



Concepciones de pobreza y de florecimiento humano en funcionarios y hogares beneficiarios y no beneficiarios de los programas Oportunidades y Familias en Acción



Con la intención de reflexionar sobre las alternativas de combate a la pobreza, en esta investigación se propone equiparar dos programas de transferencias monetarias condicionadas: Oportunidades (México) y Familias en Acción (Colombia), a partir de la opinión que tienen los hogares beneficiarios y no beneficiarios acerca de la pobreza y el florecimiento humano en

las colonias Ferrocarril (Guadalajara) y Caracolí (Bogotá), en contraste con la opinión de los funcionarios de ambos programas.

La comparación permite comprender la pobreza y la solución a la misma desde las necesidades, el enfoque de derechos, los criterios para seleccionar los hogares, los indicadores de medición de pobreza y la autogestión.

Concepciones de pobreza y de
floreCIMIENTO humano en funcionarios y
hogares beneficiarios y no beneficiarios de los programas
Oportunidades y Familias en Acción

COLECCIÓN GRADUADOS
Serie Sociales y Humanidades

Número 1

Natalia Garzón Moreno

Concepciones de pobreza y de
floreCIMIENTO humano en funcionarios y
hogares beneficiarios y no beneficiarios de los programas
Oportunidades y Familias en Acción

Universidad de Guadalajara
2020

Primera edición, 2020

D.R. © Universidad de Guadalajara

Centro Universitario

de Ciencias Sociales y Humanidades

Coordinación Editorial

Guanajuato 1045

Col. Alcalde Barranquitas

44260, Guadalajara, Jalisco, México

Obra completa ISBN 978-607-547-832-6

Vol. 1. ISBN E-book 978-607-547-833-3

Editado y hecho en México

Edited and made in Mexico

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	8
INTRODUCCIÓN	10
Sobre la metodología	12
¿Qué características guiaron la selección de los hogares?	12
¿Qué características guiaron la selección de los funcionarios?	15
CAPÍTULO I ■ El principio de una nueva manera de atender la pobreza: los programas de transferencias monetarias condicionadas	16
La teoría del capital humano	19
Soluciones y características de la pobreza: el capital humano en Oportunidades y Familias en Acción	21
Ampliar la mirada hacia la pobreza y sus dimensiones	24
CAPÍTULO II ■ Oportunidades y Familias en Acción	31
Características de los programas de transferencias monetarias condicionadas	31
Transferencias monetarias	33
Provisión de servicios y acceso a otros programas	33
Las corresponsabilidades	34
Criterios de elegibilidad	34
Mecanismos de focalización o selección	35
Los criterios de egreso	37
Participación	37

CAPÍTULO III ■ Una revisión al estado del arte	
de los programas	42
Algunos resultados positivos de los programas	42
Resultados no esperados y algunas críticas a los programas	44
CAPÍTULO IV ■ Hallazgos y aportes para continuar	
la discusión	55
Introducción	55
El capital humano y las necesidades básicas	55
Una mirada polifacética hacia la pobreza	76
¿Enfoque de derechos o retórica de derechos?	101
La selección y la medición de la pobreza	118
La autogestión y la superación de la pobreza	132
CAPÍTULO V ■ Conclusiones finales	137
Los hallazgos en función de	
las variables independientes	137
Los hallazgos a la luz de los enunciados teóricos	139
BIBLIOGRAFÍA	148

A los hogares de las colonias Ferrocarril y Caracolí,
por haberme permitido escudriñar en sus vidas para
comprender lo que significa ser pobre y
lo que se necesita para salir de la pobreza.

Porque tanto ellos como yo,
soñamos con un mejor futuro.

A mis padres, por su amor y apoyo incondicional
renovado y fortalecido en la distancia. Porque a su
lado he aprendido a ser perseverante en mis metas,
a dar siempre lo mejor de mí y
a no dejar que lo injusto me sea indiferente.

AGRADECIMIENTOS

La realización de este estudio fue posible gracias a muchas personas que me apoyaron en diferentes momentos de mi estadía en México. En primer lugar agradezco a Igor González, a Ricardo Fletes, a Patricia De Aguinaga y a Rosario De la Parra por haber estado siempre pendientes de mi proceso de formación académica y por ayudarme en todo momento con los trámites de condonación del valor del arancel de la maestría de cada semestre y de renovación de la visa de estudiante ante el Instituto Nacional de Migración.

Igualmente, estoy muy agradecida con mis maestros Enrique Valencia y David Foust, por haber aceptado dirigir esta tesis, por haber creído en mis capacidades y por compartir conmigo, siempre con mucha sencillez, su conocimiento y experiencia de trabajo en el tema de la pobreza y los programas de transferencias monetarias condicionadas. Agradezco también su motivación, la lectura cuidadosa de mis extensos textos, sus correcciones y su interés constante por mi bienestar.

Mi agradecimiento a Lizette Lupercio y Martha Hernández por ayudarme a establecer contacto con los funcionarios del programa Oportunidades y a Doris Elena Tovar por abrirme el espacio para conversar con la exdirectora del programa Familias en Acción, Rita Combariza. Del mismo modo, agradezco a Erika González por presentarme a los hogares de la colonia Ferrocarril, a Dylia Prieto por canalizarme con la líder comunitaria del barrio Caracolí y a Diana Mujica por ayudarme con las transcripciones.

Mi adaptación y bienestar en Guadalajara no habría sido posible sin la compañía de Maryed Rojas, Nataly Yáñez, María Clara Berrío, Jonathan Buriticá y Luis Alfaro. Todos ellos me hicieron sentir como en casa al compartir el techo, la comida, el baile, la música, el lenguaje y una que otra experiencia sobre lo que significa ser colombiano(a).

Agradezco también a Karina Macías, Nalleli Sierra, Fernanda Camargo, Erika González y Pamela Ornelas, por acogerme, escucharme, por compartir y disfrutar conmigo tanto el tiempo de trabajo como el tiempo libre. Gracias por tejer esta bonita amistad.

Debo mencionar también a Yolanda Barrera y Víctor Ramos[†] por ser los mejores anfitriones y por haberse portado conmigo como padrinos en tierras extranjeras.

Finalmente, agradezco a mi familia y amigos, por motivarme a realizar este viaje y por esperarme con los brazos abiertos.

INTRODUCCIÓN

En el año 2019, según la base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la región de América Latina cuenta con 29 Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTC), y con una cobertura hasta el año 2015 de 29.8 millones de familias (Cecchini y Atuesta, 2017). Resulta significativo observar el crecimiento acelerado que han tenido estos programas, pues en 1997, los PTC estaban presentes en solo tres países, y tenía una cobertura de menos de 300 000 hogares.

Es importante comentar que la expansión de los PTC ha sido muy rápida comparada, por ejemplo, con el crecimiento de la cobertura social en algunos países. Además, cabe resaltar que la institucionalización de estos programas en los diferentes gobiernos se ha logrado a pesar de los cambios de partido político y se han vuelto hegemónicos dentro de la cuestión pública.

En México y Colombia se han venido implementando dos de los PTC que existen en toda América Latina y el Caribe: Oportunidades¹ y Familias en Acción,² respectivamente. En 1997 surgió en México Oportunidades con el gobierno de Ernesto Zedillo; en ese entonces brindó apoyo a 300 000 familias y en 2016 alcanzó una cobertura de 6.1 millones de hogares mexicanos. Por otro lado, en Colombia, luego de la crisis económica de finales de los años noventa, se creó Familias en Acción para que mitigara el impacto de la recesión econó-

¹ Desde 2014, Oportunidades cambió a Prospera, “que mantiene las prestaciones de Oportunidades pero busca además articular y coordinar la oferta institucional de programas sociales, especialmente aquellos relacionados con el fomento productivo, la generación de ingresos, el bienestar económico, y la inclusión financiera y laboral” (Cecchini y Atuesta, 2017, p. 16).

² Recientemente el programa adquirió el nombre de Más Familias en Acción en virtud de su rediseño y su consolidación como política de Estado (Congreso de Colombia, 2012).

mica y el saneamiento fiscal sobre la población más vulnerable. Para lograrlo, el país observó las experiencias de los gobiernos de México y Brasil con los programas Oportunidades y Bolsa Escola, respectivamente; adoptó muchos de los lineamientos técnicos y operativos de Oportunidades, a partir del acceso al conocimiento sobre el proceso de creación del programa, las implicaciones fiscales y el reencauce que tuvieron los programas sociales de México, junto con sus ventajas y desventajas. En 2016 el programa alcanzó una cobertura de 2.5 millones de familias vinculadas.

Las instituciones financieras internacionales han favorecido el crecimiento y la acogida de estos programas con créditos de apoyo e incentivos a la implementación, en respuesta a desempeños y resultados positivos que estos generan (conexión de familias pobres e indigentes con niños en edad escolar con la protección social, establecimiento de un piso de consumo para las familias y aumento de la utilización de los servicios de educación y salud, entre otros).

