la misma manera, en concordancia con las capacidades, un individuo pleno de libertades y facultades, éticamente podrá establecer sus propias parámetros de buen vivir, ajenos a las constricciones y limitaciones impuestas por las condiciones externas, por ejemplo por los impactos negativos de los riesgos covariantes, que en muchos casos no dan la posibilidad de elección a los individuos en la medida en que por situaciones inesperadas (crisis económicas) se desaseguran las condiciones mínimas de vida y de subsistencia, por tanto se limitan las posibilidades de elección sobre la vida que quiere llevarse.

Poniendo en sintonía este tema de pobreza entendido como limitaciones en las capacidades y las libertades de los individuos con el tema ya tratado de la promoción social estatal de la política social en Colombia, en un escenario ideal, esta promoción “debe favorecer la ampliación del campo de elección de los

individuos y promover el alcance de los estados o acciones socialmente deseables y técnicamente posibles, de tal manera que el individuo entre en un proceso de expansión de las capacidades. La acción que no implique favorecer la expansión de las capacidades y la promoción de la libertad de agencia será insuficiente desde el punto de vista de Sen, y es la que se ha referido como acción asistencialista” (DNP, p.14).

A propósito del tema del asistencialismo, vale la pena hacer un paréntesis en relación a esto ya que una de las críticas más comunes que se le hacen al Programa Familias en Acción redundan sobre esta idea. Las acciones asistencialistas tienen como característica fundamental, desde el punto de vista estatal, la dependencia que genera el individuo sobre el Estado, generalmente esta situación se da como producto de las fallas en las condiciones de salida que tengan los programas o las estrategias y la ausencia entonces de un enfoque desde la promoción social. (DNP, p.15). Observemos algunas discusiones en relación al asunto del asistencialismo, de las características con las que cuenta el programa para ajustarse o no a ese modelo puesto además en confrontación con los aspectos esenciales del desarrollo a escala humana como la contraparte de las acciones asistencialistas.

5.3.2 Un paréntesis sobre asistencialismo Vs el enfoque de las capacidades y del desarrollo a escala humana

Dentro de las discusiones que generan mayor controversia en relación a Familias en Acción está el asunto del asistencialismo, parcialmente advertido con anterioridad. Por este concepto entenderemos aquí una forma de la gestión del Estado en la cual no se cuenta de manera activa con la participación de los actores sociales hacia los cuales se dirigen las políticas o decisiones estatales, es decir, de este concepto se derivan unas decisiones y acciones completamente centralizadas y verticales en la relación Estado – sociedad. Además, desde el concepto ya dado por el Departamento Nacional de Planeación el asistencialismo coherentemente con lo ya expuesto, tiene como característica fundamental la dependencia que genera el individuo con respecto al Estado y la falta de

condiciones de salida de los programas que indiquen sobre la consecución de los objetivos planteados en términos de la política social, el mejoramiento de las condiciones de vida y la superación de la pobreza.

Para definir las condiciones de salida los programas deberán tener un carácter transitorio sobre el individuo, es decir, tendrá que haber claridad de los objetivos a los que se quiera llegar, el punto de partida, el proceso y la finalización cuando lo propuesto se haya logrado. Asimismo, una acción desarrollada por fuera del marco asistencialista deberá ser multidimensional¹², integral y debe ser relativa en los satisfactores, esto último significa que “la naturaleza de la privación es relativa en los bienes y absoluta en las capacidades” (DNP, p.15). Esto en relación a lo dicho anteriormente, desde la perspectiva de Sen (2000), invita a que no se confundan los medios con los fines, que es quizás lo que se observa en los programas de transferencias monetarias condicionadas, los bienes y las transferencias monetarias son medios que sirven al mejoramiento del ingreso y del consumo, pero los fines del desarrollo no deben agotarse aquí, deben llevarse hasta las dimensiones de la libertad, las capacidades y la satisfacción plena de las necesidades, no obstante, al parecer por la ya observado del programa, Familias en Acción convierte los medios (el subsidio monetario) en fines en sí mismos.

Una intervención o acción social integral y multidimensional desde el enfoque de Sen deberá promover el desarrollo de las capacidades, aquí se supera el enfoque a través del cual vía asistencia permanente, el Estado provee de bienes y servicios a los individuos en situación de privación, pero no brinda las condiciones para que ellos puedan adquirir las capacidades para hacerlo por cuenta propia, lo cual implica autogestión del desarrollo sobre el principio de la libertad humana.

¹² La multidimensionalidad de la pobreza “tiene en cuenta no sólo la privación material (alimentos, vivienda, educación entre otros) sino la inseguridad personal y de los bienes; la vulnerabilidad a la salud, a los desastres y a las crisis económicas; la exclusión social y política, la libertad de realización de capacidades” (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Departamento Nacional de Planeación –, 2010, p.72)

Vale la pena a propósito de las acciones asistencialistas, recordar que una de las cosas que las caracterizan en el marco de los programas sociales del Estado es la falta de claridad en las condiciones de salida que permitan observar el logro de los objetivos que se proponen acordes a los fines y estructura de los programas. El Departamento Nacional de Planeación ha indicado que una de las características de los programas sociales en Colombia, que advierte como punto crítico, es que la mayoría de ellos no cuentan con criterios de salida formalmente explícitos, de aquí que se infiera que, desde el mismo marco institucional del Estado se reconozca que gran parte de los programas sociales en el país son, según esta definición, asistencialistas.

En el caso particular de Familias en Acción, el programa va por esta misma vía. No se establecen aún los criterios de salida del programa ni la consecución de objetivos al mediano y largo plazo. Las condiciones formales de salida del programa se dan fundamentalmente por criterios etarios, el joven recibe el subsidio hasta que cumpla los 18 años, independientemente si ha culminado o no los estudios de secundaria, también por la desvinculación del joven o niño del sistema educativo o por el incumplimiento en la verificación de requisitos de crecimiento y desarrollo. “Familias en Acción enlaza sus beneficios con los otorgados por los sistemas de educación formal y de salud, sin embargo, no son claros los incentivos que tiene la población para retirarse del programa, situación que lo hace insostenible” (DNP, p.48).

Esto pone de presente la importancia de las condiciones de salida del Programa, no claramente especificadas hasta ahora, salvo el cumplimiento del límite de edad establecido cuando se trata de criterios categóricos, y por el cambio en el nivel cuando el instrumento de focalización adoptado es el SISBEN. No existen criterios de salida que consideren medidas de logro o de impacto generados por la percepción de los beneficios del programa. Tampoco criterios que consideren la percepción de beneficios por un plazo máximo, o las opciones abiertas a la decisión del individuo (Foro, 2012, p.15-16)

Los criterios de salida ya citados no hacen mención explícita a la consecución de los objetivos del programa en términos de capital humano y superación de la pobreza, como las metas que formalmente ha establecido cumplir el programa y que sólo podrían lograrse con esfuerzos a largo plazo.

Salir de la pobreza es un camino largo que requiere de acciones sostenidas en el tiempo. Por tanto, se debe tener cuidado con establecer criterios de salida que obliguen a familias a salir del programa sin haber conseguido los principales objetivos del mismo, como son los de alcanzar niveles de educación mayores. Pero también hay que tener en cuenta que las familias hagan su propio esfuerzo y no creen dependencia del Estado. Creo que el programa debe fortalecer los vínculos con otros programas como, por ejemplo, microcréditos, ahorros y otros que fomenten la autodependencia de las familias para que salgan del programa, teniendo en forma gradual otras fuentes de sostenimiento. (Castañeda, 2010, p, 201)

Familias en Acción no podrá reducir sus objetivos y, por ende, sus condiciones de salida, al aumento de la demanda de salud o al aumento de niños escolarizados, o peor aún, al mejoramiento de la renta, es decir, la cuestión del desarrollo y de la superación de la pobreza no son cuestiones solo para cuantificar y presentar en estadísticas sino que debe valorarse desde una perspectiva cualitativa que implica el mejoramiento de las capacidades, habilidades y posibilidades de creación humanas, que amplíen la visión y comprensión sobre el desarrollo y la pobreza. En efecto, para comprender esto, recuérdese que De Franco (2011) ha indicado como el elemento principal del capital humano no puede reducirse al nivel de escolaridad o de expectativa de vida (aspectos generalmente exaltados dentro de los logros de Familias en Acción, recogidos en sus diferentes evaluaciones de impacto); lo realmente importante cuando se habla de capital humano es la posibilidad de proyección y construcción del futuro, de creación e innovación sobre la base de las capacidades y conocimientos de las personas para la realización de sus visiones y sueños.

De aquí entonces que se insinúe que Familias en Acción sea un programa que coincide con la definición de acciones asistencialistas, no cuenta con condiciones de salida claras, acordes a los objetivos del programa, tampoco tiene una visión multidimensional de la pobreza dado que apenas identifica como privaciones fundamentales la nutrición, el complemento al ingreso, la salud y la educación, descuidando aspectos fundamentales en el orden del desarrollo humano como son también las llamadas necesidades axiológicas en términos de Manfred Max - Neef, es decir, aquellas que tienen que ver con el desarrollo de los seres humanos en los ámbitos de la participación, el afecto, el entendimiento, la libertad y la identidad.

Sin embargo, valdría la pena hacer la salvedad o mejor dejar el interrogante sobre sí, para la atención integral de la población pobre en Colombia, el Estado pretende enfocar todos los esfuerzos hacia la estrategia de la Red Unidos aprobada mediante CONPES 102 y que en este esfuerzo Familias en Acción termine siendo –tal y como lo expresa el Departamento Nacional de Planeación- sólo un programa de transición y de asistencia social que permite una acción básica de apoyo con el fin de evitar que las personas en situación de pobreza terminen viéndose afectadas por privaciones más agudas e inaceptables, con lo cual quedaría en entredicho la capacidad del programa para hacer una transición efectiva de la atención del riesgo covariante a la atención del riesgo idiosincrásico.

De todo lo anterior se sospecha la escasa efectividad de este tipo de programas para la superación de la pobreza mientras siga prevaleciendo una visión neoliberal de la pobreza y del desarrollo, reducidos a la falta de renta, así como la visión de corto plazo que no permite acciones encaminadas al fomento de las capacidades, conocimientos y oportunidades, las cuales, sólo pueden promoverse a través de políticas de largo alcance. De la misma manera, mientras el sistema de seguridad social (trabajo, salud y pensión) siga siendo ineficiente y precario y en general la estructura social permanezca organizada bajo premisas y condiciones de inequidad y desigualdades sociales, no podrá generarse un escenario real y

estructural que conlleve a la superación de la pobreza en Colombia, por lo menos desde lo que aquí se ha denominado como riesgo idiosincrásico.

Como un aspecto también característico de las acciones asistenciales se encuentra que las personas y la sociedad son marginadas en la determinación de los horizontes de su propio desarrollo y, bajo este principio, es el Estado a través de argumentos tecnocráticos, el que define los enfoques del desarrollo que deben seguirse. En relación a esto se encuentra dentro del mismo lenguaje de la política social en Colombia el concepto de asistencia social que podría sustentar claramente acciones asistencialistas, tal y como aquí se han expresado.

Uno de los grandes retos de las discusiones conceptuales en torno a la política social en Colombia, se enmarca en el paso de las intervenciones de la asistencia social, generalmente coyuntural y centralizada (riesgo covariante), a las intervenciones desde el enfoque de la protección social¹³. En la correlación de ambos términos podrían observarse las tensiones que en el marco de la investigación se expresan en la relación entre asistencialismo (asistencia social) y desarrollo a escala humana (protección social).

La propuesta en torno a la protección social tiene como fin “transformar el enfoque y alcance de las acciones redistributivas propias de la asistencia social que tiene a las familias e individuos como receptores pasivos del apoyo estatal, sin temporalidad definida, hacia acciones que promuevan sus capacidades y la expansión de sus libertades y oportunidades como agentes activos” (DNP, p.6). Coherentemente con esto, o mejor, a diferencia de los enfoques de la asistencia social que verticalizan el fomento al desarrollo, recuérdese como el desarrollo a escala humana es una propuesta que pretende dar un enfoque de integralidad a las necesidades humanas fundamentales, partiendo primero del reconocimiento

¹³ Además de la vinculación de los conceptos de riesgo covariante y riesgo idiosincrásico (no incluidos dentro del referente teórico) para la comprensión de los elementos macro institucionales del Programa Familias en Acción aquí se tienen en cuenta también los conceptos de asistencia social y protección y promoción sociales que emergen del análisis de la política social en Colombia y que aportan igualmente a la discusión aquí planteada.

de los individuos como gestores de su propio desarrollo y copartícipes de las acciones encaminadas al mejoramiento de sus condiciones de vida. De otro lado, este enfoque en relación a la satisfacción de las necesidades predica que, para que los seres humanos logren desarrollarse adecuadamente, la totalidad de sus necesidades debe satisfacerse, si alguna de ellas persiste, los seres humanos se mantienen en un estado de pobreza. De aquí que digamos que podría darse cierta cercanía entre el desarrollo a escala humana y el enfoque de la protección social.

Para comprender esto en la dimensión institucional del Estado, vale la pena aclarar que desde el enfoque de la política social en Colombia, la asistencia social hace parte del sistema de protección social, en la medida en que aquella “se constituye en la acción básica de apoyo, con la cual procura evitar que se caiga en situaciones de privación inaceptables, pero que necesariamente debe propiciar procesos de estabilización y acumulación de capital humano, físico, financiero y social, más propios de la protección social” (DNP, p.6). En otros términos, la asistencia social podría ser el primer momento del sistema de la protección social, pero se debe avanzar de allí, hasta lograr que los actores sociales por su propia cuenta generen procesos de desarrollo autodependiente, es decir, formas del desarrollo a escala humana.

El concepto de promoción social, clave en la discusión en torno a los nuevos enfoques de la política social desde el marco de la protección social, se entiende como una “acción o conjunto de intervenciones dirigidas a impulsar a una persona o grupo de personas de la sociedad que carece de los medios y oportunidades para manejar una situación de privación o vulnerabilidad” (DNP, p.11).

Como punto crítico de este enfoque se encuentra la relación acción – reacción, es decir, que aunque un grupo de personas tenga unas condiciones objetivas de vida similares y sobre ellos se intervenga de la misma manera, los resultados obtenidos no serán los mismos. Esto se traduce en la heterogeneidad y complejidad cultural de los grupos sociales a los que se dirigen las acciones de la intervención social. Esta complejidad podría expresarse, por ejemplo, en las diferencias en las percepciones subjetivas que se tengan sobre una situación de pobreza y en ella el

conjunto de necesidades y carencias. De aquí que, “Una acción de promoción social no es perversa o virtuosa *per se*, sino que implica una reacción por parte del sujeto intervenido, y esa reacción puede ser virtuosa o perversa dependiendo de las características y del diseño de la acción” (DNP, p.11).

De aquí que se diga entonces que, para el diseño de las políticas o programas de intervención social, antes que la definición exclusiva de parámetros de focalización poblacional que homogeneízan sobre las condiciones objetivas de vida (a través de instrumentos como el SISBEN), el Estado debe complementar estas mediciones objetivas sobre calidad de vida con la indagación a las propias comunidades y a los sujetos de la intervención, sobre los ámbitos subjetivos y culturales que permita desde una visión sociológica, acceder al sentido verdadero de las necesidades, las carencias y las posibles salidas a una situación de privación, es decir, que se permita el reconocimiento de los actores sociales promotores de su desarrollo y de la ampliación de su marco de bienestar.

En síntesis, sólo desde esta perspectiva podrán suscitarse estrategias de promoción social, es decir, superando la determinación vertical y centralista del Estado en la definición de acciones dirigidas a la sociedad, por una vinculación activa de los actores sociales que promuevan las estrategias y acciones para su propio desarrollo en un contexto democrático de interrelación entre el Estado, el individuo y la sociedad a partir de un enfoque de capacidades en el marco de la autonomía y la autogestión del desarrollo.

Tradicionalmente las intervenciones del Estado se han promovido desde una perspectiva vertical en la cual los actores sociales en la base de la relación con el Estado tienen una posición pasiva. “La promoción social estatal ha sido vista como la acción directa o prescrita por el Estado, dirigida a impulsar a un grupo de personas en condiciones de privación y vulnerabilidad socialmente inaceptables. Su característica esencial hasta ahora, implica una transferencia a un grupo identificado y reconocido como pobre y vulnerable y desde ese punto de vista, contiene un carácter de distribución que puede ser en forma de renta o especie y adquirir el talante de satisfactor (bien o servicio específico)” (DNP, p.12). En

síntesis las características de la promoción social estatal se resumen de la siguiente manera: proviene del Estado, está dirigida a personas en condición de pobreza o vulnerabilidad, es de carácter redistributiva e implica algún tipo de transferencia bien sea en efectivo o en especie.

Aquí encontramos varias paradojas: si lo que se pretende desde el enfoque de promoción social es estimular las capacidades y las libertades de los actores sociales que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad, lo que se expresa en su gruesa definición se contrapone al estímulo de la libertad y la autonomía en la medida en que el Estado sigue siendo el actor exclusivo en la determinación de las decisiones sobre las acciones de intervención sobre los grupos y las sociedades, sin entrar a considerar la participación activa de estos con el fin de aportar elementos a las políticas que directamente los van a afectar, ésta podría ser una de las paradojas, es decir, se pretende fomentar la promoción social de arriba hacia abajo, del Estado a la sociedad, esto supone de entrada una contradicción en los términos, pues, si se habla de promoción social, significa entonces que son los miembros de la sociedad promotores y copartícipes de su propio desarrollo.

Otra de las paradojas que podrían observarse es si desde los presupuestos de la promoción social lo que se pretende es llegar a la corrección de las imperfecciones del mercado, vía intervención estatal, bajo la justificación y reivindicación de la figura del Estado como regulador de las relaciones que establecen la sociedad y el mercado entonces ¿por qué en esa intervención lo que se propone es la distribución y transferencia de bienes, en el caso de Familias en Acción, bienes en efectivo (renta)? ¿Por qué se enfatiza desde la intervención del Estado en los fines del neoliberalismo? He aquí la paradoja que expresa la confluencia entre neoliberalismo y neoestructuralismo, el Estado propone como parte de sus políticas de intervención, la transferencia de renta o recursos monetarios como incentivos a la reducción de la pobreza y el fomento del desarrollo, aspectos contenidos dentro de los principios del neoliberalismo el cual concibe que la pobreza y el desarrollo se determinarían por los elementos

relacionados con la capacidad de ingresos de los individuos y con los niveles de crecimiento económico de la sociedad.

Sin embargo, de esta forma de intervención surgen los cuestionamientos sobre las posibilidades reales que genera el Estado (a través de políticas y programas, entre ellos Familias en Acción) para la promoción de las capacidades y el desarrollo de las personas o sí por el contrario termina reproduciendo el paternalismo y la dependencia sobre él mismo, fomentado por el intervencionismo bajo el enfoque de la asistencia social, es decir, desde el principio de una atención básica de apoyo que no logra trascender hacia el mejoramiento permanente y estructural de las condiciones de vida.

Parafraseando y recordando a De Franco (2011) a propósito del asistencialismo expresado en la forma concreta de la asistencia social, este autor trata de mostrar cómo el desarrollo y su fomento puede verse seriamente afectado cuando las personas son transformadas en beneficiarias pasivas de los programas asistenciales del Estado, es aquí donde se reduce cualquier posibilidad real de desarrollo para las personas, pero también para la sociedad en su conjunto. Este planteamiento coincide con un aparte de la evaluación de Familias en Acción por parte de Foro (2012, p. 21)

El programa de subsidios a la población pobre no es suficiente para atacar la pobreza y, por el contrario, puede generar una dependencia de las familias beneficiarias con respecto a los recursos entregados por el Estado. De ahí la necesidad de que el Estado desarrolle programas complementarios que contribuyan a la generación de ingresos.

Familias en Acción, como programa bandera del Estado, se enmarca, de acuerdo a lo ya expuesto, dentro de las características de la promoción social, pero en lugar de promover el desarrollo su aporte más concreto se observa en relación a la asistencia social. Es un programa formulado y ejecutado por el Estado, está dirigido a personas en situación de pobreza y pobreza extrema y su fundamento principal es la transferencia en efectivo (condicionada) de recursos monetarios, lo

cual de entrada pone en entredicho el mejoramiento de las capacidades de las familias para la generación de ingresos de manera autogestionada, es decir, independiente del Estado y sostenible en el tiempo, en la medida en que las personas no estarán a merced de las coyunturas financieras del Estado ni de su capacidad benevolente que amenacen con la terminación de las transferencias monetarias como el único elemento dirigido al mejoramiento del ingreso de las familias.

El Departamento Nacional de Planeación en el ejercicio de identificar la oferta del sistema de asistencia social en Colombia, plantea que Familias en Acción hace parte como ya se indicó de la oferta de la asistencia social, acompañado por el Sistema de Bienestar Familiar, por todos los programas de Acción Social, por el Fondo de Solidaridad Pensional entre otros. (DNP –, p.28). Este reconocimiento desde Estado hacia el programa como parte de la oferta asistencial reafirma el carácter transicional, coyuntural y asistencial de Familias en Acción lo que establece las limitaciones del programa como propulsor de la promoción social y de entrada lo aleja de la posibilidad de consolidarse en una estrategia de promoción social, es decir, como política que favorezca la ampliación del campo de elección de los individuos y promueva la expansión de sus capacidades en el marco del desarrollo entendido como libertad y como desarrollo a escala humana.

Ahora bien, vale la pena mencionar también algunos de los elementos a los que aluden quienes definen que el programa no es asistencialista. Para ello se valen de la diferencia que existe entre Familias en Acción y otros programas en su carácter de condicionalidad, lo que implica que la población intervenida deberá responder a unos compromisos preestablecidos para poder acceder a la transferencia monetaria, este principio de condicionalidad *obliga*a que las familias tengan a sus hijos mayores de 8 años vinculados al sistema educativo y a los niños menores de 7 años al día con los controles de crecimiento y desarrollo. “Familias en Acción es el único subsidio en Colombia, que le *obliga*¹⁴ a una

¹⁴ El subrayado es nuestro para enfatizar el carácter condicionante del subsidio.

persona a cumplir algo. Los demás subsidios en Colombia son entregados a cambio de nada” (Entrevista N°4. L.C.M. Ex directora Familias en Acción. (Audio). Trabajo de campo. Armenia. 2012) Esta diferencia -aunque sutil- podría de entrada advertir – desde las justificaciones institucionales de Familias en Acción- que en el programa ya se tengan concebidos los principios de la participación de los actores sociales bajo el fundamento de la corresponsabilidad, diferente a las características de otros programas que no demandan nada de sus vinculados, más allá de su clasificación objetiva en un rango de pobreza. De otro lado, podrían verse apreciaciones institucionales que justifican la existencia del programa por una consideración costo - beneficio que hace el Estado y que desvirtúan sus posibilidades asistencialistas o paternalistas.

“Es cierto, es paternalista, es cierto se está entregando un subsidio, eso no se puede negar, lo que pasa es que tenemos que mirar qué representa eso para nosotros como Estado y para la población que estamos atendiendo, y tienen otra dificultad que ellos suponen (quienes consideran al programa como asistencialista) que entonces las mamás hacen las sumas y restas de cuánto me vale un hijo para saber si me embarazo y tengo otro hijo, entonces frente a las críticas, una es primero cuando una mamá entra a Familias en Acción entra con los hijos que tiene en ese momento, si tiene posterior a esa entrada al programa más hijos, no se los cubre Familias en Acción, exceptuando la población desplazada (...) Esa es la primer crítica que de entrada no tiene nada que ver con el programa y no es cierto, la segunda crítica es que es muy paternalista, yo creo que sí se le está entregando un subsidio, pero nosotros como Estado estamos logrando dos cosas importantes: primero, obligar a las mamás y a los papás a llevar a los niños a los controles de crecimiento y desarrollo, normalmente no los llevaban, eso para el Estado es bueno porque reconocemos qué niños hay en la ciudad o en el municipio pero además en qué estado están esos niños (...) si no fuera por Familias en Acción yo no sé qué tantos niños podríamos tener con un seguimiento tan puntual como lo tenemos nosotros y lo segundo es cuánto nos vale una enfermedad prevenible, que no se prevenga ¿valdrá más de cien mil pesos? Yo sí creo. Frente a lo educativo tenemos claro que en la mayoría de municipios así como en Manizales de quinto a sexto muchos niños salen del sistema escolar de noveno a décimo otro

tanto salen del sistema escolar, es una posibilidad de costo – beneficio. Es preferible un niño en la calle de diez años o es mejor tenerlo estudiando, pero además teniendo claro que los niños normalmente cuando salen del sistema escolar o salen porque van a hacer parte de algo no muy bueno o salen por que los papas necesitan, les sugieren, les solicitan que ayuden a sostener el hogar”. Entrevista N°5. A.B.P. Coordinadora Municipal Familias en Acción. (Audio). Trabajo de Campo. Manizales. 2012.

Los argumentos anteriores son importantes en la medida en que presentan posiciones alternativas a aquellas que derivan y afirman, de la existencia de programas como Familias en Acción, intervenciones asistencialistas de parte del Estado. Sin embargo, invitan a pensar en varios elementos importantes: el primero de ellos es que en algún momento efectivamente se reconoce el asistencialismo o paternalismo del programa expresado en la entrega de un subsidio, sin embargo, se hace salvedad de que es el único subsidio en Colombia que demanda de sus beneficiarios unas acciones de corresponsabilidad, no obstante, se inquiere sobre la validez de este tipo de responsabilidades cuando éstas son *obligadas* desde el Estado, hecho que cuestiona ya el principio de la libertad como legitimador de cualquier iniciativa de la sociedad civil y la potencialización de capacidades, las cuales deben darse en un escenario de autonomía y responsabilidad más no en un escenario de coacción estatal.

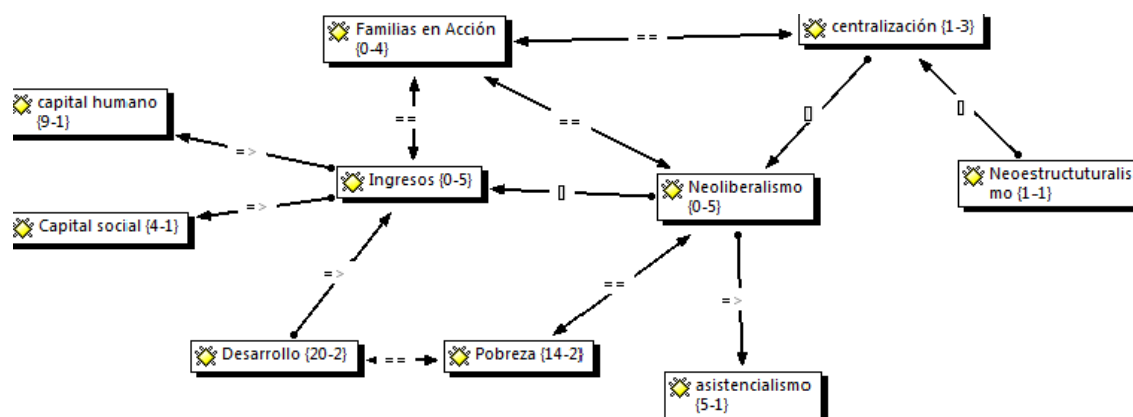
De otro lado, si bien en la relación costo - beneficio se justifica la existencia del programa, dado que es más costoso para el Estado tener niños enfermos y por fuera del sistema escolar, aspecto que no se pone en duda, (es preferible tener niños saludables y educados que lo contrario), lo que sí se pone en cuestionamiento es la efectividad y los aportes reales del programa para que el ciclo en salud y el ciclo en educación se logren de una manera integral, aportando de manera estructural al mejoramiento de las condiciones de vida de los niños que hacen parte del programa. Esto en primera medida se cuestiona, porque como se dijo con anterioridad, las condiciones de salida del programa no se han estructurado sobre la base de la consecución de objetivos relacionados con el mejoramiento de las capacidades de los individuos sino que se han definido de

acuerdo a elementos meramente técnicos. En efecto, un niño pudo haber logrado la culminación de sus estudios en secundaria (criterio de salida del programa) pero ¿qué pasa posterior a ello? ¿Existen condiciones reales para que ingrese al ciclo de estudios profesionales? De acuerdo a la información que sobre este tema suministran los actores sociales se insinúan respuestas negativas a las anteriores preguntas.

“El mayor de mis hijos por ejemplo, salió de Familias en Acción, no he podido darle estudio y ahí está estancado, está en la casa, cuando ya salió de estudiar, sacó el once ahí mismo se fue a pagar servicio y me dijo: mamá la única forma es que yo me vaya a pagar servicio porque sin la libreta no puedo hacer nada, ahora que tiene la libreta pues no le ha resultado nada y ahí está solo en la casa, él es el que me ayuda” Entrevista N°10. L.R. Madre líder del Programa Familias en Acción. (Audio). Trabajo de Campo. Barrio Bajo Andes, Manizales 2012.

Lo anterior confirma las aseveraciones hechas aquí sobre las limitantes del Programa Familias en Acción para asegurarles a las familias a él vinculadas, condiciones de vida sostenibles en el tiempo, acordes a las posibilidades del desarrollo a escala humana y del fomento del capital humano como aspectos claves en los procesos de autogestión del desarrollo que permitan observar un panorama que vaya más allá de los aportes inmediatistas y coyunturales derivados de una transferencia monetaria.

A manera de síntesis de este apartado, Veamos en una relación gráfica algunos de los elementos más importantes que en la discusión sobre pobreza y desarrollo logran advertirse de las lecturas macro institucionales del Programa Familias en Acción.



Análisis categorial Atlas Ti. Elaboración propia.

La lectura de este gráfico indica que: el Programa Familias en Acción, en asociación ($=$) con el neoliberalismo, comparten el enfoque de la pobreza y del desarrollo sobre la base de la carencia de ingresos. El carácter condicional del programa se supone estimula ($=>$) el fomento del capital humano y del capital social, esto en la medida en que las obligaciones para mantenerse dentro del programa implican que las familias se comprometan a mantener a los niños y jóvenes al día en los controles de crecimiento y desarrollo y dentro del sistema escolar. Este último aspecto pone en evidencia también la influencia ($=$) del neoestructuralismo en el programa sobre la base de que es el Estado el que fomenta el estímulo a la demanda social sobre la prestación de los servicios de salud y de educación. No obstante, al parecer es la expresión neoliberal observada en el programa la que determina o influye en el carácter asistencialista del mismo, esto sobre la base de convertir a las personas vinculadas a Familias en Acción en beneficiarios pasivos de un subsidio monetario que aporta de manera contingente a la satisfacción de las necesidades por ingreso.

5.4 POBREZA Y DESARROLLO SEGÚN LA PERSPECTIVA MICRO DE LOS ACTORES SOCIALES

Luego de analizar las características del Programa Familias en Acción en relación a la política social colombiana (contexto de análisis macro) se hace pertinente traer a la discusión algunos de los elementos más importantes que den cuenta del

escenario de desarrollo de los actores sociales que hacen parte de este programa (contexto de análisis micro). Para ello, se ha entrado en contacto directo con dichos actores, recogiendo valiosos relatos sobre su vida cotidiana que permiten elucidar aspectos significativos en relación con sus condiciones de vida, así como sus concepciones y percepciones sobre la pobreza y sobre el desarrollo.

Para una mayor claridad acerca del procedimiento, el contexto de análisis micro se relacionará aquí con lo que ha sido denominado como propuestas en torno al bienestar subjetivo, un concepto que reconoce la importancia de los actores sociales y los aspectos socioculturales como determinantes para la elaboración de las políticas públicas, los trabajos investigativos, la evaluación de los programas sociales y la intervención de la pobreza.