Sin embargo, otras evaluaciones han mostrado que los PTC presentan carencias relevantes. Así, no reducen la pobreza sino su brecha (Cortés, Banegas y Solís, 2007), no inciden en el desempeño de los estudiantes beneficiarios en pruebas estandarizadas (Draibe, 2009), excluyen a familias que no tengan menores de edad a cargo (Cecchini y Madariaga, 2011), generan un débil empoderamiento en las mujeres (Rodríguez, 2011) y los procesos de focalización de beneficiarios pueden provocar conflictos en las comunidades, entre otras.

El conocimiento de estos resultados, la persistencia de la pobreza en México y Colombia a pesar del aumento de la cobertura y los servicios prestados por los PTC a lo largo del tiempo, así como la lectura de algunos estudios sobre la pobreza desde la perspectiva de los pobres, hace interesante la pregunta por la opinión que podrían tener los hogares beneficiarios y no beneficiarios de estos programas acerca de la pobreza y del florecimiento humano (Boltvinik, 2007) en las colonias Ferrocarril (Guadalajara) y Caracolí (Bogotá)³ en comparación con aquella que podrían tener los funcionarios que trabajan en los mismos.⁴ Esta comparación permite ver qué tanto inciden las acciones de los programas en la solución de la pobreza, a partir de la cercanía o lejanía entre las nociones de pobreza y florecimiento humano de los hogares pobres y de los programas en opinión de los funcionarios que allí trabajan.

³ Su elección obedeció a la búsqueda de la mayor similitud entre dos colonias con personas inscritas en los programas Oportunidades y Familias en Acción en Guadalajara y Bogotá.

⁴ Es importante indicar además que este libro está basado en la tesis que presentó la autora para obtener el título de Maestra en Gestión y Desarrollo Social por parte de la Universidad de Guadalajara.

Son pocas las investigaciones comparativas que se han hecho entre PTC y también son pocos los trabajos que tienen en cuenta la opinión de los pobres al definir la pobreza y las estrategias para combatirla. Tampoco parece ser usual que se aborde al mismo tiempo la opinión que tienen los funcionarios y la población beneficiaria y no beneficiaria sobre un programa social. En esta medida, el estudio se propuso una tarea innovadora.

Asimismo se debe destacar que los resultados de la investigación dan cuenta de diferentes aristas que se deben tener presentes a la hora de entender el fenómeno de la pobreza y en el momento de pensar en medidas para darle solución a la misma. Entre estas se destacan por ejemplo, las necesidades, el enfoque de derechos, la selección y la medición de la pobreza y la autogestión.

Sobre la metodología

La investigación consistió en un análisis comparativo sustentado en el estudio de caso colectivo, centrado en el programa Oportunidades en Guadalajara y el programa Familias en Acción en Bogotá, que incluye para su observación en ambos casos a dos funcionarios y a cuatro hogares beneficiarios y uno no beneficiario. Se practicaron tres clases de entrevistas semiestructuradas a los hogares y a dos tipos de funcionarios con cargos distintos en cada programa.

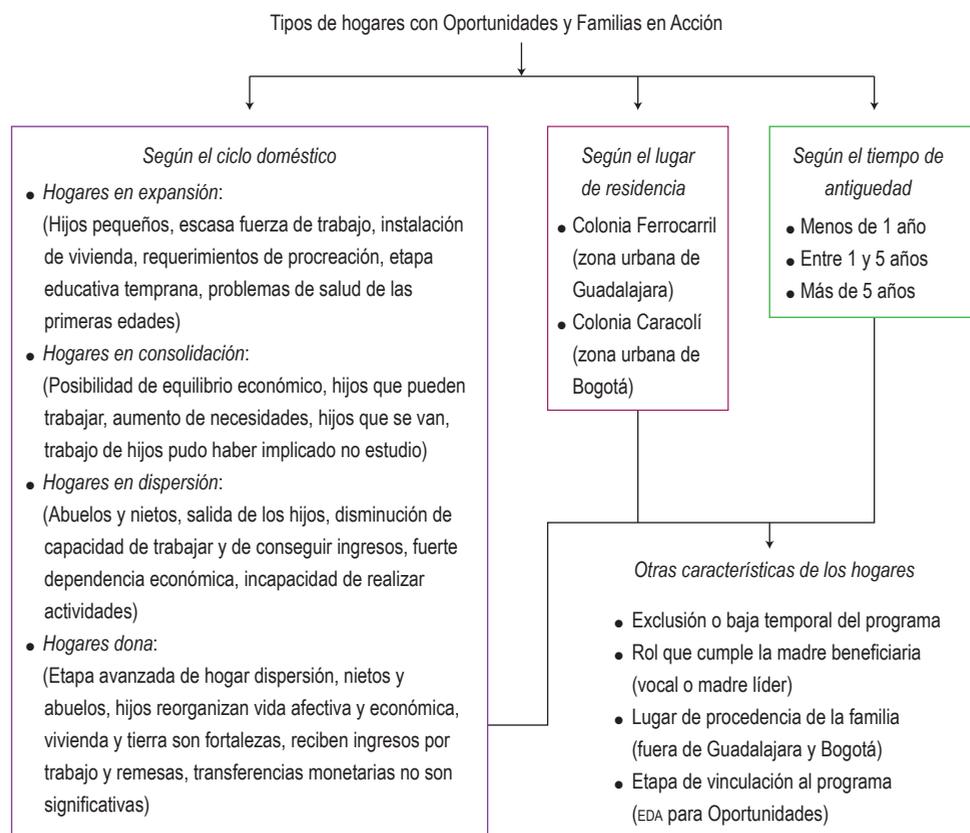
En esta investigación se consideró conveniente situar la unidad de investigación en el *hogar* o *grupo doméstico* (García, Muñoz y Oliveira, 1982; González de la Rocha, 2006; Tuirán, 2001), a diferencia de la *familia* como unidad de atención de los programas Oportunidades y Familias en Acción, debido a que la última corresponde a un modelo religioso o a un vínculo consanguíneo, jurídico o consensual, que limita la visión de dinámicas internas que respondan a las ideas de pobreza y de superación de la misma, y que se escapan de las definiciones tradicionales de familia.

¿Qué características guiaron la selección de los hogares?

Se eligieron hogares que se encontraban próximos (unos más cerca que otros) a los conceptos tipo ideales del ciclo doméstico:⁵ expansión, consolidación y dispersión (González de la Rocha, 2006; véase Figura 1).

⁵ El ciclo doméstico es un conjunto de etapas por las que transitan los hogares. “Cada una de estas etapas conduce a ajustes doméstico-familiares que ejercen influencia sobre la capacidad del hogar para movilizar su fuerza de trabajo y otros recursos frente al cambio” (González de la Rocha, 2006, p. 73).

Figura 1
Tipos de hogares con Oportunidades y Familias en Acción



Nota: EDA (Esquema Diferenciado de Apoyos).

Fuente: Elaboración propia con base en González de la Rocha (2006).

El origen del hogar se tuvo en cuenta para determinar si de acuerdo con este podía percibirse algún tipo de variación en las necesidades de los hogares y por ende en su concepción de pobreza. Algunos estudios sobre la pobreza han destacado que la identidad cultural o el compartir una historia o cultura común puede ser importante para compensar el desequilibrio emocional que puede producir la pobreza (Narayan, 2000; véase Figura 1).

Asimismo, se incluyó la variable ser madre líder o vocal del programa porque se tenía la hipótesis de que las mujeres con este rol podrían tener una perspectiva distinta sobre los programas y la pobreza, gracias a su mayor conocimiento sobre el funcionamiento de los programas y sobre todo que son líderes dentro de sus comunidades.

Además se encontró pertinente incluir un hogar que se diferenciara de los demás por el tipo de vinculación al programa, debido a que se encontraba en el Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA). A este esquema, ingresan los hogares que luego de un tiempo de permanencia han mejorado sus condiciones socioeconómicas y ya no necesitan de todos los apoyos que brinda el programa Oportunidades debido a que presentan una menor pobreza, por así decirlo.

Por último, se tuvo en cuenta un caso dado de baja en Oportunidades y otros dos casos de exclusión en ambos programas. Con el primero, se quería observar si la desvinculación del programa cambiaba en algo su opinión sobre la pobreza y el florecimiento humano; con los segundos también se quería notar si se encontraban diferencias sustanciales en sus opiniones sobre la pobreza y el florecimiento humano, ya que se trataba de casos no elegibles por los programas (Figura 1).

Los resultados de esta selección se observan en la Tabla 1.