En relación a lo anterior, aunque el interés de la presente investigación no se enfoca en los asuntos del bienestar, éste es un concepto que tácitamente se relaciona con los temas de la pobreza y del desarrollo, puesto que se entiende que a niveles elevados de pobreza le corresponden niveles de bienestar bajos, y a niveles de desarrollo altos le siguen también niveles altos de bienestar. De aquí que se reconozca la importancia teórica y metodológica del bienestar subjetivo en tanto que “tiene que ver con la promoción de nuevas formas de entender lo que significa el desarrollo, a partir de nociones como calidad de vida o bienestar que ponen un énfasis especial en lo que cada persona valora para su buen vivir, trátase de consumo de bienes materiales o de otros bienes que le provean significado a su propia vida y al entorno en que se desarrolla” (Wills, 2011, p.35). Los aportes de este enfoque son, de acuerdo a lo anterior, metodológicos, puesto que el bienestar subjetivo sólo puede evidenciarse a través del contacto directo con los actores sociales, en el reconocimiento de sus percepciones y subjetividades sobre su propia condición. Es esto precisamente lo que se ha hecho en esta etapa de la investigación, ahondar en las percepciones, subjetividades y relatos de los actores sociales significativos (las madres líderes del Programa Familias en Acción) en referencia a sus condiciones de vida. En la información recolectada con estos actores se privilegiaron las categorías de

pobreza, de desarrollo, de necesidades humanas fundamentales y se enfatizó en la importancia y aportes que en cada uno de estos aspectos ha hecho el Programa Familias en Acción.

Estos elementos subjetivos difícilmente podrían reflejarse en las mediciones objetivas sobre la pobreza o en las evaluaciones cuantitativas del programa, sin embargo, vale la pena también anotar sobre las limitaciones que el enfoque de las subjetividades y percepciones puede tener en cuanto que, los aspectos relacionados con estas fuentes de información pueden ser inestables y de escasa validez (Wills, 2011) pero sobre todo que “las percepciones no son un reflejo de la realidad” (Lora, 2011, 13)¹⁵, son apenas una lectura que sobre ésta hacen las personas. Teniendo en cuenta esto, aquí se valorará la información de las percepciones subjetivas siempre analizadas en relación con la información y la realidad objetivas derivadas del ejercicio de observación en campo.

5.4.1 Las concepciones sociales sobre la pobreza

Al observar de cerca las realidades de los actores sociales pertenecientes al Programa Familias en Acción, de entrada pueden verificarse aquellas condiciones objetivas de vida que se ajustan a un modelo de precariedad económica (vivienda en mal estado, bajos ingresos, hacinamiento, trabajo informal, entre otros) que los clasifica en una categoría de pobreza y vulnerabilidad. Esta clasificación es el elemento clave para la focalización de las personas y familias que hacen parte del Programa y que realiza el SISBEN a través de la medición objetiva de las condiciones de pobreza de las familias. No obstante, a pesar de corroborar a través de las visitas domiciliarias las condiciones de pobreza de las familias, ya expresadas en indicadores del SISBEN, el objetivo de esta investigación se dirige, en esta etapa, a la observación de aquellos elementos más subjetivos en relación con las concepciones sociales sobre la pobreza y el desarrollo.

¹⁵ Se hace preciso hacer mención de nuevos autores sobre todo para evidenciar los aportes metodológicos de conceptos como el bienestar subjetivo lo mismo que sus limitaciones.

Para comenzar, una de las indagaciones más importantes hechas a las familias está relacionada con el tema de la pobreza y las percepciones subjetivas existentes sobre esta categoría. Llama la atención que a la hora de preguntar a las madres líderes del Programa Familias en Acción sobre el significado que para ellas tiene el concepto de pobreza en términos generales, se advierte cómo dentro de las concepciones predominantes se da una tensión entre un concepto de pobreza ligado a una condición o situación de carencia o precariedad de elementos tangibles o materiales, con la pobreza referida a aspectos intangibles, espirituales y subjetivos.

“Pobre, es esa persona que de pronto se levanta sin qué llevarse a la boca, sin qué colocarse y sin la esperanza de obtener cualquier poco de dinero para acceder a una comidita, eso para mí es pobreza (...) Yo siempre he dicho que pobreza es la falta de espíritu, en uno no buscar oportunidades sabiendo que las hay, pobreza es la falta de espíritu, de comunicación porque la gente no se da cuenta de los programas” (Entrevista N°7. A.M.G. Madre líder del Programa Familias en Acción. (Audio).Trabajo de campo. Barrio El Carmen, Manizales. 2012).

En la primera parte de la cita anterior se identifican los elementos materiales o tangibles que según nuestra narradora clasifican a una persona en situación de pobreza. Un aspecto para resaltar es que no se menciona la falta de renta o de ingreso como el elemento central sino como el medio para acceder a bienes como comida y ropa, esto analizado desde la perspectiva de Amartya Sen (2000), significa que, aquí la renta es instrumentalmente importante, es medio para (acceder a bienes y servicios) pero no es un fin en sí misma. Coherentemente con esto, sabiendo la función instrumental de la renta o del ingreso, no puede subestimarse por esto su importancia, pues, invocando nuevamente a Sen (2000), una de las causas también presentes de la pobreza podría llegar a ser la renta baja y puede ser a su vez la razón para que alguien esté privado de capacidades, pero pese a esto tampoco puede reducirse el desarrollo a un asunto monetario y de ingresos, convirtiendo el crecimiento económico en un fin en sí mismo y a los

seres humanos en meros consumidores tal y como lo han hecho la economía neoliberal y el Programa Familias en Acción, como se ha insinuado en este capítulo.

En la segunda parte del fragmento de la entrevista traída para el análisis y comprensión de los significados en torno a la pobreza, pueden advertirse elementos afines a un concepto también espiritual e intangible de pobreza: “pobreza es la falta de espíritu”; esto es importante porque empiezan a ser reconocidos elementos subjetivos relacionados con las condiciones de vida y de bienestar, que al parecer han estado ausentes en los enfoques liberales y neoliberales de la economía. Tácitamente en los relatos de las personas entrevistadas, pueden dilucidarse percepciones de pobreza como falta de capacidades. Percepciones que relacionan a la pobreza con la falta de información, de comunicación, de no saber y conocer sobre la oferta de los programas que tiene el Estado, lo cual en sentido estricto es no contar con las capacidades y las libertades de acceder a la información que permita el mejoramiento de las condiciones de vida, por ejemplo, a través del acceso a la oferta de servicios públicos y privados. Otros ejemplos argumentan la dirección del análisis planteado:

“Pobre es una persona corta de espíritu, una persona pobre es la que no estudia y se quedó ahí, con el segundo de primaria, con el primero. Pero una persona que se capacita, aprende, entra a artes y oficios, aprende como defenderse en la vida”. (Entrevista N°9. G.I.M. Madre líder del Programa Familias en Acción. (Audio). Trabajo de campo. Vereda Mateguadua, Manizales. 2012).

“Para superar la pobreza se necesita educación, también las oportunidades que tenga uno para poder superarse y aprovechar las oportunidades que se le presentan a uno porque si uno no tiene educación se le pueden presentar oportunidades pero uno no las puede aprovechar y no tiene como aprovecharlas” (Entrevista N°8. A.H.H. Madre líder del Programa Familias en Acción. (Audio). Trabajo de campo. Barrio Bosques del Norte, Manizales. 2012).

De los fragmentos anteriores podría determinarse cómo la concepción social de la pobreza se aleja de la concepción institucionalizada de la misma. Tal y como se ha argumentado en la presente investigación, la concepción predominante sobre pobreza que tiene el Programa Familias en Acción, es la pobreza entendida como falta de ingresos, como carencia de recursos monetarios. Al contrastar esto con la información de los actores sociales, se observa cómo dentro de las citas tomadas apenas se hace mención marginal de la renta o de los ingresos y éstos son vistos como medios, pero no como fines en sí mismos. Se habla de capacitación, de educación, de oportunidades, de comunicación, de aquí que se infieran elementos a fines a una concepción de la pobreza como falta de capacidades en el sentido de Amartya Sen, pero con algunos matices.

El primero de ellos es que sí se reduce el problema de la pobreza a cuestiones meramente o principalmente espirituales, se queda por fuera la discusión sobre funciones o funcionamientos, que atañen al ámbito de la materialidad, de lo concreto, o lo que podría denominarse la identificación objetiva de los elementos que ampliarían el nivel de bienestar. Un ejemplo claro del funcionamiento es estar bien alimentado, tener una vivienda en condiciones dignas de habitabilidad, y para que estos elementos objetivos del bienestar puedan lograrse, se necesita fundamentalmente de la renta, lo que Sen (2000, p.115) definiría como la capacidad de “convertir la renta en funciones”, en este caso las funciones de la alimentación, la nutrición y del hábitat. De aquí que se diga que si bien la renta no debe ser el corazón para la superación de la pobreza y la promoción del desarrollo, aquella no puede marginarse completamente ya que existen unas necesidades fundamentales (materiales y espirituales) que deben suplirse generalmente a través del acceso por dinero a bienes y servicios, eso es importante, el problema inicia cuando las políticas de Estado sólo llegan hasta ahí (hasta la renta como el fin último del desarrollo) o cuando las aspiraciones sociales no alcanzan a dimensionar ésta cuestión como parte también de la pobreza (la pobreza es vista de manera explícita por los actores como “falta de espíritu”). En última instancia, la reconciliación de estos elementos en una propuesta integral de

desarrollo debe considerar, en el lenguaje de Max-Neef, tanto las necesidades existenciales (materiales) como las necesidades espirituales (axiológicas).

Con lo anterior, lo que pretende decirse es que si bien se reconoce el valor de la identificación de los elementos subjetivos de la pobreza, éstos tendrán que ponerse en diálogo con las condiciones objetivas de vida que permitan expresar una concepción integral de la pobreza y no parcializada desde los extremos, o pobreza es falta de ingresos y renta baja y nada más, o pobreza es precariedad espiritual y simbólica, ambos hacen parte del mismo asunto, así como hacen parte de la misma relación lo material y lo simbólico, el cuerpo y la mente. Recordemos, a propósito de esto a Sen (2000, p.117): “Aunque es importante distinguir conceptualmente el término pobreza como la falta de capacidades del término pobreza como la falta de renta, las dos perspectivas están de manera inevitable relacionadas, ya que la renta es un importante medio para tener capacidades”. Dentro de este punto parece que se encontrara un abismo entre las concepciones institucionales de la pobreza que tiene Familias en Acción y las concepciones sociales sobre el mismo asunto, pues según lo indicado cada una de ellas apunta o privilegia a un sólo elemento de la relación entre renta y espiritualidad.

Después de indagar a los actores sociales por la pobreza entendida en términos generales, se pasa a la pregunta por la concepción particular que tienen las familias sobre esta categoría, es decir, a la pobreza vivida y expresada en el desarrollo de la vida cotidiana. Sorpresivamente, en ninguno de los relatos obtenidos en el trabajo de campo, las familias confirman estar en una condición de pobreza, elemento que empieza a advertir disonancias entre una clasificación objetiva (SISBEN) y unas percepciones subjetivas sobre este fenómeno. En otros términos, a pesar de que el Estado haya clasificado a estas familias en situación de pobreza y vulnerabilidad (razón por la cual hacen parte del Programa Familias en Acción) ellas mismas no valoran su situación de la misma manera.

“Nosotros estaremos en una situación económica difícil, pero pobreza, pobreza, pobreza no es, yo llamo pobreza por ejemplo a una persona que esté en un andén, durmiendo en un andén, que no se pueda mover, que sea discapacitada, que no

pueda moverse, que no pueda caminar, que no pueda pensar, ni dar gracia a dios por un nuevo día que él nos da. En cambio nosotros si anohecemos podemos darle gracias al señor, gracias señor por que nos dejaste terminar un día o gracias señor por dejarnos llegar a un nuevo día, esa no es la palabra, no, situación de pobreza no, situación económica difícil, sí, pero pobreza no, porque gracias a dios tenemos piecitos, manitos” (Entrevista N°6. G.C. Madre líder del Programa Familias en Acción. (Audio).Trabajo de campo. Barrio Samaria, Manizales. 2012).

“No, pobreza no hay para mí, no hay pobreza porque la pobreza la hace uno mismo (...) lo que pasa muchas veces es que hay personas atendidas” (Entrevista N°10. L.R. Madre líder del Programa Familias en Acción. (Audio). Trabajo de Campo. Barrio Bajo Andes, Manizales 2012).

“Pobre, pobre como muchas personas no lo soy, soy baja de recursos porque a mí me hacen falta muchas cosas pero hay gente de mucha más pobreza que uno, yo me siento en un sitio normal, ni muy alto ni muy bajo. (Entrevista N°11. E.M.S. Madre líder del Programa Familias en Acción. (Audio). Trabajo de campo. Barrio Alto San Cayetano, Manizales 2012).

“Yo no me considero pobre, porque yo he visto casos peores (...) yo no soy pobre, porque me puedo defender, he visto casos extremos que las familias viven debajo de un plástico y entonces para mí eso es pobreza absoluta, yo me considero rica, o sea para mí pobreza es los que no tienen donde vivir y no tienen que comer, yo al menos tengo que comer y donde vivir, me siento afortunada entre muchos” Entrevista N°18. D.T Madre líder del Programa Familias en Acción. Trabajo de campo. Manizales 2012

De los testimonios anteriores se pueden derivar y confirmar algunos elementos importantes para el análisis. Consecuentemente con lo expuesto más arriba, al parecer hay en las percepciones de los actores sociales una disonancia entre condiciones objetivas y condiciones subjetivas sobre la pobreza, no se corresponde la precariedad de sus condiciones materiales de vida con las percepciones que se tienen sobre ellas.

Detrás de las disonancias entre realidades objetivas y concepciones subjetivas existe lo que algunos teóricos han denominado como el sesgo de la autocomplacencia¹⁶, es decir, “que uno se juzga bondadosamente a sí mismo, pero juzga en forma dura a los demás, o a la sociedad” (Lora, 2011, p.15). En otros términos, las personas califican con criterios parcializados y poco objetivos sus propias condiciones y las de las demás, es por eso que a pesar de los indicadores objetivos existentes que clasifican a las familias en una situación de pobreza, ellas no la valoran de la misma manera, en palabras coloquiales, para hablar de su propia situación siempre miran hacia abajo: *“yo llamo pobreza por ejemplo a una persona que esté en un andén, durmiendo en un andén, que no se pueda mover, que sea discapacitada, que no pueda moverse, que no pueda caminar”*, pero no existe una lectura objetiva de sus propias privaciones y carencias, aspecto que insinúa cierta actitud de resignación y conformismo frente a la situación de pobreza.

Esto nos pone en relación con otro asunto problemático y es que del lado del sesgo de la autocomplacencia se encuentra el asunto de las expectativas y las aspiraciones, también denominado como “la paradoja de las aspiraciones”, entendida como que “el que menos tiene aspira a menos, y con menos expectativas, se satisface con menos, que el que tiene más” (Lora, 2011, p.17). En relación a esto, por ejemplo, a la hora de evaluar con las familias las percepciones suyas sobre la calidad de la salud y la educación en Colombia, la mayoría respondieron que se encontraban satisfechas con la prestación de ambos servicios, cuando desde otras fuentes se plantean serios cuestionamientos¹⁷.

¹⁶ Los conceptos del sesgo de la autocomplacencia y la paradoja de las aspiraciones no se encuentran desarrollados en el marco teórico, pero se identifican como pertinentes para el análisis de los elementos emergentes del trabajo de campo relacionados con el problema de la pobreza.

¹⁷ En relación al problema de la salud en Colombia: La Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-760/08 y de Reforma Estructural del Sistema de Salud y Seguridad Social (CSR) ha mostrado una serie de mecanismos que podrían denominarse “estímulos perversos” dentro del actual sistema de aseguramiento. Estos mecanismos resultan del afán de lucro, del proceso de intermediación, además de una serie de prácticas corruptas, cada vez más difundidas y expeditas dentro del sistema del salud colombiano; a propósito de esto, mientras no se modifique de veras el sistema y logremos que la salud sea un verdadero derecho fundamental — por el simple hecho de

Asimismo, al indagar por el grado de satisfacción que se tiene con los ingresos familiares, muchos respondieron de manera positiva a pesar de que el ingreso no supera el salario mínimo legal vigente para satisfacer la totalidad de las necesidades familiares. Otro aspecto que en relación a esto llama la atención es que al preguntar por los elementos de mejora que debería tener el programa, desde la percepción de las madres líderes, el programa no es objeto de perfectibilidad en relación al fin de la superación de la pobreza, el programa funciona de una manera adecuada, no hay que ponerle ni quitarle nada, excepto una mayor vigilancia y control sobre la inversión de recursos por parte de la población objetivo del programa, es decir, mayor coerción sobre las madres y algunas reformas técnicas, pero desde lo sustancial prevalece la conformidad.

Detrás de la paradoja de las aspiraciones se confirman las limitaciones de las percepciones derivadas de las apreciaciones subjetivas y de cómo éstas no pueden entrar a sustituir los indicadores objetivos, sino que deben complementarlos, de allí que las políticas sociales no pueden en su totalidad responder a las demandas de la sociedad, porque, si lo hacen, es muy probable que gran parte del gasto social se focalice en las clases altas y medias (...) porque las expectativas de los pobres son tan bajas que no se necesita gastar mucho en ellos (Lora, 2011, p.19). Un caso ilustrativo de esta afirmación es todo lo que en relación a las percepciones sobre la pobreza se ha dicho, sí las personas consideran que no se encuentran en una situación de pobreza, aunque objetivamente lo estén, se traduce esto en que las aspiraciones y expectativas de mejoramiento de sus condiciones de vida sean mínimas, en la medida en que se

ser ciudadano y no por tener o no capacidad de pago — no podremos hablar de superación de la crisis de la salud en Colombia (Hernández, 2012). Y en relación a la educación: “la educación en Colombia sirve más para reproducir las clases sociales (para que los pobres sigan siendo pobres y los ricos, ricos) que para permitir la movilidad y el ascenso social de los estudiantes. Eso se debe a que en este país cada clase social no sólo estudia por su lado (desde la guardería hasta el doctorado) sino que la calidad de la educación que reciben depende de su nivel económico. Eso conduce pura y simplemente a un sistema de apartheid educativo: los más ricos (que, para agravar la discriminación, también suelen ser los más blancos) reciben una mejor educación que los pobres. Semejante anomalía viola la regla de oro de la democracia liberal (ni siquiera digo de la democracia social) que es la igualdad de oportunidades. (García, 2011)

encuentran en un estado de conformidad o en un estado de adaptación a las condiciones de pobreza.

Para comprender lo anterior, puede decirse que si objetivamente (por mediciones del SISBEN) las familias pertenecientes al Programa Familias en Acción son clasificadas en una situación de pobreza, pero subjetivamente ellas lo niegan, estamos frente a un proceso de adaptación al fenómeno de pobreza según lo explica Wills (2011, p. 41): “Cuando las condiciones de vida tanto en el plano objetivo como en el subjetivo son buenas, se estaría hablando de *bienestar*. Cuando las condiciones son negativas en los dos planos, estamos hablando de *privación*. Cuando las condiciones objetivas son buenas y las subjetivas no lo son, estamos ante el fenómeno de la *disonancia*. Y, finalmente, cuando las condiciones subjetivas son buenas y las objetivas no, estaríamos ante el caso de la *adaptación*. Este último parece describir la realidad colombiana en la cual los habitantes sienten subjetivamente un alto grado de satisfacción con la vida, mientras que las condiciones objetivas del entorno no son las más adecuadas” y esta parece ser también la realidad de las familias pertenecientes al programa objeto de esta investigación.

No obstante lo anterior, vale la pena hacerse la pregunta de ¿por qué le cuesta tanto a las familias reconocer su condición de pobreza y vulnerabilidad?, ¿está cargado éste concepto de elementos despectivos y peyorativos que desemboquen en la estigmatización de las personas y las familias? Para responder a esto indiquemos algunos elementos conceptuales que definen el estigma¹⁸.

Desde el punto de vista sociológico ha sido Erving Goffman (1995, p.7) el que más ampliamente ha desarrollado la noción de estigma definiéndola como “la situación del individuo inhabilitado para una plena aceptación social”. Es la sociedad la que establece las categorías sociales para la clasificación de los individuos dentro de ella, en estas categorías se encuentran lo correcto, lo bueno, lo malo, lo bello, lo

¹⁸ El concepto de estigma emerge del análisis de información como clave a la hora de comprender los elementos que aporten a la comprensión de la disonancia existente entre condiciones de pobreza objetivas y las percepciones subjetivas sobre el mismo fenómeno.

feo, y para nuestro caso, lo pobre y lo rico. Los atributos con los que cuente cada persona lo harán objeto de una clasificación social y de ella derivará propiamente su identidad social.

De acuerdo con lo anterior, es posible entonces que la categoría de pobre esté cargada de elementos despectivos y poco deseables que generan desventajas para que los individuos gocen de una plena aceptación social, razón por la cual, estas familias no definen la pobreza como un atributo de su identidad individual pues sería un elemento de descrédito, una desventaja para los intercambios sociales, es decir, para la definición de su identidad y aceptación sociales. Sin embargo, esta cuestión se torna todavía más interesante cuando no es sólo en el plano de las percepciones que el atributo de pobreza le genera desventajas a los individuos para una plena aceptación social, sino que también esto se desborda hasta el plano de lo sensible, pues, efectivamente, bajo unas condiciones de privación material (vivienda, trabajo, ingresos, nutrición) y espiritual (educación, participación, capacitación, conocimiento, libertad) el individuo encontrará serias limitaciones para generar intercambios sociales sobre la base del reconocimiento intersubjetivo en condiciones de igualdad y no desde la perspectiva de los intercambios desiguales que dividen a la sociedad entre ricos y pobres, opulentos y desdichados.

De otro lado, continuando con los análisis subjetivos sobre la pobreza, luego de ser analizada como un fenómeno al que los actores sociales se refieren fundamentalmente desde el plano espiritual, no puede pasarse por alto la visión también estructural y objetiva que algunas de las familias tienen sobre este fenómeno al relacionarlo directamente con la precariedad de las condiciones laborales, las oportunidades para el trabajo y las condiciones de la vivienda que empiezan a reivindicar las concepciones materialistas de la condición de ser pobre.

“Los recursos que me hacen falta es poder tener un trabajo más diferente donde yo pueda solventarme un poquito más”. (Entrevista N°11. E.M.S. Madre líder del

Programa Familias en Acción. (Audio). Trabajo de campo. Barrio Alto San Cayetano, Manizales 2012).

“La ciudad tiene mucha pobreza es por el desempleo, porque no nos dan oportunidades a los que no tenemos estudio, siempre exigen un estudio y los que no tenemos estudio no tenemos oportunidad de trabajar”. (Entrevista N°13. A.M.V Madre líder del Programa Familias en Acción. (Audio).Trabajo de campo. Barrio Alto Corinto, Manizales 2012).

“Pobreza no hay, lo que hay es desempleo y el desempleo influye para que uno sea menos que otros (...) No tenemos comida porque no hay un empleo, la pobreza no es porque uno no tenga plata ni nada sino que es el empleo, la pobreza la hace el empleo”. (Entrevista N°10. L.R. Madre líder del Programa Familias en Acción. (Audio). Trabajo de Campo. Barrio Bajo Andes, Manizales 2012).

“Pobreza es no contar con un buen trabajo para satisfacer las necesidades del hogar”. (Entrevista N°16. G.P y N.G. Madres titulares del Programa Familias en Acción. (Cuestionario escrito) Trabajo de campo. Manizales 2012).

A propósito de lo anterior, recuérdese que la pobreza como privación de capacidades, en el sentido de Sen (2000), relaciona directamente la falta de potencialización de las capacidades productivas y el trabajo con un estado de carencia, necesidad y privación. La falta de trabajo no sólo implica el hecho de desasegurar la renta familiar, es también la privación en la capacidad realizadora y creadora de los seres humanos, el trabajo no es sólo medio para fomentar el ingreso, es un fin en sí mismo en la medida en que expresa formas de la realización humanas.

Una persona a la que se le niegue la oportunidad de trabajar pero reciba una limosna del Estado en forma de “prestación por desempleo”, quizá parezca mucho menos pobre en el espacio de las rentas que desde el punto de vista de la valiosa –y valorada- oportunidad de tener una ocupación que le haga sentirse realizada. (Sen, 2000, p.122)

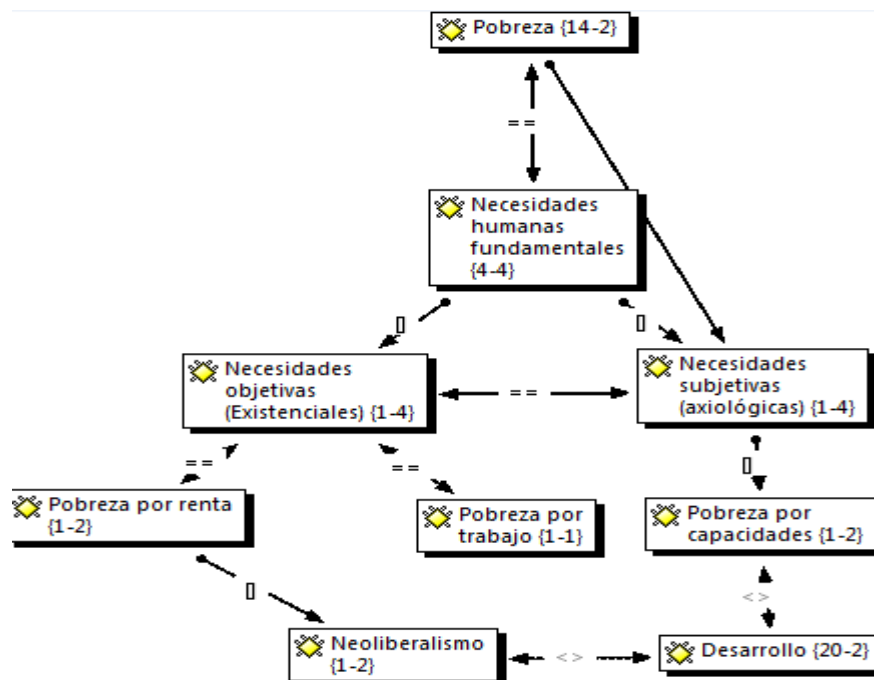
Las percepciones de los actores sociales que relacionan pobreza con la falta de empleo, son ya de por sí interesantes como expresión de disonancia del modo como el Programa Familias en Acción promueve la superación de la pobreza. No se trataría según estas citas de que el Estado transfiera recursos monetarios a las familias (como se indicó en el análisis macro sobre el programa) sino que les asegure los medios para que ellos mismos puedan hacerlo, ¿a través de qué?, de por ejemplo, en este caso, de oportunidades laborales en condiciones de dignidad y seguridad; serían estos elementos verdaderos promotores de la reducción de la pobreza porque mejorarían de manera sostenida las capacidades económicas de las familias (ingresos), pero de manera coyuntural a través de un subsidio o transferencia monetaria, como un aporte contingente, sino que habría mayores oportunidades de que las condiciones mejoren de manera estructural, que permanezcan en el tiempo, en razón del mejoramiento de las capacidades, del capital humano.

Para ello, entonces, se parte de ampliar las oportunidades laborales, pero para que esto en la lógica del desarrollo sea una política integral, también se requiere en primera medida del mejoramiento de las condiciones del capital humano, es decir, de las capacidades y habilidades para el trabajo, de manera que es por aquí por donde debe empezarse. Si las personas califican y cualifican sus habilidades (capital humano), las opciones laborales aumentarían, esto aseguraría las condiciones del empleo, los ingresos familiares, y el mejoramiento de los funcionamientos traducidos a su vez en mejoramiento de capacidades.

Ahora bien, como ya se había advertido en otro lugar del documento, al parecer esto permite suponer que la lógica del Programa Familias en Acción va en sentido contrario, se pretende mejorar (de manera poco efectiva) el ingreso de las familias y de allí el capital humano (de los niños más no de la familia en pleno) pero este objetivo se queda a medias cuando los recursos de un lado son insuficientes para un óptimo acceso a los bienes y servicios que aseguren el desarrollo del capital humano (salud y educación de calidad); y, por otro lado, ante la indefinición de los mecanismos de salida del programa, éste no evalúa el logro con cada familia a

partir de un pleno desarrollo de sus habilidades y capacidades sino que lo hace solamente a través de criterios técnicos como el cumplimiento del límite de edad y la desvinculación del sistema educativo. Así no podría saberse si efectivamente los objetivos relacionados con el capital humano se han cumplido, pero sí con certeza se sabría que hay una manera superficial y coyuntural de atender el problema de la pobreza sin intervenir elementos estructurales relacionados a formas de la pobreza idiosincrásica como es, a propósito de los elementos aquí considerados, el trabajo en condiciones de dignidad y seguridad.

Observemos las relaciones gráficas entre los elementos anteriormente expuestos sobre las concepciones sociales en torno a la pobreza, las cuales expresan, en primera medida, que la pobreza en asociación con (= =) las necesidades humanas fundamentales implicarían tanto ([]) unos aspectos objetivos existenciales (pobreza por trabajo y pobreza por ingresos), así como ([]) unos elementos subjetivos axiológicos (pobreza por falta de educación, por carencias espirituales). Ambos aspectos (lo espiritual y lo material), observados de una manera integral, se asocian y hacen parte ([]) a su vez, de la pobreza vista como privación de capacidades. En efecto, empiezan a observarse diferencias sustanciales entre los niveles micro y macro del programa. Desde la percepción de los actores sociales se vinculan nuevos elementos a la definición de la pobreza y del desarrollo casi por completo ausentes en la perspectiva macro institucional, la cual privilegia la privación de la renta como la principal explicación de la pobreza y como obstáculo para el desarrollo.



Análisis categorial Atlas Ti. Elaboración propia.

5.4.2 Las concepciones sociales sobre el Desarrollo

A propósito de los elementos relacionados con las concepciones sociales sobre el desarrollo, éste es un concepto que desde lo teórico, se ha discutido aquí desde diferentes fuentes como Manfred Max-Neef (1997), Augusto De Franco (2011) y Amartya Sen (2000). Aunque cada uno de ellos parte de aspectos diferentes para dotar de sentido a ésta categoría, tienen en común una preocupación porque el desarrollo se relacione de manera directa con el mejoramiento de la calidad de vida y con la posibilidad de desarrollo integral de los seres humanos. El desarrollo, desde estas concepciones, bien podría traducirse en el mejoramiento de las capacidades de los individuos en relación directa con la ampliación de la libertad, en la satisfacción de las necesidades fundamentales tanto espirituales (axiológicas) como materiales (existenciales) así como en la relación directa que tiene con el fomento del capital humano y con el capital social.

Al observar cada una de estas definiciones y comprensiones sobre el desarrollo derivadas de posturas académicas, se encuentra que, al tratar de hacer una lectura de las concepciones sociales que existen sobre esta categoría relacionándolas con las definiciones ya mostradas, prevalece una mirada sobre el desarrollo que a propósito de lo anteriormente expuesto sobre la pobreza, se relaciona también con las posibilidades de la realización humanas a través del trabajo. El desarrollo es visto también como la capacidad que tienen las personas para definir metas, propósitos y objetivos de vida que puedan alcanzarse, así como la posibilidad de sobrellevar las dificultades y superar los obstáculos que se les presenten.

“Alguien que se desarrolla es el que alcanza las metas que se propone”. (Entrevista N°8. A.H.H. Madre líder del Programa Familias en Acción. (Audio).Trabajo de campo. Barrio Bosques del Norte, Manizales. 2012).

“Desarrollarse, prepararse uno en algo para salir adelante, que si lo coge por ejemplo a uno una dificultad muy grande que no le dé a uno muy duro, ¿por qué?, porque uno está preparado para salir adelante y sabe enfrentar en el momento en que le llega una dificultad”. (Entrevista N°6. G.C. Madre líder del Programa Familias en Acción. (Audio).Trabajo de campo. Barrio Samaria, Manizales. 2012).

“Es cuando una persona está capacitada para enfrentar, cualquier situación”. (Entrevista N°7. A.M.G. Madre líder del Programa Familias en Acción. (Audio).Trabajo de campo. Barrio El Carmen, Manizales. 2012).

“Desarrollo es si las personas tienen un buen trabajo lograrán las metas que se proponen” (Entrevista N°16. G.P y N.G. Madres titulares del Programa Familias en Acción. (Cuestionario escrito) Trabajo de campo. Manizales 2012).