Tabla 1
Hogares entrevistados según el ciclo doméstico, rol de vocal y el tipo de vinculación con el programa

Variable	Colonia Caracolí	Colonia Ferrocarril
Ciclo doméstico	Angélica (expansión)	Ivette, Esperanza, Inés (expansión)
	Carmen (dispersión)	Berenice (dispersión)
	María, Flor (consolidación)	Fabiola, Amelia (consolidación)
Rol vocales	María (vocal)	Amelia (vocal) y Berenice (exvocal)
Tipo de vinculación con el programa	Fabiola (no beneficiaria)	Inés (no beneficiaria)
		Ivette (desvinculada)
Etapas de vinculación en el programa		Berenice (EDA)
Tiempo de antigüedad	María (7-8 años)	Esperanza (6 años)
	Carmen (4 años)	Ivette (estuvo por 1 año)
	Angélica (5 años)	Berenice (9 años)
	Flor (4 años)	Amelia (3 años)
Origen del hogar	María (Dorada, Caldas)	Esperanza (Cosamaluapan, Veracruz)
	Carmen (Bogotá)	Ivette (Guadalajara)
	Fabiola (Tabio, Cundinamarca)	Inés (Guadalajara)
	Angélica (Bogotá)	Berenice (Apatzigán, Michoacán)
	Flor (Cachipay, Cundinamarca)	Amelia (Atotonilco el Alto, Jalisco)

Nota: Los nombres de las entrevistadas fueron cambiados para proteger su identidad. EDA (Esquema Diferenciado de Apoyos).

¿Qué características guiaron la selección de los funcionarios?

Inicialmente se consideró entrevistar solamente a un funcionario por cada programa que tuviera un cargo directivo. Sin embargo, luego se incluyó también al funcionario que tenía contacto más cercano con los hogares de las colonias de estudio. Se pensó que podrían encontrarse opiniones diferentes sobre la pobreza y el florecimiento humano, en razón de los cargos y las experiencias de trabajo (Tabla 2).

Tabla 2
Funcionarios entrevistados en los programas
Oportunidades y Familias en Acción

Programa	Cargo	Funcionario
Oportunidades	Responsable de atención	Roberto Pérez
	Responsable de operación en Guadalajara	Ricardo Gómez
Familias en Acción	Enlace de la localidad Ciudad Bolívar	Camilo Hernández
	Coordinadora del programa en Bogotá	Juliana Ospina

Nota: Los nombres de los funcionarios entrevistados fueron cambiados para proteger su identidad.

La investigación que se presenta consta de seis capítulos. El primer capítulo hace una descripción sobre los significados que adquirieron los conceptos de desarrollo y pobreza durante el siglo XX en medio de los contextos económicos, políticos y sociales de Latinoamérica y que dieron pie a una nueva manera de atender la pobreza a partir de los PTC. El segundo capítulo muestra el origen sobre los programas Oportunidades y Familias en Acción, describe con detalle sus principales características y modos de operación. El tercer capítulo trata de la revisión del estado del arte de las evaluaciones de los programas y de algunos estudios sobre la pobreza. El cuarto capítulo presenta el marco analítico-conceptual. El quinto capítulo hace un análisis a partir de los hallazgos más significativos y, finalmente, el sexto capítulo se encarga de las conclusiones del estudio comparativo.

CAPÍTULO I

El principio de una nueva manera de atender la pobreza: los programas de transferencias monetarias condicionadas

A finales de los años ochenta, el Banco Mundial (BM) cambió de dirección al regirse por principios neoliberales. Se empezó a sustentar el bajo desarrollo como consecuencia de un deficiente crecimiento económico, de un rápido incremento de la población, de las crisis fiscales, de políticas domésticas inadecuadas como las de comercio e intercambio, consecuencia de la sobreprotección a la industria que por ello resultaba ineficiente, de una agricultura atrasada, de muchas restricciones administrativas y de una extensión masiva del sector público. La estrategia para cambiar esta situación, según el BM, consistía en implementar políticas económicas en los países a los que se les habían hecho préstamos monetarios, como la ampliación del sector privado en detrimento del sector estatal, la reducción a las barreras del comercio, el cambio de foco en la economía a la exportación y la competencia en los mercados mundiales.

Esta serie de requerimientos hacia los países deudores por parte de ambas entidades se enmarcó dentro de un discurso que pregona que el alcance de progreso y desarrollo se posibilitaban al distanciar al Estado de su conducción y al legitimar la competencia del mercado y el propio interés de los individuos como los medios más eficientes para escoger las alternativas de asignación de los recursos productivos (Peet y Hartwick, 2009; Williamson, 1998). En ese sentido, se destaca en Latinoamérica al Consenso de Washington, que junto con las políticas monetarias del Fondo Monetario Internacional (FMI), conllevaría a protestas y señalamientos por su responsabilidad en el declive económico de dicha región, por lo que fue modificado con una segunda generación de reformas de una naturaleza muy institucional que incluían, entre otras: a) un gobierno corporativo, b) mercados laborales flexibles, c) un banco central enfocado en la inflación, d) redes de seguridad social y e) reducción focalizada de la pobreza. Estas políticas llevaron a que ya no se hablara de reformas sociales; es decir, a que se pasara de una visión política de los problemas y soluciones a una visión técnica de los mismos.

De acuerdo con esta agenda, el BM, a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa, orientó sus políticas hacia la promoción del uso del trabajo de los pobres mediante incentivos del mercado, y por otro lado, quiso asegurar la provisión de servicios básicos para los pobres, como la atención primaria de salud, la educación y la nutrición. Este último rumbo refleja la continuidad que el BM le dio a la teoría del capital humano; se trataba de la adquisición de unas habilidades, producto de una correlación positiva entre: ingresos, educación, una buena salud, una buena nutrición y el apoyo de la familia en la transmisión de recursos y de actitudes generadoras de incentivos para que los individuos busquen opciones de salida a la pobreza. Esto se observa cuando el BM y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) (1990) indican que:

El crecimiento económico es el factor clave para reducir la pobreza, ya que constituye la base del aumento de los ingresos. La inversión en capital humano también es esencial, puesto que permite a los pobres aprovechar las oportunidades de obtención de ingresos que surgen como consecuencia del crecimiento (p. 3).

De esta manera, la agenda residual privilegió el crecimiento económico en la reducción de la pobreza y en la generación de oportunidades para incorporar al individuo al mercado.

En el “Resumen del Informe sobre el Desarrollo Mundial” del BM y el BIRF (1990), se destaca que muchos pobres no se benefician de los ingresos y servicios sociales, de ahí que los que pueden necesitar en algún momento más ayuda son los ancianos, los incapacitados, las viudas y huérfanos, y todos aquellos que son vulnerables a las catástrofes naturales y a las conmociones macroeconómicas. A estas personas se las puede proteger con un sistema de transferencias de ingresos o con redes de seguridad; es decir, alguna forma de seguro de los ingresos que les permita salir adelante en situaciones de dificultad y calamidades temporales. Dichas políticas de beneficencia social están basadas en la creencia de que:

No existe la expropiación primitiva, ni la explotación, ni la opresión social, sino que los excluidos son simples individuos, de modo tal que la marginación se explica por razones de orden personal: la ineptitud, la mala suerte, la ingenuidad (los campesinos van a la ciudad, apunta el Banco Mundial en 1991, esperando ingenuamente encontrar empleos públicos) o la pereza (Salama y Valier, 1996; en Mejía, 2001, p. 360).

La pobreza, según esta nueva visión del BM, se relaciona con la imposibilidad de alcanzar un nivel de vida mínimo, la insatisfacción de necesidades

básicas a partir del escaso nivel de ingreso y la insatisfacción en el acceso a los servicios básicos. En el resumen ya indicado del Informe sobre Desarrollo Mundial del BM y del BIRF (1990) se señala que:

Los países cuyos esfuerzos en pro de la aminoración de la pobreza se han visto coronados por el éxito han sido los que han adoptado una estrategia compuesta por dos elementos igualmente importantes. El primero consiste en promover el uso productivo del bien que los pobres poseen en mayor abundancia –su trabajo– mediante políticas que hacen uso de los incentivos del mercado, las instituciones políticas y sociales, la infraestructura y la tecnología. El segundo consiste en proporcionar servicios sociales básicos a los pobres. La atención básica de la salud, la planificación familiar, la nutrición y la educación primaria revisten principal importancia (p. 3).

Por último, sobre el aspecto de la pobreza, es importante mencionar que las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) se convirtieron en actores definitivos para el diseño, financiamiento y evaluación de programas, políticas sociales y en la definición y metas del desarrollo social. Las recomendaciones dadas por estas instituciones hacia los gobiernos latinoamericanos consistieron en: la acción focalizada hacia los individuos más pobres, la descentralización de los servicios de salud y educación, la inversión en el capital humano y en la infraestructura social, un énfasis en la vulnerabilidad de los pobres ante los ciclos económicos, la necesidad de entregarles dinero para protegerlos de dichas crisis y la creación de redes de seguridad contra-cíclicas para confrontar la vulnerabilidad (Barba, Brito, Valencia y Ziccardi, 2005).