La interpretación de estas definiciones puede ponerse en primer lugar en el campo de lo instrumental y luego en el ámbito de la libertad, aspectos estrechamente relacionados. Se observa que, en la mayoría de los casos, el desarrollo es entendido como la capacidad que tienen los individuos para poder responder a cualquier clase de situación, responder a las dificultades que la vida les interponga. Esto se pone en relación con el desarrollo entendido como libertad, es

decir, con la capacidad de libre agencia que pueden tener los individuos para resolver situaciones que demandan de ellos la posibilidad de libre decisión y de libre elección. La libertad implica la elección sobre un gran abanico de posibilidades y no las restricciones impuestas por una situación de privación o carencia. En efecto, el desarrollo como libertad permite al individuo elegir antes que tener que conformarse con lo que le ha tocado. “Es la libertad general que tienen los individuos para vivir como les gustaría” (Sen, 2000, p. 57)

De la misma manera, esta posibilidad de libre agencia (libertad) es un medio fundamental para determinar el alcance instrumental del desarrollo, entendido en los relatos como la capacidad de lograr las metas y los objetivos propuestos. Es en la perspectiva de Sen (2000) “la razón de la eficiencia”, es decir, que para tener la capacidad de lograr el efecto o el estado de cosas que se desea (eficiencia) se requiere ante todo contar con las posibilidades de la libertad y con ella se definirá en un sentido racional los objetivos, los medios y los resultados. Es así como se confirma uno de los más importantes postulados de la teoría de Sen, el cual indica que la libertad no es sólo el principal fin del desarrollo sino también su más importante medio.

Desde esta perspectiva se encuentra en el concepto de desarrollo un carácter teleológico, es decir, directamente relacionado con la definición de fines (sueños, aspiraciones) con la proyección hacia adelante y la pobreza como una situación que provoca un estado de escasez de motivaciones para el futuro.

“Yo no llamo pobreza en la forma en que yo vivo porque yo aspiro y sueño (...) cuando dicen pobre es una persona que se escasea por dentro, que no aspira, que no sueña, que no hace nada, no saca nada, no se motiva” (Entrevista N° 17. M.C.P. Madre Líder del Programa Familias en Acción. (Audio). Trabajo de campo. Barrio Sinaí. Manizales. 2012).

Esta concepción teleológica del desarrollo es importante porque da a este concepto una definición acorde al carácter instrumental de la libertad y del desarrollo expuestas con anterioridad, sin embargo, esto no puede verse al

margen de los medios, de la posibilidad de la realización de los sueños y es aquí dónde empiezan a verse los verdaderos obstáculos, pues si bien los fines los establece el individuo, en su consecución juegan o se entremezclan muchos factores exógenos que pueden cumplir el papel de propulsores del desarrollo o por el contrario de trabas para el mismo. Ejemplos de esto son la falta de empleo, de educación, de capital humano. Nuevamente se insiste a partir de esto que en las cuestiones del desarrollo y de la pobreza se debe observar la afinidad existente entre las condiciones objetivas y las condiciones subjetivas que permitan integrar de una mejor manera lo material (lo existencial, las realidades concretas) con lo espiritual (lo axiológico, los sueños y las aspiraciones), así como la relación de los fines con los medios.

Siguiendo con las cuestiones sobre el desarrollo, es interesante traer al análisis las percepciones que también ligan este concepto con las posibilidades de la educación, la formación y la capacitación. Recuérdesse cómo dentro de las concepciones sociales sobre la pobreza, anteriormente expuestas, algunas de nuestras relatoras identificaban como causa principal de la situación de pobreza la falta de oportunidades laborales, sin embargo, ésta privación además de estar ligada con la falta de oferta laboral por parte del mercado, así mismo se explica por la falta de libertad, de poder acceder por la capacidad de libre agencia a las oportunidades ofrecidas, y esto fundamentalmente se da por las limitaciones en el desarrollo del capital humano, entendido como formación y capacitación para el trabajo. *“No nos dan oportunidades a los que no tenemos estudio, siempre exigen un estudio y los que no tenemos estudio no tenemos oportunidad de trabajar”* (Entrevista N°13. A.M.V Madre líder del Programa Familias en Acción. (Audio). Trabajo de campo. Barrio Alto Corinto, Manizales 2012).

Con este último ejemplo ilustramos una de las formas de la privación producto de la falta de libertad; aquí el individuo se encuentra limitado para desarrollarse libremente porque los condicionamientos externos puestos en relación con la precariedades o privaciones (la falta de educación) endógenas, no le permiten decidir bajo el principio de libre agencia sobre las condiciones sobre las cuales le

gustaría vivir, en este caso en particular, sobre el trabajo que le gustaría tener. A propósito de esto, recuérdese que para Sen (2000) el analfabetismo es uno de los principales obstáculos para participar de manera libre dentro del desarrollo de la vida económica de la sociedad. También lo que para De Franco (2011) es la falta de desarrollo del capital humano el cual se enlaza directamente con la capacidad de creación y de realización de los seres humanos de acuerdo a las capacidades y conocimientos necesarios que les permitan proyectarse hacia el futuro y conseguir los objetivos propuestos. En este punto puede advertirse el importante papel que para el desarrollo cumple el trabajo.

De hecho, con base en los relatos podría decirse que el trabajo es tanto medio como fin para el desarrollo y uno de los elementos que de mejor manera podrían aportar a la superación de la pobreza. El trabajo, además de ser el principal *medio* para asegurar la renta y los ingresos, es también un *fin* en sí mismo como hecho que expresa la capacidad de creación y de realización de los seres humanos. En otros términos, el trabajo es medio para la satisfacción de necesidades, pero al tiempo es una necesidad en sí misma.

“El desarrollo significa que si las personas tienen un trabajo lograrán las metas que se proponen” (Entrevista N°16. G.P y N.G. Madres titulares del Programa Familias en Acción. (Cuestionario escrito) Trabajo de campo. Manizales 2012).

“El desarrollo de las personas significa que cada persona pueda crecer laboral y económicamente, lo que le puede permitir una mejor calidad de vida” (Entrevista N°18. D.T. Madre titular del Programa Familias en Acción. (Cuestionario escrito) Trabajo de campo. Manizales 2012).

Lo anterior es indicio no sólo de lo que para los actores sociales significa el desarrollo relacionado directamente con las capacidades productivas y creadoras, sino que de entrada, como se había indicado anteriormente, existen enormes disonancias entre lo que desde las percepciones sociales se entiende por pobreza y por desarrollo, y lo concebido desde el ámbito institucional. Al encontrar tantas coincidencias entre los actores sociales que expresan que una de sus más importantes necesidades sin satisfacer es el trabajo o el empleo, y que es esa

situación la que los pone en una situación de vulnerabilidad, nuevamente se insiste aquí entonces que no se trata tanto de paliar de una forma coyuntural las privaciones del ingreso a través de transferencias monetarias directas, sino más bien de plantear salidas estructurales que aseguren que las necesidades del trabajo logren satisfacerse, al tiempo que a partir de allí logran también satisfacerse nuevas necesidades.

Sin embargo, el asunto no es tan sencillo. No se trata de ampliar la oferta del mercado laboral y ya, se trata de ampliar (como se indicó en el apartado sobre pobreza) también las capacidades de los individuos en el ámbito del capital humano para que sus oportunidades también se vean ampliadas. Es por tanto un mejoramiento de las calidades de la oferta y la demanda laboral, de la educación y de las oportunidades de trabajo, es una cuestión que va de las capacidades a las oportunidades y de allí a los funcionamientos, es decir, a la posibilidad también concreta de ver satisfechas en pleno la totalidad de las necesidades humanas. Esto desde el panorama ideal. En la realidad la cuestión sobre el trabajo se desarrolla de diferente manera, las personas no logran realizar ninguna de las dos concepciones existentes sobre el trabajo, ni como medio (para satisfacer necesidades) ni como fin en sí mismo (como necesidad), de hecho podría decirse que es una de las más importantes fuentes de la privación material pero también de la privación espiritual, pues en lugar de promover el conjunto de las capacidades creadoras de los individuos es fuente de frustración y vulneración del yo.

“Muchas veces a uno le toca humillarse para poder traer una panela a la casa, entonces eso es lo duro que a veces no lo valoran a uno, que los que más tienen lo humillan a uno, yo estuve trabajando en una casa, de ricos, cuando la dueña se iba me dejaba con llave (...) yo entraba a las seis de la mañana y salía a las ocho de la noche, me tocaba entregar el piso arrodillada con un cepillo de dientes, para mí eso es una humillación, el caso de que uno sea de escasos recursos, no quiere decir que uno es menos que ellos”. (Entrevista N°18. D.T. Madre líder del Programa Familias en Acción. Trabajo de campo. Manizales 2012).

“El trabajo ahorita está muy escaso, la situación aquí en Manizales está muy complicada, yo sé que tenemos padres que se nos está complicando mucho para poder solventar a nuestros hijos, debido a la situación económica y que de verdad nosotros quisiéramos poderles brindar lo que más podamos, pero a nosotros a veces se nos truncan muchas ideas por ese motivo, porque no tenemos la capacidad de poderles brindar una estabilidad mejor”. Entrevista N°11. E.M.S. Madre líder del Programa Familias en Acción. (Audio). Trabajo de campo. Barrio Alto San Cayetano, Manizales 2012.

En síntesis puede decirse que de la información anterior, se derivan de las concepciones sociales sobre el desarrollo, aspectos que relacionan esta categoría con el fomento a la libertad, entendida como el medio a través del cual, las familias pueden responder a las coyunturas y eventualidades que en la vida se presentan con determinación y voluntad personales. En relación a la libertad hay también una concepción de desarrollo ligada a las capacidades que tienen los individuos para racionalmente, fijar metas, objetivos, medios y resultados. Es transversal a todas estas visiones sobre el desarrollo, la importancia de la educación y la capacitación traducidas en fortalecimiento del capital humano, así como la concepción también racional del trabajo, el cual se entiende en su papel de medio, en el sentido de ser un importante instrumento para la generación de ingresos y satisfacción de necesidades materiales pero también en su papel de fin, el trabajo es considerado como una de las más importantes fuentes para el desarrollo y realización de los seres humanos en un sentido intelectual y espiritual.

5.5 APORTES DEL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN A LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y AL FOMENTO DEL DESARROLLO

Luego de hacer la exposición de las categorías de pobreza y desarrollo desde el marco de análisis de los contextos macro y micro, se quiere en esta apartado dar un paso hacia la comprensión de las percepciones sociales referidas a los aportes que el Programa Familias en Acción hace tanto a la reducción de la pobreza como al fomento del desarrollo. Este ejercicio permite poner en discusión los aspectos institucionales con el escenario o el contexto de los actores sociales reflejado en

sus percepciones sobre la eficiencia¹⁹ del programa y el logro de objetivos, es decir, sobre la capacidad de lograr el efecto o el estado de cosas que desea y que se ha propuesto.

Recuérdese que Familias en Acción es un programa del Estado que tiene como objetivos fundamentales el mejoramiento del ingreso de las familias vía subsidios monetarios condicionados, con el fin de que puedan vincularse a las transacciones del mercado, ampliando sus posibilidades de consumo, así como el mejoramiento de las condiciones de salud y de educación de los niños y jóvenes entre los 0 y 18 años de edad que hagan parte de la población pobre y vulnerable del país. Según lo enunciado, el objetivo más importante, pero no el único, de este programa se enfoca hacia la reducción y erradicación de la pobreza en Colombia a través del complemento al ingreso.

Sin embargo, a la hora de indagar a los actores sociales sobre los aportes que el programa ha hecho a sus vidas y a sus familias, en ninguna de las narraciones se hace mención sobre la manera como el programa ha logrado reducir sus niveles de pobreza, se habla de mitigar más no de mejorar estructuralmente sus condiciones de vida, menos aún se menciona lo significativo que para el ingreso familiar logra ser el subsidio.²⁰

“El programa ayuda a mitigar la situación de pobreza, porque igual yo recibo sólo sesenta mil pesos cada dos meses y a veces no me llega, yo digo que ayuda a mitigar un poco pero igual yo me doy por bien servida”. (Entrevista N°18. D.T. Madre Líder del Programa Familias en Acción. Trabajo de campo. Manizales 2012).

Es pertinente mostrar cómo dentro de los aportes significativos que el programa hace a las familias, se encuentra fundamentalmente que se hace mención a aspectos simbólicos e intangibles, que sin dejar de reconocerlos como importantes, no son en sí mismos fines del programa, podrían ser denominados en

¹⁹ Recuérdese que el concepto de eficiencia deriva del cuerpo teórico de Amartya Sen.

²⁰ El subsidio de nutrición de los niños menores de 7 años es de \$50.000 mensuales y el subsidio de educación para niños y jóvenes entre los 7 y los 18 años de edad es de \$30.0000 por mes.

el lenguaje económico, como externalidades positivas que se van filtrando en el desarrollo y ejecución de Familias en Acción.

“El programa nos ha servido mucho para muchas capacitaciones que han mejorado nuestra convivencia familiar (...) las capacitaciones han enseñado que verdaderamente a un hijo no se cría con castigo físico, a un hijo se cría con amor y con valores y principios” (Entrevista N°7. A.M.G. Madre líder del Programa Familias en Acción. (Audio).Trabajo de campo. Barrio El Carmen, Manizales. 2012).

“Pues las capacitaciones que he recibido del programa (...) las charlas que tenemos allí cada mes cuando tenemos los encuentros de cuidado (...) son temas variados, sobre drogadicción, planificación, conflictos familiares, los valores” (Entrevista N°8. A.H.H. Madre líder del Programa Familias en Acción. (Audio).Trabajo de campo. Barrio Bosques del Norte, Manizales. 2012).

“El programa a mí me ha parecido muy bueno, porque por medio de eso nosotras hemos aprendido muchas cosas como madres (...) porque a mí me sirve mucho lo que ellas nos enseñan cada vez en los temas, digamos como saber llevar a nuestros hijos (...) me gusta muchos que ellas a nosotros nos escuchen” (Entrevista N°11. E.M.S. Madre líder del Programa Familias en Acción. (Audio). Trabajo de campo. Barrio Alto San Cayetano, Manizales 2012

Ahora, en relación a lo anterior, puede observarse que es común que las madres de Familias en Acción encuentran como el principal aporte que el programa les hace, aspectos directamente conectados con el mejoramiento y capacitación en temas relacionados con los roles de madres, en la convivencia familiar y en las pautas de crianza. Sin dejar de reconocer la importancia de estos aspectos, que podrían fortalecer los procesos de socialización familiares, el problema se advierte cuando empieza a observarse cierto desajuste entre los aspectos formales del programa, enfocados especialmente hacia el mejoramiento de la renta y de los ingresos, con los principales aportes reales que se expresan desde las concepciones de las familias a las cuales se dirige el programa.

Si bien en apartados anteriores se había mostrado a partir de una visión crítica, el hecho de que Familias en Acción enfocara sus objetivo hacia la reducida meta del mejoramiento del ingreso y la capacidad de consumo de las familias, nos vemos aquí ante una disonancia o una paradoja cuando desde el sentir de los actores sociales que hacen parte del programa, éste objetivo ni se consigue ni tampoco se identifica como la meta más importante del programa. De allí que los aportes más significativos que según los actores sociales hace Familias en Acción, se encuentren al margen de los asuntos de la renta y del ingreso. En otros términos, al parecer los objetivos se encuentran desajustados de los resultados, al tiempo que los medios y los instrumentos (la capacitación en superación personal, la motivación) terminan convertidos en los fines, pero también en los logros más reveladores del programa, por lo menos desde la perspectiva de la realidad micro.

Mirando esto con matices, vale la pena exaltar los aportes que en este sentido termina haciendo el programa, es decir, el hecho de que las mamás puedan concurrir a escenarios donde de una u otra manera se les reconoce su importante rol dentro de los hogares y que se les dé además la posibilidad de acceso a información y de fortalecimiento de sus capacidades comunicativas, son asuntos que ni siquiera requieren ser puestos en discusión para develar su importancia.

“Yo he cambiado mucho, sé que me falta por cambiar mucho, porque todo es un proceso pero he mejorado mucho (...) por ejemplo en lo personal, he sido muy casumba sola, con esto se da uno como a abrir a las personas, me encanta esto porque cada mes ve uno caras diferentes, cambia uno de rutina” (Entrevista N°18. D.T. Madre líder del Programa Familias en Acción. Trabajo de campo. Manizales 2012).

“Yo generalmente era muy tímida, yo no hablaba en público ni nada de esas cosas, me decían que yo era casumba sola, pero ya con esto me he vuelto más para llegarle a la gente y que la gente me llegue, para comunicarme” (Entrevista N°8. A.H.H. Madre líder del Programa Familias en Acción. (Audio).Trabajo de campo. Barrio Bosques del Norte, Manizales. 2012).

Lo que vale la pena poner en discusión entonces, es la incongruencia entre la estructuración formal del programa (sus fines, objetivos y medios) y los resultados reales advertidos por parte de quienes viven el programa. Sin embargo, ante esto podría decirse como se mencionó más arriba que no necesariamente las percepciones son un reflejo de la realidad y que el programa cuenta con mediciones de impacto objetivas que dan muestra de los resultados obtenidos. Esto es válido, claro está como evidencia concreta, pero esto no le resta importancia al hecho de preguntarse ¿por qué los fines y los resultados del programa no se encuentran de manera lógica con lo que las familias perciben como metas y logros más importantes de Familias en Acción?

Evidentemente hay un desajuste y un abismo entre las realidades institucionales y las realidades sociales, si en las mediciones de impacto se tuviera en cuenta otra información además de la estadística, si se recogieran también los relatos de los actores sociales, si el Estado contara con ellos como elementos activos en la formulación y ejecución de los programas sociales, se daría muy seguramente una mayor coherencia entre lo que se quiere hacer, lo que se requiere hacer y lo que realmente se logra.

Ya de entrada se tendría información suficiente, por ejemplo, para determinar que las familias pertenecientes al programa, antes que demandar del Estado subsidios monetarios directos hacen un llamado, tal y como vimos en los apartados sobre pobreza y desarrollo, por la reivindicación de una de las más importantes necesidades, el trabajo.

Coherentemente con el desajuste de las realidades institucionales y sociales, se encuentra que en la información aquí presentada podría evidenciarse una discordancia entre lo que los actores sociales presentan como los logros más importantes del programa y sus objetivos reales. Una de las externalidades positivas, que promueve y adhiere nuevos logros para el programa además del mejoramiento de la renta, es la cuestión sobre el capital humano que deviene en

formas del capital social²¹. Aquí nos centraremos en el segundo (pues sobre el primero hemos dicho con anterioridad, que los criterios para definir avances en el capital humano deben sobrepasar las cuestiones cuantitativas y estadísticas expresadas en los niveles de escolaridad y la expectativa de vida la población, ya que es un asunto que demanda de los individuos capacidades de innovación y creación), el capital social, el cual expresa formas de la colaboración y la solidaridad social. Desde fuentes institucionales se ha considerado que este es uno de los más grandes logros de algunos de los espacios que fomenta el programa como son los encuentros de cuidado y los encuentros de las madres líderes

“Si hay redes (...) la red no es sólo en los encuentros de cuidado sino en los encuentros de madres líderes, es una oportunidad ellas, nunca se veían, es una oportunidad de cambio, de salir de la rutina. Ya hay unas mínimas redes que se están entretejiendo y avanzando” (Entrevista N°5. A.B.P. Coordinadora Municipal Familias en Acción. (Audio). Trabajo de Campo. Manizales. 2012).

Reconociendo la importancia del aspecto del capital social, trató de buscarse en la información en campo si efectivamente las madres habían logrado desarrollar formas de la solidaridad social que traspasaran los escenarios propiciados por el programa. Realmente sobre esto sólo se encontraron respuestas negativas, los encuentros de cuidado y los encuentros de las madres líderes responden a una de las formalidades del programa y una de las obligaciones de las mamás, más no han logrado filtrarse a otras formas de la organización comunitaria.

“No hay otros espacios de encuentro, generalmente son esos encuentros de cuidado con las madres de la comunidad y ya nosotros cada mes nos toca ir a la alcaldía, nos encontramos las madres líderes (...) el año pasado tuvimos un encuentro de madres líderes de Caldas que organizó la alcaldía” (Entrevista N°8.

²¹ El concepto de capital social directamente ligado al concepto de capital humano, se asumirá coherente, con el desarrollo del referente teórico, desde la posición de Augusto De Franco (2011), el cual define ésta categoría como las formas de colaboración y solidaridad que se dan en el escenario de lo social.

A.H.H. Madre líder del Programa Familias en Acción. (Audio).Trabajo de campo. Barrio Bosques del Norte, Manizales. 2012).

“Hasta ahora no nos hemos reunido como mamás en otros espacios diferentes al encuentro de cuidado” (Entrevista N°12. B.T Madre líder del Programa Familias en Acción. (Audio).Trabajo de campo. Barrio Samaria, Manizales 2012).

“No, nosotros nos acomodamos en ese sentido, siempre que nos encontramos es en las reuniones y nada más” (Entrevista N°11. E.M.S. Madre líder del Programa Familias en Acción. (Audio). Trabajo de campo. Barrio Alto San Cayetano, Manizales 2012).

Con base en la información anterior se observa entonces el carácter instrumental y obligatorio de estas formas de la solidaridad social, es un medio para cumplir con las exigencias y las condicionalidades del programa y está completamente determinado de manera exógena, pues es un requerimiento para la permanencia dentro de Familias en Acción, además que no logra observarse como estas formas de encuentro comunitario se filtran a otros espacios en los cuales se generen redes y formas de la colaboración social. De modo que, aunque desde el programa se diga que se promueve y se fortalece el capital social, esto no se corresponden con lo que, sobre estos temas, dicen las madres líderes del programa. Nuevamente, se encuentra y se confirma la tesis sobre el desajuste entre lo institucional y lo social, entre lo macro y lo micro.

6 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La pobreza como fenómeno social y económico es sin duda una de las cuestiones de mayor relevancia en el contexto contemporáneo, en la medida en que en ella se expresa la relación entre su prevalencia y el cuestionamiento a los modelos de desarrollo económico que en gran parte han determinado, no sólo las posibilidades de la sociedad en cuanto a la producción y distribución de bienes materiales, sino que (el modelo de desarrollo) es en sí mismo un escenario que podría estimular o limitar las oportunidades de los seres humanos para la satisfacción de sus necesidades, el ejercicio pleno de sus derechos y el desarrollo personal bajo las premisas de la dignidad humana.

A lo largo de este trabajo se han presentado algunas cifras y estadísticas sobre pobreza a nivel local y mundial que de entrada evidencian la expansión acelerada de este fenómeno, caracterizado por un deterioro cada vez mayor de las condiciones de vida de los seres humanos, traducido en el empobrecimiento apresurado de gran parte de la población mundial.

La realidad contemporánea expresa como nunca las contradicciones de un mundo que ha logrado un desarrollo sin igual de sus fuerzas productivas: un dominio cada vez mayor del hombre hacia la naturaleza seguido de un amplio desarrollo técnico, tecnológico y científico, que de manera paradójica, en lugar de permitir estándares de vida dignos a escala planetaria, ha arrastrado a millones de personas hacia el hambre y la miseria, lo que indica que del lado del domino sin límites de la naturaleza se ha exacerbado también el dominio de los hombres hacia los hombres. Es la sordidez de un mundo que contrasta con las más extravagantes formas del consumo, el derroche y la opulencia, seguidas por las enormes brechas económicas y sociales entre los países ricos y los países pobres; es la irracional

carrera autodestructiva del hábitat que cercena cada vez más las posibilidades del tan anhelado desarrollo sostenible, es en última instancia, la puesta en duda de la sobrevivencia de la especie humana.

Este panorama apocalíptico es quizás uno de los más importantes rasgos de la autorreflexión social de las últimas décadas y es en sí mismo elemento justificante de los abordajes investigativos sobre la pobreza y el desarrollo. Existen consensos de lo que en términos de Marshall Berman podría denominarse la tragedia del Fausto de Goethe, que es también la tragedia del desarrollo. Ella expresa la incapacidad del hombre por cumplir con las promesas de bienestar, de felicidad y de libertad propias del proyecto moderno, en consecuencia, es el drama que vive el hombre moderno por haber desatado fuerzas que ya no puede controlar y por haber pervertido la idea ilustrada del progreso. Es el telón de fondo global, macro, de la investigación que aquí emprendimos.

Recuérdese, a manera de síntesis, que dentro del contexto económico global de finales de la década de los 80' se abre paso de manera desbocada un proceso de transformación social cuyas características desbordan los límites territoriales y jurídicos de los Estados Nacionales, la nueva realidad empieza a posicionarse en un contexto planetario y bajo nuevas dinámicas de organización tecnológica, política y económica. Se desarrollan todas las innovaciones en el marco de las tecnologías de la información y la comunicación y surgen aquí las propuestas en torno a una economía neoliberal, fundamental para comprender las características emergentes de un nuevo sistema económico mundial y de una nueva propuesta de desarrollo y de progreso que sirven como trasfondo macro de las transformaciones locales y nacionales.

Sin entrar a detenernos en estas cuestiones, sí vale la pena por lo menos recordar que el neoliberalismo, a juzgar por las cifras sobre pobreza y desigualdad en el mundo, no ha logrado cumplir con los objetivos que se ha propuesto en referencia al mejoramiento del bienestar de los seres humanos. En efecto, las

concepciones neoliberales de la pobreza y del desarrollo han terminado siendo parcializadas y desajustadas de la realidad, esto sobre la base de las enormes contradicciones entre crecimiento económico y pobreza. El crecimiento no significa *per se* mejoramiento de las condiciones de vida de los seres humanos ni superación de la pobreza, de modo que se pone en cuestión la capacidad real de este modelo económico para filtrar sus beneficios al resto de la sociedad; en contraste, existen indicios en la realidad del aumento de las desigualdades sociales como causas y efectos de una cada vez mayor concentración de la riqueza. De lo anterior se observan entonces elementos acordes con la ya mencionada tragedia del desarrollo en un sentido neoliberal.

¿Pero cuál es la relación que todo lo anterior tiene de manera concreta con el Programa Familias en Acción? En términos contextuales es la respuesta por las características estatales del programa, es la realidad macro institucional que no podría entenderse al margen de las cuestiones económicas y políticas que emergen de una realidad global. De hecho, un elemento fundamental al que se llega dentro de la investigación, a propósito de las discusiones sobre la globalización y el neoliberalismo, es que el Programa Familias en Acción es una estrategia que responde a las nuevas demandas mundiales y continentales para la superación de la pobreza, es la prueba fehaciente de que el mundo cada vez más, funciona de manera integrada y articulada y que Colombia no ha sido la excepción en estos importantes acontecimientos. En efecto, el Programa Familias en Acción se implementa en el país siguiendo el modelo de los subsidios condicionados, implementados en países de América como Chile, Brasil y México.

Sin embargo, ¿no sería esta una de las primeras limitaciones que podrían advertirse de la estructura del programa? Es probable que así sea. Dentro de la dinámica de la globalización a pesar de que exista una cada vez mayor interconexión entre los países, innegablemente las condiciones socioeconómicas de ellos se encuentran en relación directa con el grado de desarrollo que alcanzan, aspecto que muchas veces determina que los intercambios en el escenario económico global sean desiguales.

De lo anterior se encuentra un obstáculo para que se conciba la idea mediante la cual en el orden planetario se fomenten políticas económicas y sociales homogéneas, cuando las condiciones de los países en los ámbitos socioeconómicos son evidentemente diferenciables, de allí que no sea casualidad aquella clasificación y contraste entre los países ricos y los pobres, entre los perdedores y los ganadores del juego de la globalización.

No obstante, a juzgar por la información aquí bosquejada esto fue lo que sucedió con el surgimiento de Familias en Acción. Fue un programa que respondió a las nuevas dinámicas del orden global desde una perspectiva homogénea tanto de la pobreza como de la política social. De hecho, como ya se mencionó, esta estrategia se implementó en Colombia de acuerdo a las experiencias exitosas de otros países los cuales contaban con una estructura socioeconómica y con un grado de desarrollo completamente disímiles al nuestro.

En coherencia con lo anterior, puede concluirse que Familias en Acción es un programa que se estructura sobre la base de políticas exógenas ajustadas a modelos y grados de desarrollo diferentes a las condiciones socioeconómicas propias, lo que ya de entrada cuestiona la capacidad real de este tipo de intervenciones importadas para mejorar la estructura social endógena, cuando sus principales postulados surgen de un contexto social y cultural completamente diferentes, de modo que sus logros y resultados también tienen que serlo. Asimismo, del lado de la falta de endogeneidad del programa, se encuentra la falta de autonomía, aspecto evidenciable desde los condicionamientos externos de los países y las instituciones transnacionales (que geopolíticamente hablando, han encontrado ventajas dentro del escenario de la globalización) sobre los países de bajo desarrollo también denominados países tercermundistas. En consecuencia, Familias en Acción fue la estrategia social del Plan Colombia apoyado y financiado por los Estados Unidos, por el Banco Interamericano de Desarrollo y por el Banco Mundial, en razón de lo cual, pueden inferirse elementos concretos y visibles de las relaciones geopolíticas que en el escenario de la globalización empieza a tener

el país, como un aliado más, del la nación que ha representado en este contexto, ser el centro del poderío económico y político.

Al tenor de esto, de la globalización y del neoliberalismo, recuérdese que el programa surge en un momento de crisis económica en el país, crisis derivada de la falta de condiciones de competencia y modernización para entrar en las lógicas del libre mercado mundial y que, como se mencionó en algún momento, desnudó al país ante una granizada para la cual no estaba preparado y lo puso dentro de la ya ampliada lista de países perdedores de la economía global. He aquí las más nefastas consecuencias de la falta de desarrollo endógeno y de autonomía.

La liberalización económica no se planificó, y en su falta de gradualidad volcó al país a unas condiciones de deterioro al punto que la pobreza y el desempleo se elevaron considerablemente durante esta década, aspecto que en sí mismo estimuló las decisiones del Estado para hacer frente a esta situación, tratando de intervenir a través de programas sociales a las familias y personas que más se habían visto afectadas por la crisis. De aquí se reiteran algunas de las situaciones concretas que justificaron la creación del Programa Familias en Acción y la influencia directa que en este proceso tiene la economía neoliberal.

Se reitera que dentro las concepciones sobre pobreza del Programa Familias en Acción, predomina, sin ser exclusiva, la visión economicista sobre pobreza reducidamente entendida en términos de ingresos, y de ella deriva la visión también neoliberal de concebir a los seres humanos en su única y limitada función como consumidores; así que, tanto el bienestar como la felicidad humanas, puestas en esta perspectiva, se sujetarían predominantemente a las capacidades de compra y venta de los individuos, a su capacidad de consumo, a su capacidad de tener y de poseer antes que de ser. Esto limita y margina de entrada la ampliación de las concepciones del desarrollo y de la pobreza en relación directa con las capacidades y las libertades y privilegia una concepción macro institucional sobre pobreza y desarrollo, marcadamente neoliberal. No obstante, la influencia del neoliberalismo sobre el programa no es única ni exclusiva.

La influencia del neoestructuralismo sobre el programa empieza a advertirse desde sus más importantes objetivos, enfocados al estímulo de la demanda de los servicios de salud y educación. Su lógica se desarrolla sobre la base de condicionar la entrega del subsidio monetario, siempre que las familias cumplan con dos requerimientos mínimos: tener al día a los menores de siete años con los controles de crecimiento y desarrollo y que los menores y jóvenes entre siete y dieciocho años se encuentren dentro del sistema escolar. Frente a esto se ha concluido dentro de la investigación que si bien hay un estímulo a la demanda que puede bien reflejarse en las evaluaciones de impacto del programa y en la información cuantitativa de cobertura y permanencia escolar, no se advierte una correspondencia entre oferta y demanda, pues la primera de estas cuestiones (la oferta) es objeto de serios cuestionamientos sobre las condiciones de calidad actuales en la prestación de los servicios de salud y de educación en el país.