Barba (2006) señala que las indicaciones promovidas por el BM y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), convergen con el surgimiento de un nuevo paradigma de bienestar¹ denominado residual y deslocalizado. Este paradigma se caracteriza porque:

El Estado nación deja de considerarse la única escala adecuada para delimitar las opciones para el bienestar social en su territorio, transfiriendo parte de sus necesidades a organismos financieros internacionales, que financian, recomiendan y evalúan las acciones públicas, lo que le confiere un carácter regional-deslocalizado (Barba, 2006, p. 57).

¹ Según Barba (2006) los paradigmas de bienestar son “tipos de estrategias para generar y distribuir el bienestar social a través de la atribución de roles diferenciales al mercado, el Estado y los hogares” (p. 57).

Con este paradigma, además, la política social deja de depender exclusivamente de los actores locales y de los recursos políticos, para ponerse en manos de “grupos de expertos ligados a agencias, secretarías de Estado o centros de investigación, quienes se reconocen como peritos en cuestiones técnicas, como la medición de la pobreza, el diseño y la evaluación de programas, etcétera” (Barba, 2006, p. 57). Por otra parte, el carácter residual del paradigma implica que el mercado adquiere un rol central en la producción del bienestar, por lo cual se hace a un lado la intervención del Estado en esta materia.

El enfoque residual se expresa también en la reducción de la cuestión social a problemas de pobreza extrema, necesidades básicas insatisfechas o vulnerabilidad social y no a la producción y distribución de bienestar, ciudadanía o derechos sociales, económicos o culturales (Barba, 2006, p. 59).

Otra característica consiste en que aquellos más pobres se convierten en el eje de acción de la política social y se excluye a quienes no se encuentren en el rango de la pobreza extrema. “Así, los apoyos recomendados son concebidos para que los beneficiarios resuelvan por sí mismos sus problemas, aprovechando las oportunidades que brinda el mercado” (Barba, 2006, p. 59). Parte también de la política social, es la descentralización del gasto y los programas sociales, la apuesta por el capital humano, la adecuación de infraestructura de servicios básicos y la creación de empleos temporales, pensados para que cada quien se incorpore a ellos como mejor pueda.

Una vez visto el contexto en el que surgieron los programas de estudio, se describirán los referentes teóricos y conceptuales en la investigación.

La teoría del capital humano

Dentro de un contexto de innovación tecnológica, aumento del trabajo intelectual y disminución del trabajo manual, a comienzos de los años sesenta se demandaban destrezas que redundaran en el incremento de la autonomía de los trabajadores dentro del proceso productivo (Del Valle, 2009). Es así como el economista Gary Becker (1993) introduce un factor residual K , que representa la suma entre: organización + actividad empresarial + tecnología + educación. Este nuevo factor haría posible encontrar los elementos que permitirían mejorar las capacidades de las personas en los ámbitos que se requerían para aumentar el capital humano. Es así como el economista propone tener en cuenta factores como la inversión en la educación, la relación entre el tamaño de la familia y el ingreso de los padres, la mortalidad, las enfermedades y la movili-

dad social entre generaciones. En síntesis se podría argumentar a partir de esta teoría que la pobreza de las familias y la desigualdad surgen por la ausencia de capital humano, y por ende la solución se encuentra en su incremento, desarrollo y/o potencialización de la salud, la educación y la alimentación.

En esta misma línea, vale la pena destacar el trabajo de Santiago Levy (1994), que ofreció una explicación al problema de la pobreza a partir de los factores que hacen que los pobres permanezcan en esta condición y sentó algunas bases para la elaboración de un programa fundamentado en el capital humano para dar alivio de manera eficaz a la pobreza en México. En sintonía con la teoría de Becker, Levy considera que las políticas sociales deberían analizar el nexo entre los alimentos, la nutrición y la mediación por el estado de salud. Esta última, también podría verse en relación con la mortalidad infantil, con el rezago y la fecundidad. Observar los servicios de salud y hacer énfasis en la medicina preventiva y en la eliminación de las enfermedades parasitarias e infecciosas.

Respecto de la educación, Levy (1994) considera que hay evidencia de que la educación de las amas de casa reduce la mortalidad infantil y ejerce un efecto positivo en la alimentación y salud de los hijos. Declara que una mayor educación femenina reduce la fecundidad.

Levy explica que la complementariedad entre las necesidades de los más pobres tiene importantes implicaciones en la elaboración de políticas, de modo que son más eficaces los programas que cubren varios componentes, como un paquete básico de alimentación-salud-educación, en especial si su actuación se sostiene en el tiempo.

De lo anterior se deriva, según Levy, que los pobres se sientan más seguros y menos vulnerables al percibir que satisfacen de forma simultánea sus necesidades. Esto hará que su comportamiento cambie, en especial en relación con la fecundidad.

Levy entiende que las acciones llevadas a cabo en salud, educación y alimentación, aunque asumen la manera de apoyo, tienen la naturaleza de una inversión; una inversión que se traduciría en subsidios entregados a los extremadamente pobres y en recursos para los moderadamente pobres.

Ya comprendida la manera como Levy integra la teoría del capital humano como parte de la solución al problema de la pobreza, mediante el diseño de unos objetivos, políticas y programas de combate a la pobreza, es posible estudiar la manera como los PTC Oportunidades y Familias en Acción utilizan la teoría del capital humano para definir, caracterizar y justificar la pobreza y su solución a partir de la entrega de transferencias monetarias condicionadas a manera de incentivos.

Soluciones y características de la pobreza: el capital humano en Oportunidades y Familias en Acción

Oportunidades y Familias en Acción, de acuerdo con las características de los PTC ya mencionadas, consideran que detrás de la reproducción de la pobreza se encuentra el déficit del capital humano; por consiguiente, la solución a la pobreza está en el desarrollo de este último.

Oportunidades se presenta como un programa innovador al decir que vincula la asistencia social con objetivos más amplios del desarrollo, tal como la acumulación del capital humano, el fomento de las capacidades y la promoción de derechos ciudadanos.

De modo semejante, Familias en Acción pretende “promover y fomentar la acumulación de capital humano en la población clasificada en el nivel 1 del SISBÉN [Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales], a través de subsidios monetarios condicionados a determinadas acciones de la familia en tres frentes: nutrición, salud y educación” (Núñez y Cuesta, 2006, p. 252).

En ambos programas las necesidades de las familias pobres son interdependientes. Así comentan Cohen, Franco y Villatoro (2006):

Un ejemplo es la interacción entre los problemas nutricionales, de salud y educación: en algunos casos, la desnutrición infantil no solamente se debe a la falta de alimentos en el hogar, sino también a problemas de salud y a la falta de conocimientos que permitan preparar dietas balanceadas; por ello, la mejora nutricional no puede lograrse sólo mediante transferencias monetarias; se requieren también acciones de prevención en salud y educación nutricional (p. 94).

La educación

Los dos programas parten de la idea de que la educación es un medio para generar ingresos e incrementar la productividad. Por eso esperan que los apoyos que brindan en esta materia reduzcan las tasas de inasistencia y deserción escolar y alienten la inscripción, permanencia y asistencia escolar, así como el aumento de los años de escolaridad en las zonas atendidas.

Se ha comprobado que un año adicional de educación tiene resultados importantes en el nivel de ingreso individual y en la productividad del trabajo. La decisión de enviar a los hijos a la escuela es familiar, se toma como una inversión que va a reportarles en el futuro mejores ingresos a los hijos y al hogar, pero que tiene relación con los costos presentes de asistir a la escuela, incluido el costo de

oportunidad de dejar de ganar un salario de mercado. Así, se espera que el subsidio educativo de Familias en Acción compense estos costos, para incentivar la asistencia escolar y lograr así una mayor inversión en capital humano.” (Acción Social y Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2010, p. 290).

Salud y alimentación

Para los PTC, la salud es importante como componente del capital humano, pues la carencia de cuidados sanitarios, sobre todo en el momento del nacimiento y los primeros años de vida, puede hacer la vida más vulnerable e incidir en una menor esperanza de vida.

Es de este modo como Oportunidades y Familias en Acción, por medio de acciones orientadas hacia la promoción de la salud y prevención de las enfermedades, pretenden asegurar el acceso a un paquete básico de salud a las familias beneficiarias, para promover el uso de establecimientos para la salud preventiva, así como el autocuidado de salud y la nutrición de sus miembros. Para ello, se contemplan capacitaciones para el autocuidado de la salud; información, orientación y consejería de manera individualizada durante las consultas, y emisión de mensajes colectivos dirigidos a las familias.

En materia de nutrición, Familias en Acción pretende mejorar el consumo familiar de alimentos nutritivos para disminuir las tasas de desnutrición y apoyar la etapa de crecimiento, especialmente en los menores de 7 años. Oportunidades también desea mejorar la alimentación y nutrición de la familia, pero hace énfasis en los niños, niñas, mujeres embarazadas y en periodos de lactancia. Ambos programas realizan una vigilancia del proceso de crecimiento y desarrollo infantil y del estado nutricional.

El papel de la familia

Para los PTC la familia resulta ser un factor clave en la reproducción intergeneracional de la pobreza, por lo que se espera que al influir directamente sobre ella puedan generar cambios favorables para brindar mejores condiciones a las generaciones futuras.

En Oportunidades y en Familias en Acción la familia es el objeto de intervención. Cohen et al. (2006) comentan que en el pasado, los mecanismos de asistencia social le daban prioridad a los individuos y a las comunidades, pero:

Hoy se reconoce que la familia es el ámbito básico para enfrentar las adversidades y donde se transmite la pobreza de una generación a otra. Atribuir ese papel central a la familia permite obtener sinergias: esto es, la amplificación del impacto mediante la multiplicación de las interacciones positivas entre las distin-

tas dimensiones de las capacidades humanas, lo que no sería posible mediante acciones enfocadas en los individuos aislados (p. 95).

La corresponsabilidad o las acciones que recaen en los sujetos

El mecanismo para generar cambios que repercutan en el incremento del capital humano desde la familia se denomina corresponsabilidad o incentivo y consiste en condicionar la entrega de transferencias y el acceso a los bienes y servicios a determinadas acciones de los hogares beneficiarios.

Para Oportunidades, la corresponsabilidad es importante para que:

Los beneficiarios tengan la convicción de que es importante su participación activa y sean conscientes de los beneficios que pueden derivarse de sus acciones. Por lo mismo, el Programa procura entregar las transferencias en un marco de respeto a las decisiones de las familias, permitiendo una acción informada. Al mismo tiempo la corresponsabilidad busca evitar la dependencia de los beneficiarios, fomentando que existan incentivos suficientes para que se sientan motivados a generar ingresos de manera autónoma (Cohen et al., 2006, p. 95).

Familias en Acción justifica la corresponsabilidad para garantizar que las transferencias se inviertan efectivamente en mejorar los niveles de educación y salud de los niños y jóvenes. Adicionalmente, se busca con ellas:

Propiciar cambios en el comportamiento de las familias, en busca de su toma de conciencia sobre la importancia de la salud y nutrición de sus hijos. Se espera que estos cambios de actitudes se mantengan incluso después de su salida o retiro del programa y que favorezcan la sostenibilidad de los objetivos en el largo plazo. (...) Se considera que los resultados pueden ser más efectivos cuando los recursos se supeditan a los esfuerzos familiares, y son las familias las que disponen sobre el destino de los recursos, pues son ellas quienes finalmente deciden sobre la formación de sus hijos (Acción Social y DNP, 2010, pp. 88-89).

La corresponsabilidad que se espera por parte de las familias es el mecanismo para garantizar el cambio en las conductas y en la inversión del capital humano, mediante la salud, la educación y la alimentación, pues como menciona Becker (1993), el factor principal de la movilidad social es el comportamiento de los individuos. De allí que se propicien la autonomía y el incremento de la participación de los trabajadores en la consecución de nuevas destrezas a desarrollar en el ámbito de la producción.

Ampliar la mirada hacia la pobreza y sus dimensiones

La introducción del concepto de capital humano en ambos programas implica situar la pobreza únicamente desde una perspectiva económica, ya que se espera que con el desarrollo de este los pobres puedan generar unas “capacidades” que les otorguen una igualdad de oportunidades, para poder jugar dentro del mercado.

Con esta misma mirada, Román y Aguirre (2001) comentan que en los PTC, “el ser humano, y no su trabajo o su fuerza de trabajo, es en sí mismo un factor de producción” (p. 97). Señalan que bajo esta perspectiva sobre el ser humano:

(...) pueden realizarse inversiones en alimentación, salud, educación o vivienda, que serán exitosas o fracasadas según el nivel de rentabilidad (tasa de retorno) que reporten. Éste dependerá de la valoración del trabajador en el mercado: velocidad de acceso a un empleo, permanencia en el ingreso monetario. Así, la lucha contra la pobreza implica elevar la rentabilidad mercantil de los pobres (p. 97).

Además, Del Valle (2009) sostiene que la propuesta de la potencialización del capital humano se apoya en la creencia de que:

Es necesario que las personas aprendan los medios para salir de una situación, esto supone una confianza (casi como la del iluminismo en la “razón”) en que: a) existe la posibilidad de generar mecanismos para inducir a los individuos a prosperar y, b) que los individuos en situación de pobreza poseen el suficiente margen de elección para alterar su propia dotación de recursos (p. 222).

A partir de esto es válido preguntarse: ¿se puede esperar que si se consigue que todas las personas pobres aprendan –individual o colectivamente– los medios para superar la situación, se logrará efectivamente superar la pobreza? O, por el contrario, ¿es necesario que el Estado arbitre los medios que garanticen una universalización efectiva de los derechos sociales de sus ciudadanos, más allá de la voluntad o la situación individual de cada uno?

Estas preguntas invitan claramente a pensar la pobreza no solamente como un problema que recae en la responsabilidad de las acciones de los pobres, sino como resultado de procesos económicos, políticos y sociales; es decir, situar a la pobreza también desde sus causas estructurales y al desarrollo social y/o florecimiento humano desde los diferentes actores que pudieran participar en él. A continuación se proponen otros enfoques para abordar la pobreza desde un plano multidimensional.

La pobreza como negación y exclusión de los derechos

Un enfoque sobre la pobreza, asociado a una visión más progresista, consiste en entenderla como “un fenómeno social, de orden estructural y efectos colectivos, que impide a determinados sujetos y grupos poblacionales llevar una vida adecuada” (Pérez, 2010, p. 5). Este enfoque asocia la pobreza con “la exclusión social y a la negación del derecho a llevar una vida decente consagrado en, entre otros instrumentos internacionales de derechos humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales” (p. 5).

De este modo ilustra Pérez (2010) que, si se entienden los derechos humanos y sociales como atributos inviolables a toda persona, la “pobreza puede ser entendida como un incumplimiento de los deberes mínimos del Estado de proteger y garantizar los derechos de toda persona” (p. 7).

Para ejemplificar lo anterior, Pérez (2010) comenta que:

El analfabetismo, la malnutrición, el hambre, la muerte por inanición o por falta de asistencia médica para atender enfermedades prevenibles y curables, no es una expresión de la mala suerte o de una actitud poco proactiva del individuo para llevar una vida digna: son una expresión de ausencia de medidas del Estado para garantizar a todas las personas, sin discriminación alguna, derechos fundamentales (p. 7).

De acuerdo con la postura que invita a entender la pobreza como la negación y exclusión de unos derechos, Abramovich (2006) considera que es producto de la privación de algunas libertades básicas, positivas y también negativas, como la libertad de evitar el hambre, el analfabetismo y la enfermedad. Además piensa que la pobreza está también determinada por factores culturales, económicos, legales, sociales y políticos:

Si bien la pobreza está relacionada con la insuficiencia de recursos económicos (de ingresos personales, por ejemplo) esto no significa forzosamente que los factores económicos sean los principales causantes de la pobreza. Ciertas prácticas culturales y algunos marcos políticos y jurídicos que facilitan o promueven la discriminación contra ciertos individuos o grupos, como las mujeres, los indígenas o las minorías étnicas, actúan como mecanismos de exclusión social que causan o contribuyen a causar la pobreza (p. 37).

Abramovich (2006) señala que el punto de partida para formular una política pública no es la observación de los sectores que tienen necesidades insatisfe-

chas, como ocurre en los PTC, sino que se deben formular desde la existencia de personas que tienen derechos que pueden exigir o demandar, esto es:

(...) atribuciones que dan origen a obligaciones jurídicas para otros y, por consiguiente, al establecimiento de mecanismos de tutela, garantía o responsabilidad”. Se procura cambiar así la lógica de relación entre el Estado –o los prestadores de bienes y servicios–, y los futuros beneficiarios de las políticas. Ya no se trata solo de las personas con necesidades, que reciben beneficios asistenciales o prestaciones discrecionales, sino de titulares de derechos que tienen el poder jurídico y social de exigir del Estado ciertos comportamientos (p. 40).

El universalismo

Pensar la pobreza desde un enfoque de derechos, que son inherentes y exigibles por toda persona, implica situarse en el escenario del universalismo de estos derechos, definido como “servicios sociales provistos para todos los ciudadanos por todos los ciudadanos” (Titmuss, 1974; en Valencia y Foust, 2010, p. 7). Se trata entonces de una protección social universal que favorece la creación de una sociedad de semejantes: “un tipo de formación social en el seno de la cual nadie es excluido porque cada uno dispone de los recursos y de los derechos necesarios para llevar relaciones de interdependencia (y no sólo de dependencia) con todos” (Castel, 2003; en Valencia y Foust, 2010, p. 8). Lo anterior necesariamente implica el reconocimiento de la condición de ciudadanía y de los derechos y deberes que tiene todo ciudadano, así como de la existencia de instituciones que protegen esos derechos (Valencia y Foust, 2010, p. 8).