En efecto, ante la disonancia existente entre oferta y demanda, cobertura y calidad tanto en los servicios de salud como de educación, queda en entredicho la capacidad real que pueda tener el programa para aportar al fomento del capital humano. Se reconoce sin lugar a dudas la importancia de que los niños y jóvenes puedan ir a la escuela, pero el concepto de capital humano tal y como lo expone De Franco (2011), de ninguna manera podría reducirse a aspectos cuantitativos de cobertura y permanencia escolar, de nivel de escolarización y de esperanza de vida; se requiere además de esto, procesos de formación educativa con calidad, oportunidades de empleo en condiciones de seguridad y dignidad, que sirvan como estímulo a la capacidad de creación y de realización de los seres humanos de acuerdo a las capacidades y conocimientos necesarios que les permitan proyectarse hacia el futuro y conseguir los fines y los objetivos que se proponen. Estos últimos aspectos referidos concretamente al fomento del capital humano, expresados en estos términos, siguen estando a medio camino y el aporte que para esto hace el programa es apenas parcial. A propósito de esto, recuérdese que, la mayoría de jóvenes que egresan del programa después de haber terminado con el ciclo de educación secundaria, tienen pocas opciones para

continuar con los estudios *universitarios* de calidad, proceso de formación indispensable para el fomento real del capital humano.

Coherentemente con lo anterior, el fomento del capital humano requiere de esfuerzos integrados tanto de las instituciones del Estado como de la sociedad civil. Frente al asunto macro institucional, se evidencia durante la investigación un problema de desarticulación entre programas e instituciones, esto podría conllevar a la duplicidad en las acciones y en los resultados de los programas así como a la falta de eficiencia, particularmente en el propósito de la superación de la pobreza. En otros términos ¿cómo asegura Familias en Acción, que los logros presentados en educación y nutrición son producto de sus acciones y no de los programas de otras estrategias e instituciones, como el ICBF o el Ministerio de Educación? Ante la indefinición de estos asuntos se deriva una estructura macro institucional fragmentada y discontinua.

Desde la perspectiva macro institucional, dos son los principales objetivos que tiene Familias en Acción: primero el asunto del mejoramiento de los ingresos de las familias, cuestión predominante, por lo menos desde la perspectiva formal del programa y, dos, los aportes al fomento del capital humano. De acuerdo a esto podría observarse desde el discurso explícito la intención de Familias en Acción de influir en la realidad micro de los actores sociales fundamentalmente a partir del mejoramiento de la renta familiar a través de un subsidio condicionado, el cual a su vez, mejoraría las capacidades de consumo, y, de otro lado, el programa estimularía la demanda de las familias más pobres sobre los sistemas de salud y de educación que en efecto fortalecería el capital humano. A propósito de esto, la investigación concluye, de acuerdo a los elementos previamente presentados, que los aportes tanto en ingresos como en capital humano que realiza el Programa Familias en Acción terminan siendo parciales, y el logro de los objetivos en correspondencia con esos asuntos se queda a medio camino.

En concordancia con lo anterior, frente al tema de los ingresos, recuérdese cómo dentro de los orígenes del programa, una de sus características principales fue la atención de emergencia de las familias que se vieron afectadas por la crisis

económica de los años 90'. A manera de contexto, para continuar con el análisis de la relación entre las condiciones micro de los actores sociales y, las concepciones de desarrollo y de pobreza del Programa Familias en Acción, es importante retomar las conceptualizaciones que el Estado hace para determinar las distinciones entre dos formas del riesgo: riesgo covariante y riesgo idiosincrásico. El primero de ellos, el riesgo covariante, se entiende, como el riesgo que es producto de situaciones coyunturales y transitorias que logran alterar las condiciones económicas de las familias. En esta perspectiva, esto fue lo que sucedió durante la crisis de los años 90'. El desajuste económico del país produjo que muchas familias vieran considerablemente afectadas sus condiciones socioeconómicas reflejadas en los indicadores sobre pobreza, desempleo, indigencia y capacidad adquisitiva. En otros términos, una mala planificación y unas decisiones equivocadas desde el nivel macro alteraron de manera negativa las condiciones socioeconómicas del nivel micro.

Ante esta situación, el Estado responde, y con apoyo de instancias internacionales, promueve la creación de Familias en Acción. El programa se ajusta entonces en sus orígenes a unas estrategias que permitieran subsanar el impacto negativo producto de la relación entre lo macro y lo micro. Su forma de intervenir se estructuró sobre las bases del riesgo covariante y de la asistencia social, es decir, desde los enfoques de las políticas de transición de corto plazo con el fin de lograr la estabilidad y la recuperación económica de las familias afectadas por la crisis, fundamentalmente, a través del complemento del ingreso vía subsidios condicionados. En esta perspectiva, el programa tuvo unas características coyunturales, cortoplacistas y de atención de emergencia. Esta asistencia básica buscaba evitar que las personas terminaran en condiciones de pobreza y vulnerabilidad inaceptables mientras lograban nuevamente acceder vía mercado a los bienes y servicios de los que se habían visto privados a causa de la crisis económica.

No obstante, ¿las personas que se vieron afectadas por la crisis económica de los 90', fueron capaces de recuperar sus condiciones de vida anteriores? ¿Se

lograron niveles de bienestar y de estabilidad económicas en el nivel micro? ¿El Estado promovió, además de la asistencia básica de emergencia, acciones estructurales enfocadas hacia el mejoramiento del sistema de seguridad social?, En otros términos, ¿para el mejoramiento real de las condiciones micro de los actores sociales afectados por la crisis de los 90' el Estado promovió acciones estructurales sobre el nivel macro institucional?

Al parecer las respuestas que han logrado insinuarse en la investigación son negativas, o ¿cómo entender que los índices de pobreza en el país se sostengan o en el mejor de los casos se reduzcan de manera poco significativa? ¿Qué explica que el Programa Familias en Acción se haya convertido en un programa permanente del Estado? ¿Sus beneficiarios siguieron siendo acaso las familias afectadas por la crisis? Estas preguntas llevan a inferir que las consecuencias de la crisis de los 90' no lograron superarse de manera estructural y que las personas por ella afectadas pasaron del riesgo covariante al riesgo idiosincrásico, lo cual podría traducirse en formas permanentes y estructurales de la pobreza. Ante esto, puede afirmarse que el programa no logra mejorar la situación de los ingresos de las familias de manera permanente, apenas hace aportes coyunturales que sirven para paliar algunas necesidades contingentes.

De aquí que concluyamos que, de acuerdo a la relación existente entre las condiciones micro de las familias vinculadas al Programa Familias en Acción, entendidas particularmente por su condición de pobreza y vulnerabilidad, con las concepciones de desarrollo y de pobreza que tiene el programa, no existe una relación de reciprocidad entre los dos aspectos, en la medida en que la estructura macro institucional no logra corresponderse de manera concreta con las demandas emergentes del nivel micro de la sociedad. Es decir, la política, la economía y el Estado (el nivel macro) hacen aportes parciales y mínimos que sirven apenas para atenuar las condiciones de la pobreza de los actores sociales en el nivel micro, sin lograr, por ello, contribuciones concretas para su superación estructural. Esta afirmación se refuerza con la información previamente presentada la cual muestra que aunque en el discurso el programa tenga

permanencia sobre la base de la atención a formas del riesgo idiosincrásico, su estructura y desarrollo apenas mitiga situaciones precarias contingentes.

A manera de síntesis, permítasenos una reiteración: la permanencia en el tiempo de Familias en Acción y su fortalecimiento institucional y económico se justificó desde la intención de ampliar los objetivos del programa hacia la atención del riesgo idiosincrásico, esto invitaba a que el programa dejara de ser transitorio, coyuntural y cortoplacista. Sin embargo, según la información analizada se infiere que, si bien el programa se proyecta sobre la base del riesgo idiosincrásico traducido en pobreza estructural, su disposición interna sigue enfocada hacia formas de la atención del riesgo covariante, es decir, a las formas de atención coyunturales que poco aportan al mejoramiento permanente de las condiciones de vida de los individuos, es decir, mitigan algunas situaciones de precariedad inmediata, pero no hay una respuesta a un cambio estructural de las condiciones de vida y de bienestar de las familias que aporte de manera concreta a la superación de la pobreza.

Familias en Acción sigue teniendo serios limitantes para realizar aportes significativos al mejoramiento de los ingresos de las familias de manera permanente y sostenida, es decir, un mejoramiento estructural en el nivel micro, pues en caso de que el subsidio sea retirado las familias volverían a su situación inicial, esto si se entiende que el aporte monetario sirve apenas para paliar o mitigar de manera transitoria e inmediata las necesidades por ingreso. ¿Y cuál es el aporte del programa a la superación del riesgo idiosincrásico? Si partimos de su estricta definición, ninguno, pues uno de los aspectos significativos del riesgo idiosincrásico es el desempleo y el programa no tiene estrategias que respondan a este asunto. Su enfoque privilegia el complemento del ingreso a las familias a través de los subsidios condicionados, pero no tiene la capacidad de generar condiciones para que sean las mismas familias las que puedan generarlo de manera independiente a partir de, por ejemplo, el fomento real del capital humano, seguido por una política de pleno empleo en condiciones de seguridad y dignidad que mejoren de manera *estructural* y sostenida las condiciones de vida de la

población pobre y vulnerable. En síntesis, se pasa de una atención del riesgo covariante a la atención del riesgo idiosincrásico sólo en el discurso, pero la estructura del programa no se modifica, sigue siendo coyuntural y transitoria.

De lo anterior se derivan y reiteran varias conclusiones importantes: la primera de ellas es que el programa no cumple o cumple parcialmente con los objetivos propuestos en relación al mejoramiento de los ingresos y al fortalecimiento del capital humano; dos, que de acuerdo a la información compilada y examinada, el programa se ajusta a los modelos asistencialistas del Estado. Esto último se justifica en concordancia con lo dicho sobre las limitaciones reales del programa para generar mejoramientos permanentes y estructurales de las condiciones de vida de la población pobre. La dinámica del programa estimula la dependencia de las personas hacia el Estado en la medida en que los convierte en beneficiarios permanentes y pasivos de un subsidio monetario. No se vislumbran acciones concretas que promuevan la generación autogestionada de los ingresos a través de la potencialización del capital humano en sintonía con las políticas de ajuste y promoción laborales bajo los postulados de la seguridad y la dignidad. El panorama laboral en el país insinúa el predominio de la flexibilización y la desregulación del mercado del trabajo que promueve la inestabilidad y el paro laborales. Hechos que en sí mismos advierten la continuidad de una estructura social desigual e inequitativa.

De otro lado, tal y como se desarrolló a lo largo de la investigación, otra de las características de las acciones asistencialistas es la indefinición de los criterios de salida de los programas sobre la base del cumplimiento de los objetivos propuestos. En esta perspectiva, este análisis confirma lo que otras investigaciones ya han mencionado sobre Familias en Acción. El programa cuenta con unos criterios de salida desajustados de los propósitos y objetivos principales que desde el discurso son promovidos por el programa. Recuérdese que las condiciones para egresar del Programa son básicamente cuatro: subir de nivel en las clasificaciones hechas por el SISBEN, cumplir dieciocho años de edad, terminar con los estudios de secundaria o retirarse del sistema educativo. Estos

criterios para nada vinculan o hacen mención de los objetivos planteados en torno a los ingresos o al capital humano como los fines que desde el discurso son los más importantes para el programa, lo que aquí se define como condiciones de salida, son criterios determinados completamente desde una perspectiva técnica.

De manera que el predominio de los criterios técnicos en el funcionamiento del programa, es un obstáculo para que dentro de las condiciones de salida se conciba el logro de objetivos acordes a un mejoramiento real y permanente en las condiciones de salud y de educación, como medios claves para el logro de un objetivo mayor, el fortalecimiento del capital humano. Si se acepta que el capital humano es promotor a su vez de un desarrollo con base en las libertades y las capacidades de los seres humanos así como medio para el mejoramiento de los ingresos, entonces, la promoción del desarrollo y la superación de la pobreza no son aspectos que puedan sujetarse de manera arbitraria a cuestiones técnicas o temporales de corto plazo. La pobreza y el desarrollo requieren de esfuerzos de largo alcance así como de decisiones estructurales que mejoren la eficiencia del sistema de seguridad social propiciando cambios sustanciales en el orden social que reduzcan las desigualdades y las inequidades sociales.

A propósito de las acciones y decisiones estructurales, según nuestra investigación, el trabajo y la autogestión de los ingresos, emergen como cuestiones o aspectos determinantes para el fomento del desarrollo y la superación de la pobreza. No obstante, de aquí se advierte una disonancia entre las concepciones sociales e institucionales sobre la pobreza y el desarrollo, en el sentido de que para los actores sociales el trabajo es el más importante medio para la satisfacción de necesidades y es el fin de la realización humana, en contraste, dentro de la estructura interna del programa este es un elemento por completo ausente.

Se deriva desde esta perspectiva la discontinuidad o una relación de no correspondencia entre los niveles micro y macro del Programa Familias en Acción, traducida también en la verticalidad que entre los dos niveles se observa, es decir, en la determinación por parte del Estado y la política de las acciones encaminadas

a intervenir en la sociedad civil, pero sin que esta sea tenida en cuenta en un ejercicio de reciprocidad que logre armonizar las decisiones del Estado con las demandas y necesidades reales identificadas en el escenario de la sociedad civil.

A propósito de esto último, los principales hallazgos de la investigación en relación con el nivel micro de los actores sociales se condensan en las concepciones y percepciones que alrededor de la pobreza ellos tienen. En el análisis de la información llama la atención que, según los relatos de los actores sociales, podría notarse cierta tensión entre una concepción de pobreza ligada a una carencia de elementos materiales y tangibles, con una pobreza entendida, en el sentido estricto, como privación espiritual, predominando precisamente esta última. De esto vale la pena resaltar, como ya se había mencionado, que en las concepciones sociales sobre la pobreza y el desarrollo se empieza a notar cierto aire de discontinuidad con las concepciones macro institucionales sobre estos mismos fenómenos. En efecto, para el Programa Familias en Acción la pobreza se entiende de acuerdo a la capacidad de ingresos y de renta de las familias, por el contrario desde el nivel micro de las madres pertenecientes al programa la renta es vista apenas de manera instrumental, como medio para satisfacer algunas necesidades, no es un fin en sí misma ni tampoco el objetivo más importante del desarrollo. De hecho, esta última categoría se relaciona de manera directa con la capacidad de los seres humanos para satisfacer necesidades relevantes en el ámbito existencial y axiológico, como sería la necesidad del trabajo visto en esta perspectiva como fin y como medio tanto para la superación de la pobreza como para el fomento del desarrollo. Estas cuestiones apuntarían a una visión estructural sobre pobreza y desarrollo mucho más ligadas a las formas del riesgo idiosincrásico y, en consecuencia, contraria a las visiones predominantemente coyunturales del nivel macro institucional.

Las disonancias institucionales y sociales, entre lo macro y lo micro, dan cuenta de algunos de los más importantes hallazgos de la investigación. Se hace evidente que existen desajustes entre lo que el programa enuncia como logros y objetivos y lo que desde los actores sociales se identifica en relación a esos asuntos. El caso

más significativo es que no existe una correspondencia entre resultados objetivos del programa, con las lecturas sociales de los impactos que el programa genera sobre la vida de las familias. Se encuentra un desajuste entre lo que se quiere (los objetivos), lo que se hace (las acciones y los medios), lo que se logra (los resultados) y lo que requiere hacerse. Desde esta perspectiva no se identifica desde el escenario micro que uno de los más importantes objetivos del programa sea el mejoramiento de la renta ni tampoco se pone en evidencia dentro de sus resultados. En contraste, uno de los aportes más significativos que el programa realiza a los actores sociales se interpreta con la capacidad de autorreflexión de las madres en sus roles de esposas, madres y mujeres. En otros términos, al parecer los objetivos se encuentran desajustados de los resultados, al tiempo que los medios y los instrumentos (la capacitación en superación personal, la motivación) terminan convertidos en los fines, pero también en los logros más reveladores del programa, por lo menos desde la perspectiva de la realidad micro.

La capacidad de autorreflexión estimulada desde los encuentros de cuidado del programa es un aspecto que vale la pena exaltar en el sentido de que podría ser un importante primer insumo para jalonar procesos en torno al fortalecimiento del capital humano y del capital social. En relación a esta última forma del capital, el programa fomenta el encuentro entre las madres líderes y titulares, sin embargo, son espacios que no han logrado fortalecerse por fuera de los de los encuentros que propicia el programa ni tampoco han logrado filtrarse a otras formas de la organización comunitaria. De allí que la incipiente expresión del capital social se dé sobre la base del carácter instrumental, participar de estas actividades de encuentro es una obligación y medio para cumplir con los condicionamientos que el programa hace a las familias. Entonces, aunque exista aquí un insumo que vale la pena potenciar en relación a la solidaridad y la cooperación social todavía es una cuestión que requiere de mayores esfuerzos y correspondencias entre lo macro y lo micro.