Valencia y Foust (2010) comentan que el universalismo es un concepto de reciente creación y puede decirse que ha sido incorporado de diferentes maneras en las instituciones sociales.

El grado de acercamiento a esta visión universalista de las instituciones sociales depende ciertamente del proceso histórico de cada particular régimen de bienestar, es decir, de acuerdos sociales y políticos, de definición de prioridades económicas, de posibilidades financieras (o acuerdos fiscales) y de aceptación de determinados valores culturales (p. 8).

Lo anterior se puede notar en la clasificación que se hace sobre los regímenes de bienestar: residuales, conservadores-corporativos y socialdemócratas. Los primeros se caracterizan por la promulgación de unas reglas generales y por la predilección de modos focalizados de asistencia social para los más necesitados. Los segundos se reconocen por la imposición de barreras de estatus

profesional que únicamente cubren y benefician a determinadas categorías de trabajadores; mientras que el último es el único régimen que ha incorporado por completo acuerdos universalistas en sus instituciones sociales (Valencia y Foust, 2010).

Así se puede decir que para analizar el grado de universalismo de las políticas sociales se tiene que considerar tanto la cobertura como la igualdad en los servicios ofrecidos por las instituciones frente a los principales riesgos sociales, al igual que el grado de reconocimiento de los derechos sociales. “Unas políticas sociales que se acerquen a la cobertura generalizada de los riesgos, con calidad semejante en los servicios y enfoque de ciudadanía, se aproximarán al universalismo” (Valencia y Foust, 2010, p. 9).

Señaladas las características e implicaciones del universalismo básico, se puede reconocer que los programas de transferencias monetarias focalizadas tanto en México como en Colombia, son instrumentos de políticas sociales que hacen parte de un régimen de bienestar residual, pues se basan en centrar la atención únicamente en los pobres más pobres.

Sobre las capacidades y las necesidades humanas

Cuando los PTC mencionan el concepto de capacidades, lo hacen aludiendo a la “realización de las potencialidades de cada persona”. También se refieren al “aumento de capacidades básicas, apoyando el acceso a bienes y servicios sociales para adquirir habilidades y aptitudes necesarias para la vida plena y autosuficiente”.

Al relacionar las capacidades con la realización de las potencialidades de cada persona, los PTC adoptan de manera parcial la postura de Sen (2000), en la que se entiende el bienestar como el aumento de la libertad otorgada para conseguir el tipo de vida que valoramos en realidad. Dicho aumento se conseguiría al expandir las capacidades individuales, o formas de funcionar en torno a lo que se quiere ser o hacer (Nussbaum y Sen, 1996). Bajo este enfoque del desarrollo, la pobreza no debe entenderse únicamente como la escasez de ingresos, sino que se trataría de una situación en la cual las personas carecen de unas dotaciones iniciales mínimas, que privan la posibilidad de elegir el “ser” y el “hacer”.

No obstante, los PTC no dimensionan ni desarrollan el concepto de Sen con toda su potencialidad, pues únicamente ven el desarrollo humano como el relativo a las capacidades mínimas o básicas para que los pobres puedan participar en el mercado, desconociendo todas las demás posibilidades de realización que puede tener una persona.

Por otro lado, el concepto de florecimiento humano (Boltvinik, 2007), ofrece una mirada mucho más amplia sobre la pobreza, las capacidades y las ne-

cesidades de las personas, pues se trata del desarrollo de las fuerzas esenciales humanas; es decir, como desarrollo y satisfacción de necesidades, y desarrollo y aplicación de capacidades. El florecimiento humano es, según Boltvinik (2007):

La realización de la esencia humana en la existencia individual concreta, la medida en la cual el individuo se despliega libre y multilateralmente a través del desarrollo y ampliación de sus necesidades y capacidades, que tienden, como su conciencia y su ser social, a la universalidad (p. 56).

El florecimiento humano surge como una propuesta alternativa a la teoría del consumidor y a otras teorías que desde una perspectiva económica solo toman en cuenta el nivel de vida para evaluar la pobreza. Pues la pobreza económica es solo el primer obstáculo a veces para lograr el florecimiento humano.

La crítica desde el florecimiento humano a la teoría del consumidor se basa en que en esta no se tienen en cuenta las necesidades ni los umbrales de pobreza en sus elaboraciones más básicas. Solamente para los consumidores no pobres, para los cuales por definición el presupuesto es mayor que el mínimo requerido, hay excedente y por lo tanto libertad de elección. Se sostiene que la cantidad demandada de un bien depende solo de los precios y de la restricción presupuestaria, de este modo se niega el vínculo con las necesidades humanas.

Desde la perspectiva económica, el nivel de vida se observa en los recursos y en las condiciones económicas (empleo y condiciones de trabajo, por ejemplo); se reduce a la satisfacción de “indicadores objetivos” (educación, empleo, condiciones económicas de la vivienda, nutrición) (Palomar, 2001). Además, desde el nivel de vida, la pobreza se reconoce no como la insatisfacción de necesidades sino como un nivel de vida por debajo del mínimamente adecuado, o un nivel de utilidad por debajo del “referencial” (Boltvinik, 2007).

Es de este modo como los enfoques que estudian la pobreza bien sea desde la teoría del consumidor o desde la atención únicamente a cierto tipo de necesidades, como las materiales, pierden de vista por ejemplo las necesidades de seguridad y sus principales satisfactores (instituciones como la familia, los seguros y el Estado) o sustituyen la necesidad o sus satisfactores (o proveedores de la utilidad) por los objetos (bienes y servicios), desconociendo los demás tipos de satisfactores (relaciones, actividades, conocimientos y teorías, capacidades, instituciones). Adicionalmente los recursos suelen reducirse a fuentes monetizables, como los ingresos (Boltvinik, 2007).

Al hablar de necesidades, Boltvinik (2007) tiene que introducir el concepto de capacidades, pues ambas son interdependientes: “la persona bien alimentada, sana y educada puede desarrollar ciertas capacidades de trabajo” (p. 58).

De este modo se observa el nexo entre capacidades y necesidades, las primeras deben venderse no únicamente para satisfacer a las segundas sino también para ampliarse a sí mismas. Se trata entonces de ver las necesidades no solo en términos de su satisfacción o en términos estáticos.

A partir del enfoque de las necesidades, la pobreza tendría que entenderse no como una sola sino como muchas, de acuerdo con una mirada multi-dimensional, puesto que como lo menciona Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn (1986), cualquier necesidad humana fundamental que no sea adecuadamente satisfecha revela una pobreza humana. De este modo, se podría hablar de pobreza de subsistencia, pobreza de protección, pobreza de afecto, pobreza de entendimiento, pobreza de participación y pobreza de identidad entre otras. La pobreza entonces desde un enfoque de las necesidades, es consecuencia de la insatisfacción de múltiples necesidades y por ende requiere de múltiples satisfactores que la colmen.

Desarrollo centrado en el actor

Pensar en los significados que los pobres le puedan dar a su pobreza, en las alternativas de solución a la misma y en la opinión que puedan tener sobre el florecimiento humano, implica situarse en el enfoque del desarrollo centrado en el actor.

El desarrollo centrado en el actor, según Norman Long (2007), considera que la realidad es producto de una construcción social de los actores mediante sus acciones y percepciones.

Tal construcción se encuentra inmersa dentro de unos procesos emergentes complejos, ambivalentes y contingentes a contextos sociales particulares.

Ahora bien, este enfoque de desarrollo orientado hacia el actor, debe entenderse como una propuesta alternativa a los modelos estructuralistas de desarrollo que se caracterizan por concebir el desarrollo y el cambio social como procesos orientados únicamente desde centros de poder externos mediante las intervenciones de organismos estatales o internacionales. Asimismo, el enfoque se opone a la visión lineal, universal y binaria propuesta por las teorías progresistas que, en manos de organismos como el FMI, el BM o la Organización Mundial del Comercio (OMC), no atienden a los diversos actores que participan en la reestructuración de los procesos de desarrollo y en la capacidad de cambio y escucha que tienen para cambiar el curso de algunos eventos.

Para Long (2007), tampoco se trata de:

Asumir un proceso de arriba abajo implícito, como se hace de manera usual, ya que las iniciativas pueden venir de “abajo” como de “arriba”. Entonces, es impor-

tante enfocar las prácticas de intervención como moldeadas por la interacción entre los diversos participantes, en lugar de enfocarse sólo en los modelos de intervención, que entendemos como las representaciones ideales típicas que los proyectistas o sus clientes tienen sobre el proceso (pp. 65-66).