Siguiendo con la identificación de las relaciones de no correspondencia entre el nivel social y el institucional, otra disonancia entre lo macro y lo micro identificada

se da a partir de las mediciones objetivas sobre la pobreza y las concepciones subjetivas sobre este fenómeno. El programa a través del instrumento del SISBEN hace una clasificación e identificación de la población pobre y vulnerable del país para realizar el proceso de focalización de los beneficiarios del programa, esta identificación se hace a través de una medición objetiva que determina que alguien se encuentre o no en una situación de pobreza. A propósito de esto, la investigación determina que no hay coherencia entre lo objetivo y lo subjetivo. Aunque las personas desde lo objetivo son identificadas en situación de pobreza, ellas dicen no estarlo.

De lo anterior se infiere que la condición de ser pobre podría estar cargada de elementos valorativos negativos que impiden un proceso pleno de adaptación social de los individuos y que determinan la reproducción de esquemas sociales estigmatizantes y segregacionistas. Adicionalmente, tal y como se presentó durante el análisis, del hecho de negar la condición de pobreza, podría también inferirse la adaptación que se tiene a esta condición. Recuérdese a propósito de esto a Wills (2011) quien efectivamente indicaba que sí las condiciones subjetivas son buenas y las objetivas no, entonces estamos en frente de un proceso de *adaptación*, en este caso, a la pobreza. Adaptación que podría también entenderse como conformismo o resignación ligados a las paradojas de las aspiraciones y al sesgo de la autocomplacencia, entendidos, en sentido estricto, como la incapacidad de los individuos desde el nivel micro para valorar de manera objetiva sus reales condiciones de vida y la proyección hacia el futuro.

No queremos cerrar este apartado sin hacer referencia, así sea de manera sumaria aunque con apoyo en el análisis de resultados, a las recomendaciones para el ajuste y mejoramiento del Programa Familias en Acción en el Municipio de Manizales. Estas recomendaciones pueden extenderse hasta el ámbito nacional, en la medida en que el programa es dirigido desde el nivel central del Estado.

Del análisis previamente hecho se derivan algunos asuntos problemáticos que deben tenerse en cuenta con el fin de lograr un ajuste del programa que responda de mejor manera a algunas de las demandas y necesidades identificadas en el

nivel micro y que aún no se encuentran reflejadas en la estructura macro institucional del programa.

En primer lugar, se quiere insistir en esta etapa de la investigación que si el Programa Familias en Acción se enfoca hacia la atención de formas de la pobreza estructurales, de riesgo idiosincrásico, se recomienda que su intervención y su estructura interna respondan a estos elementos. Uno de los aspectos más importantes relacionados con las intervenciones estructurales para la superación de la pobreza es como se mencionó en el apartado de análisis de resultados, el trabajo, el cual hace parte precisamente del ya mencionado sistema de seguridad social, al lado del sistema de salud y de pensiones y que a su vez se encuentra directamente relacionado con el fomento al capital humano y social. El fomento del capital humano y del trabajo digno estimula las capacidades autogestionadas de las familias para el mejoramiento de los ingresos. Estas políticas promoverían no solo el desarrollo entendido como libertad y potencialización de capacidades, sino que permitirían a las personas ser promotoras de su propio desarrollo, independientemente de las coyunturas financieras del Estado o de su capacidad de benevolencia. Con estrategias implementadas desde esta perspectiva, se haría eco de las propuestas en torno al desarrollo a escala humana.

En concordancia con lo anterior, el programa deberá definir los mecanismos de egreso y de salida de acuerdo a los objetivos planteados en torno al mejoramiento de los ingresos y del capital humano, los criterios técnicos no podrán determinar estas cuestiones, pues esto implicaría un predominio de los medios sobre los fines y la reproducción de acciones asistencialistas que parcialmente mejoran las condiciones de vida de las familias pero que no podrían sostenerse en el tiempo.

Otra de las recomendaciones que también emergen de la investigación es la de hacer un llamado de atención al nivel macro institucional para que logre generar una articulación sinérgica entre los programas, las estrategias y las instituciones del Estado que permita una mayor eficacia en los procesos de intervención en la sociedad civil. Así como una mayor articulación entre oferta y demanda, particularmente, en las cuestiones del capital humano, para ello, el Estado tendría

que hacer un esfuerzo mayor en el mejoramiento de la calidad de la educación y de la salud para que desde aquí haya coherencia entre una demanda de altas coberturas con una oferta de altas calidades, así como una mejor articulación entre las políticas dirigidas desde el escenario macro institucional con el mejoramiento de los estándares de vida y de las posibilidades de desarrollo del nivel micro de los actores sociales.

Para terminar, a manera de sugerencia y de aportes de mejora para el programa, se hace preciso, a propósito de las disonancias entre lo macro y lo micro, revisar el nivel de correspondencia entre lo que se quiere hacer, lo que se requiere hacer y lo que realmente se logra. Familias en Acción, deberá ampliar sus propuestas de evaluaciones de impacto más allá de la organización de información cuantitativa y estadística que le permita vincular, a través de los relatos de los actores sociales, elementos significativos de la realidad social, claves a la hora de definir acciones promovidas por el Estado que ante el cuidado de evitar ser asistencialistas o paternalistas deberán contar de manera activa con la participación de la sociedad civil. En efecto, será un enfoque sobre estas bases el que permitirá la reconciliación entre las realidades macro y micro en el contexto de las políticas para la superación de la pobreza, fenómeno que por todo lo aquí mostrado, sigue cargado de vigencia y relevancia por ser una problemática todavía sin solucionar y en indiscutible proceso de expansión a nivel global.

7 BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL – DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2010). *El Camino recorrido diez años de Familias en Acción*. Bogotá Colombia.

AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL – DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2005). *Aprendizaje Colectivo: Familias en Acción*. Bogotá Colombia.

AGREDA, Esperanza (2010). *Los principios metodológicos de la investigación*. En: RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Jahir (2010). *Elementos para una teoría del desarrollo territorial*. Manizales: Universidad Autónoma de Manizales.

BERNAL CASTILLO, Fernando (2003). *Gobernanza pública, violencia y políticas de alivio a la pobreza. La ampliación del marco conceptual del Programa Familias en Acción*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

BERTRAND, Arthus Yann (2009). *Home (Video)*. Elzévir films. Europa Corp. <http://www.youtube.com/watch?v=SWRHxh6XepM>

CASTAÑEDA, Tarcisio (2010). *Superar la pobreza con acciones integrales*. En: AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL – DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2010). *El Camino recorrido diez años de Familias en Acción*. Bogotá Colombia.

CECCHINI Simone, MADARIAGA Aldo (2011). *Programa de Transferencias condicionadas. Balance de la Experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas – Cepal.

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

CIRO RÍOS, León Sigifredo (2011). *Responsabilidad social empresarial: implicaciones filosóficas*. España: Universidad de León.

CIRO RÍOS, León Sigifredo (2011). *Libertad vs coacción: la tensión central en las concepciones del desarrollo. Elementos teóricos para una fundamentación*. En: RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Jahir (2011). *Fundamentación para el Desarrollo Sostenible*. Manizales: Universidad Autónoma de Manizales.

DAPR- FIP- DNP (2006). *Evaluación de impacto del Programa Familias en Acción – Subsidios condicionados de la Red de Apoyo Social*. Bogotá Colombia.

DE FRANCO, Augusto (2011). *Pobreza y Desarrollo Local*. En: RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Jahir (2011). *Fundamentación para el Desarrollo Sostenible*. Manizales: Universidad Autónoma de Manizales.

FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA (2011). *Política social en Colombia: El programa Familias en Acción*. Documento inédito.

DNP. (s.a) *De la asistencia a la promoción social. Hacia un sistema de promoción social*. Bogotá Colombia.
<http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=WfofuQ2c7sM%3D&tabid=337>

GARCIA VILLEGAS, Mauricio (2011). *Universidad y apartheid educativo*. El Espectador. Agosto 26. Opinión

GEORGE Susan y MARTÍNEZ Cris (2002). *¿Qué es el neoliberalismo?* En: Periódico desde abajo. Edición del 16 de Abril de 2002.

GOBERNACIÓN DE CALDAS (2008). *Presentación de línea de base de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Caldas*. Manizales.

GOBERNACIÓN DE CALDAS (2010). *Carta estadística del Departamento de Caldas 2010 – 2011*. Manizales.

GOFFMAN, Erving (1995). *Estigma: La identidad deteriorada*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

HABERMAS, Jürgen (1997). *Conocimiento e interés*. Valencia: Universitat de Valencia. Traducción de M. JIMÉNEZ REDONDO, Peter, BAADER.

HERNÁNDEZ ALVAREZ, Mario (2012). *Crisis de la salud: cirugía cosmética*. En Razón Pública. <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/3085-crisis-de-la-salud-cirugia-cosmetica.html>

LA PATRIA (2010). *Pobreza en Manizales, entre los retos y las dudas*. Manizales: Edición del 10 de mayo de 2010.

LEY 100 DE 1993. *Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral*. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1993/ley_0100_1993.html

LEY 115 DE 1994. *Por medio de la cual se expide la ley general de educación*. <http://www.mij.gov.co/econtent/library/documents/DocNewsNo1779documentNo2140.pdf>

LEY 1450 DE 2011. *Por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014*. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2011/ley_1450_2011.html

LORA, Eduardo (2011). *Tendencias en la medición y análisis de la calidad de vida*. En: Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales, CRECE (2011) *Nuevas tendencias en la medición y análisis de la calidad de vida: Aplicaciones e implicaciones de política*. Manizales: Editorial Blanecolor.

MONDRAGÓN, Héctor (1996). *Reforma agraria*. Santafé de Bogotá: VII Foro nacional PAZ: Democracia, justicia y desarrollo. Comité permanente por la defensa de los derechos humanos.

PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS (2012) *Hambre: el mayor de los problemas del mundo que tiene solución*. Consultado en mayo de 2012 En:

<http://es.wfp.org/v%C3%ADdeos/hambre-el-mayor-de-los-problemas-del-mundo-que-tiene-soluci%C3%B3n>

NEEF, Manfred Max, ELIZALDE, Antonio, HOPENHAYN Martin (1997). *Desarrollo a Escala Humana*. Fundación Dag Hammarskjöld. Medellín: Editores Sven Hamrell, Olie Nordberg.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2011). *Resumen ejecutivo del Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Bogotá Colombia.

PROYECTO DE LEY 220. (2011). Revisado el 20 de mayo de 2012. http://servoaspr.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=220&p_consec=28233

PROYECTO FAO (2010). *Sobre estrategias de abastecimiento y distribución de alimentos*. Manizales.

SEN, Amartya. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Bogotá: Planeta.

STIGLITZ, Joseph (1994). *Análisis económico de la sanidad. Replanteamiento del papel económico del estado: bienes privados suministrados públicamente*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

STIGLITZ, Joseph (2002). *El malestar en la globalización*. México: Taurus. Traducción de RODRÍGUEZ, BRAUN, Carlos.

WILLS, Eduardo (2011). *Bienestar subjetivo: Un importante concepto para la orientación de políticas públicas*. En: Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales, CRECE (2011) *Nuevas tendencias en la medición y análisis de la calidad de vida: Aplicaciones e implicaciones de política*. Manizales: Editorial Blanecolor.

8 ANEXOS

8.1 LISTA DE FUENTES PRIMARIAS DE INFORMACIÓN

Entrevista N°1. R.C.A. Director Nacional Familias en Acción. (Cuestionario escrito) Trabajo de campo. Bogotá. 2012.

Entrevista N°2. R.C.A. Director Nacional Familias en Acción. (Audio). Trabajo de campo. Bogotá. 2012.

Entrevista N°3. C.Z. Profesor Universidad de los Andes. (Audio). Trabajo de campo. Bogotá. 2012.

Entrevista N°4. L.C.M. Exdirectora Familias en Acción. (Audio). Trabajo de campo. Armenia. 2012.

Entrevista N°5. A.B.P. Coordinadora Municipal Familias en Acción. (Audio). Trabajo de Campo. Manizales. 2012.

Entrevista N°6. G.C. Madre líder del Programa Familias en Acción. (Audio). Trabajo de campo. Barrio Samaria, Manizales. 2012.

Entrevista N°7. A.M.G. Madre líder del Programa Familias en Acción. (Audio). Trabajo de campo. Barrio El Carmen, Manizales. 2012.

Entrevista N°8. A.H.H. Madre líder del Programa Familias en Acción. (Audio). Trabajo de campo. Barrio Bosques del Norte, Manizales. 2012.

Entrevista N°9. G.I.M. Madre líder del Programa Familias en Acción. (Audio). Trabajo de campo. Vereda Mateguadua, Manizales. 2012.

Entrevista N°10. L.R. Madre líder del Programa Familias en Acción. (Audio). Trabajo de Campo. Barrio Bajo Andes, Manizales 2012.

Entrevista N°11. E.M.S. Madre líder del Programa Familias en Acción. (Audio). Trabajo de campo. Barrio Alto San Cayetano, Manizales 2012.

Entrevista N°12. B.T Madre líder del Programa Familias en Acción. (Audio).Trabajo de campo. Barrio Samaria, Manizales 2012.

Entrevista N°13. A.M.V Madre líder del Programa Familias en Acción. (Audio).Trabajo de campo. Barrio Alto Corinto, Manizales 2012.

Entrevista N°14. D.T.A. Madre líder del Programa Familias en Acción. (Audio).Trabajo de campo. Barrio el Bosque, Manizales 2012.

Entrevista N° 15. G.I.D. Madre líder del Programa Familias en Acción. (Audio).Trabajo de campo. Vereda San Peregrino, Manizales 2012.

Entrevista N°16. G.P y N.G. Madres titulares del Programa Familias en Acción. (Cuestionario escrito) Trabajo de campo. Manizales 2012.

Entrevista N° 17. M.C.P. Madre líder del Programa Familias en Acción. (Audio). Trabajo de campo. Barrio Sinaí. Manizales. 2012.

Entrevista N°18. D.T. Madre líder del Programa Familias en Acción. Trabajo de campo. Manizales 2012.

8.2 INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

8.2.1 Instrumento para la recolección de la información con las madres titulares y las madres líderes del Programa Familias en Acción en el Municipio de Manizales.

1. ¿Qué significa para ustedes que alguien sea pobre?
2. ¿Consideran ustedes que se encuentran actualmente en una situación de pobreza? ¿Por qué?
3. ¿Cuáles serían para ustedes las mejores opciones para que alguien pueda salir de una situación de pobreza?
4. ¿Cómo aporta Familias en Acción para la reducción de la pobreza?
5. ¿Qué significa para ustedes el desarrollo de las personas?

6. ¿Qué debe hacer el Estado y las comunidades para que las personas logren desarrollarse adecuadamente?

8.2.2 *Instrumento para la recolección de la información con los actores institucionales*

1. ¿Cuáles son los criterios para la vinculación de las familias al programa?
2. De acuerdo a la pregunta anterior ¿con base en qué criterios focaliza el programa a las personas pobres?
3. ¿Qué se entiende desde Familias en Acción por pobreza? ¿Cuál es la concepción de pobreza que subyace al programa?
4. ¿Considera que el programa aporta a la superación de la pobreza? ¿Por qué?
5. ¿Se han utilizado mecanismos de evaluación de las condiciones iniciales de las familias vinculadas al programa que permitan mostrar su evolución en el tiempo con respecto a sus condiciones de pobreza?
6. ¿Se podría hablar que desde el programa Familias en Acción se hacen aportes al desarrollo de las personas a él vinculadas? De existir una respuesta afirmativa ¿De qué tipo de desarrollo se habla?
7. ¿El mejoramiento de los ingresos es el objetivo fundamental del programa? De ser así ¿cuáles son las razones?
8. Aparte de los subsidios monetarios ¿Qué otros aportes hace el programa a las familias vinculadas?
9. ¿Qué opina sobre la crítica común que denomina a Familias en Acción como un programa paternalista o asistencialista?
10. ¿Cuál cree usted que será el futuro del programa, siendo ahora política de Estado? ¿Hacia dónde va? ¿Qué modificaciones tendrá?