En este sentido, el desarrollo centrado en el actor es una propuesta más dinámica que permite ver la interacción entre los factores y relaciones internas y externas, y es consciente del papel de la acción humana. Esta puede entenderse muy bien con el concepto de agencia, “que atribuye al actor individual la capacidad de procesar la experiencia social y diseñar maneras de lidiar con la vida, aún bajo las formas más extremas de coerción” (Long, 2007, p. 48). Es así como aún dentro de limitaciones como la falta de información, normas coercitivas, incapacidad de participación, los actores sociales tienen las capacidades de saber y de actuar ante problemas y pueden intervenir en las situaciones que los rodean.

Otro aspecto importante como parte de este enfoque tiene que ver con la multiplicidad de realidades que convergen en los procesos de desarrollo lo que implica luchas de intereses, conflictos, encuentro de conocimientos diversos. Es por ello que Long (2007) también plantea la necesidad de examinar cuáles son y de quiénes son aquellas interpretaciones o modelos que prevalecen frente a otros y en qué circunstancias tiene esto lugar.

Partir de este enfoque resulta valioso porque hasta el momento es poco frecuente encontrar estudios con hogares beneficiarios de programas de pobreza que consideren su cotidianidad, cómo le dan significado a los contextos de pobreza y exclusión en los que se desenvuelven, cómo intervienen sobre su propia realidad y cómo se relacionan con los programas a los que pertenecen.

Una deconstrucción de la intervención como la que propone Long (2007) no debe perder de vista también que la intervención no se puede confinar a los espacios y tiempos delimitados por la identificación del grupo o poblaciones específicas. El problema está en que se pasa por alto la historia, y se toman como irrelevantes la memoria y el aprendizaje de los actores:

Esta actitud se refuerza por el supuesto de que, cualesquiera hayan sido las dificultades del pasado e independientemente de lo arraigado de los patrones de subdesarrollo, un programa de intervención bien diseñado y bien enfocado puede romper con el peso muerto de los modos de existencia tradicionales, y así estimular o inaugurar el “desarrollo”, cualesquiera sean sus rasgos específicos (p. 81).

CAPÍTULO II

Oportunidades y Familias en Acción

En este capítulo se realiza una descripción sobre las principales características de los programas Oportunidades y Familias en Acción. Se parte de una comparación entre ambos a partir de: las transferencias y apoyos que entregan, la provisión de servicios y acceso a otros programas, las corresponsabilidades, los criterios de elegibilidad, los mecanismos de focalización y selección, los criterios de egreso, la participación y su esquema institucional.

Características de los programas de transferencias monetarias condicionadas

A partir de la mitad de los años noventa se comenzaron a difundir en toda Latinoamérica y el Caribe los PTC como modelos para combatir la pobreza extrema.

Un PTC se basa en la entrega de transferencias monetarias y no monetarias a familias que se encuentren en extrema pobreza, que tienen niños y adolescentes en edad escolar, niños con desnutrición, mujeres embarazadas o que estén en periodo de lactancia. En ciertos programas, también se considera la entrega de beneficios a otros miembros de las familias, como: adultos sin empleo, discapacitados y adultos mayores entre otros, lo que posibilita la incorporación de familias pobres sin menores de edad (Cecchini y Madariaga, 2011). A cambio, las familias deben cumplir con ciertas condiciones que persiguen promover el aumento del capital humano de sus miembros, en el mediano y en el largo plazo.

Valencia (2008), así como Cecchini y Madariaga (2011) destacan varios elementos en torno a los cuales se han constituido los PTC:

1. Las madres, en la gran mayoría de los PTC, son las receptoras de las transferencias al ser percibidas como las primeras interesadas en el bienestar de su

familia, así como las responsables por el cumplimiento de las condiciones de permanencia e incluso de la promoción de dichos programas.

2. En algunos, las acciones se centran en los momentos más críticos de la vida de los individuos. En materia de alimentación y salud apuntan a los primeros años de vida, mientras en educación a las edades de transición entre la primaria y la secundaria.
3. Por medio de la entrega directa de transferencias en efectivo, se busca una relación directa entre gobierno nacional y población focalizada, así como la ausencia de intermediaciones de terceros con otros intereses que quieran sacar provecho.
4. Por último los PTC, desde el momento en que se diseñan, buscan realizar una evaluación rigurosa de sus resultados y de su impacto por medio de métodos estadísticos (evaluaciones experimentales y cuasi-experimentales) y en algunos casos realizan también metodologías de evaluación cualitativas.

De modo que los PTC, manifiesta Valencia (2008):

Se han convertido ya sea en el símbolo de una nueva manera de actuar frente a la pobreza y de un nuevo tipo de programas de asistencia social que respetan los principios del mercado (Rawlings, 2005), o en la expresión de la reforma social en América Latina, con dominio de un paradigma de política social minimalista o residual, focalizado en la pobreza extrema (Barba Solano, 2006). Son el símbolo, para unos, de mayor eficiencia o, para otros, de recorte en el alcance de la política social (p. 501).

Las prontas evaluaciones hechas a uno de los programas pioneros Oportunidades (México) y la rápida sistematización de su experiencia han contribuido a que, por ejemplo, el BM y la Food Policy Research Institute, promocionen las potencialidades de estos programas para superar la pobreza y la acumulación del capital humano (Valencia, 2008).

Al respecto, Rawlings (2005; en Valencia, 2008, p. 502) señala, después de evaluar la primera generación de PTC en América Latina (PETI-Brasil, Oportunidades-México, el piloto RPS-Nicaragua y Familias en Acción-Colombia) que son “efectivos administrativamente” y que son útiles como “medios efectivos” para promover la acumulación de capital humano entre los hogares pobres.

Actualmente puede hablarse no solo de la influencia que han tenido los programas pioneros Bolsa-Escuela (Brasil) y Oportunidades (México) sobre los programas de más reciente creación, sino de influencias mutuas entre ellos.

Transferencias monetarias

Oportunidades y Familias en Acción destinan las transferencias según las características del destinatario. En Colombia, desde 2007 se diferenciaron cuatro grupos de ciudades según su tamaño y se establecieron transferencias diferenciadas para cada una de ellas. Adicionalmente, en el apoyo educativo se implementó un esquema de montos escalonados según los grados escolares que cursen los niños de las familias beneficiarias, aumentando la transferencia a medida que estos progresan de nivel, como el ejemplo mexicano (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2008; *Diario Oficial de la Federación [DOF]*, 2011; Centro Nacional de Consultoría [CNC], 2011). De otro lado, Oportunidades tiene una diferenciación adicional en los montos que se entregan según el sexo del destinatario (Cecchini y Madariaga, 2011; *DOF*, 2011).

Las transferencias contemplan principalmente las áreas de educación, salud y nutrición. Ambos programas también han implementado incentivos monetarios para los jóvenes que terminan exitosamente la preparatoria, esto con el fin de evitar “la pérdida de capacidades humanas por deserción escolar” (Cecchini y Madariaga, 2011, p. 51).¹

Provisión de servicios y acceso a otros programas

Además de las transferencias monetarias condicionadas, ambos programas ofrecen otra serie de servicios. Se trata de consejerías y talleres sobre temas vinculados con el desarrollo humano y las visitas profesionales a los hogares beneficiarios para hacer seguimiento a las condicionalidades (Tabla 3).

Tabla 3
Provisión de servicios y acceso a otros programas

Programas	Oportunidades	Familias en Acción
Temas	<ul style="list-style-type: none">• MAPO: desarrollo humano, salud, género, la autoestima, la ecología, entre otros. Información general sobre el Programa• MAP: recepción de dinero, firma y atención de solicitudes y quejas	<ul style="list-style-type: none">• Encuentros de cuidado: cuidado de sí mismo, de la salud, educación de los niños y jóvenes y mejoramiento de las condiciones de vida, fomento de participación y control social. Tema del rito, comida, juego y un problema

¹ Véanse *DOF* (2011) y Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (2008) para más detalles.

Programas	Oportunidades	Familias en Acción
	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitaciones para el autocuidado de la salud • Ferias educativas para jóvenes 	<ul style="list-style-type: none"> • Espacios familiares: feria con actividades de índole cultural, social, lúdica y de salud • Jornadas de incentivo: oferta institucional de servicios y acciones culturales, ambientales y de salud
Modalidad	Charlas, obras de teatro y dinámicas grupales	Charlas, juegos, ferias
Responsable	Responsable de atención del programa en la localidad	Madre líder y grupo de titulares
Tiempo	Cada dos meses	Acuerdo entre la madre líder y el programa
Obligatorio	Sí	No

Nota: MAPO (Mesa de Atención Personalizada de Oportunidades), MAP (Mesa de Atención Personalizada).

Fuente: Elaboración propia con base en Acción Social y DNP (2010), Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (2008), Cecchini y Madariaga (2011) y DOF (2011).

Las corresponsabilidades

En la mayoría de PTC se exige el cumplimiento de determinadas condiciones para seguir percibiendo los beneficios del programa, inclusive los apoyos monetarios.

En Oportunidades y Familias en Acción, las condicionalidades son fuertes; es decir, ambos parten de la idea de que la corresponsabilidad permite cambiar el comportamiento de los beneficiarios hacia el desarrollado de sus capacidades, de ahí la importancia que tienen. Los programas que prevén condicionalidades fuertes tienden a prevalecer el esquema “una transferencia-una condición”, de modo que cada prestación tiene asociada una condicionalidad específica (Cecchini y Madariaga, 2011, p. 90).

Ante el incumplimiento de las corresponsabilidades existen diferentes tipos de sanciones de acuerdo con las reglas de los programas. También existen procedimientos para la restauración de los derechos cuando las suspensiones son indefinidas (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2008; Cecchini y Madariaga 2011; DOF, 2010).

Criterios de elegibilidad

En Oportunidades las familias elegibles son aquellas que tienen un ingreso mensual per cápita menor a la Línea de Bienestar Mínimo (LBM), con excepción de hogares que se encuentren en localidades con cobertura total en donde todas las familias son elegibles sin importar el ingreso per cápita mensual. En Familias en Acción, la elegibilidad depende del SISBÉN y de otros criterios (Tabla 4).

Tabla 4

Criterios de elegibilidad en Oportunidades y en Familias en Acción

Oportunidades	Familias en Acción
<ul style="list-style-type: none"> • Hogares cuyo ingreso mensual per cápita estimado se encuentre por debajo de la LBM^a y que tengan integrantes menores de 22 años • Hogares cuyo ingreso mensual per cápita estimado se encuentre por debajo de la LBM y tenga mujeres en edad reproductiva • Hogares cuyo ingreso mensual per cápita sea menor a la LVPCS^b 	<ul style="list-style-type: none"> • Hogares con menores de 18 años y en el nivel 1 del SISBÉN^c • Hogares en situación de desplazamiento forzado que deben estar inscritas en el RUPD y a las familias indígenas registradas en censos indígenas aprobados por el Ministerio del Interior y de Justicia

Nota: LBM (Línea de Bienestar Mínimo), LVPCS (Línea de Verificaciones Permanentes de Condiciones Socioeconómicas), SISBÉN (Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales), RUPD (Registro Único de Población Desplazada).

^a Según el CONEVAL (2010b), en 2013 equivale a 1 120 pesos para las zonas urbanas y 799 pesos en las áreas rurales.

^b Esta línea se renueva semestralmente conforme a la actualización de la Línea de Bienestar del CONEVAL. Para el segundo semestre de 2012, la LVPCS se definió en 1 467 pesos para el estrato rural y 1 421 pesos para el estrato urbano (SEDESOL, 2012).

^c El SISBÉN es la herramienta que permite la identificación y selección de beneficiarios de programas sociales del Estado, a partir de su condición socioeconómica particular.

Fuente: Elaboración propia con base en Acción Social y DNP (2010), Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (2008) y DOF (2011).

Hasta junio de 2012 los hogares elegibles de Familias en Acción estuvieron sujetos a las condiciones anteriores. A partir de octubre de 2012 se implementó una nueva versión de la metodología de selección de los beneficiarios o SISBÉN III. Con esta metodología se establecieron nuevos puntos de corte para la inclusión de beneficiarios, una modificación al marco conceptual y al diseño estadístico del índice SISBÉN (DNP y Universidad de los Andes, 2008).

Mecanismos de focalización o selección

Los mecanismos de selección de los hogares beneficiarios se realizan siguiendo dos grandes etapas: la identificación y la selección de las familias. Cada una de estas etapas comprende varios procedimientos (Tabla 5).

Tabla 5

Mecanismo de selección de los hogares en Oportunidades y en Familias en Acción

Etapas	Oportunidades	Familias en Acción
Identificación	<ul style="list-style-type: none"> • Índice de Rezago Social del CONEVAL; el Índice de Marginación del CONAPO, en conjunto con la información estadística de las localidades: AGEBS, colonias y manzanas del INEGI y la SEDESOL 	<ul style="list-style-type: none"> • Valora criterios individuales, geográficos y de capacidad institucional para el funcionamiento • Los criterios de identificación varían según el número de habitantes del municipio, el SISBÉN I y según se trate de la zona urbana o rural
Selección de las familias	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación Nacional del programa, encargada de recolección, captura, procesamiento, resguardo y análisis de la información de las familias • Identificación de condiciones de accesibilidad y la <i>capacidad de atención de los servicios de salud y educación</i> para garantizar la buena operación del programa • Instrumentos de selección y registro de los beneficiarios. Encuesta sobre las características del hogar (variables socioeconómicas y demográficas) que se aplica en el nivel urbano y rural^a • Focalización comunitaria en las áreas rurales. Autoselección de las familias que desean incorporarse al programa 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de la capacidad de oferta en salud y educación (potencial de consultas, enfermeros, oferta de docentes y número de aulas) • Concertación institucional: definir responsabilidades de administraciones municipales • Focalización categórica: para la inclusión de familias indígenas y familias desplazadas por el conflicto armado^b • Focalización comunitaria con familias indígenas

Nota: CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación Política de Desarrollo Social), CONAPO (Consejo Nacional de Población), AGEBS (Áreas Geoestadísticas Básicas), INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía), SEDESOL (Secretaría de "Desarrollo Social).

^a Inicialmente la aplicación de estos censos consideraba un barrido total, pero luego en la fase de expansión a localidades urbanas de más de 50 000 habitantes se habilitó la opción de solicitar el ingreso directamente por parte de las familias interesadas. Este proceso se denomina atención a la demanda espontánea y se realiza en los Centros de Atención y Registro (CAR) y en las Mesas de Atención. Posteriormente se realiza una verificación de la información ofrecida por los candidatos (algún miembro de hogar, normalmente la madre de familia) por medio de visitas a los hogares.

^b Desde el año 2005 las familias desplazadas y con hijos menores de 18 años son beneficiarias del programa. No obstante, a diferencia de las otras familias beneficiarias, sucede que el instrumento de focalización de esta población es el Registro Único de Población Desplazada (RUPD). "El único requisito que tiene que cumplir una familia desplazada, para ser beneficiaria es estar registrada en el RUPD y reconocida en 'estado incluido'" (Acción Social y DNP, 2010, p. 158). En el caso de las familias indígenas lo único que se requiere para la inscripción es que las familias estén registradas en censos indígenas de los resguardos o cabildos aprobados por el Ministerio del Interior y de Justicia.

Fuente: Elaboración propia con base en Acción Social y DNP (2010), Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (2008) y DOF (2011).

Los criterios de egreso

Para Cecchini y Madariaga (2011) uno de los desafíos más importantes en los PTC es el acuerdo entre los criterios de egreso (Tabla 6) y los objetivos de los programas en el mediano y largo plazo. Ambos autores señalan que:

En la práctica, se ha puesto más énfasis en la definición de reglas de salida de los programas que en las estrategias de graduación, esto es, mecanismos que permitan asegurar a las familias que no volverán a necesitar la asistencia social. Muchas veces, esto ha estado influenciado por limitaciones presupuestarias o consideraciones políticas (disminuir el tiempo de estadía para aumentar el número bruto de personas que pasan por el programa), más que por los objetivos de cada programa (Villatoro, 2008; en Cecchini y Madariaga, 2011, p. 40).

En Oportunidades a diferencia de Familias en Acción las condiciones de salida del programa son más acordes con los objetivos de salida del mismo, por cuanto se establece unos periodos de permanencia y la posibilidad de continuar en él. Para Cecchini y Madariaga (2011) es fundamental:

Notar que este tipo de esquema tiende a privilegiar los aspectos de reducción de pobreza en el corto plazo y a evitar la dependencia de los usuarios de los apoyos, lo que va en desmedro de los objetivos de capacidades humanas y promoción social de más largo plazo que cada programa pudiera tener (p. 41).

Participación

Ambos programas también cuentan con espacios para el encuentro entre las beneficiarias y las vocales/madres líderes. La Tabla 7 describe los diferentes escenarios de participación en ambos programas.

Tabla 6

Criterios de egreso en los programas Familias en Acción y Oportunidades

Familias en Acción	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> • Incumplimiento de compromisos de la corresponsabilidad • Familias cuyos menores de edad han cumplido edad límite de 18 años • Familias que no cumplen con requisitos establecidos • Haber cometido fraude • Tener doble inscripción • Terminación del programa • No existe una estrategia de graduación o de salida de los programas 	<ul style="list-style-type: none"> • Prueba de recertificación tras cinco años de permanencia. Si la familia aún cumple los criterios de elegibilidad, continúa en el programa sin cambios en los apoyos.^a Si la familia supera su condición se transfiere al EDA, que puede considerarse como una estrategia de egreso de las familias del programa, pues se estima que si estas superan el umbral de elegibilidad, estarán en condiciones para mantenerse fuera de la pobreza por sí mismas.^b • El tiempo de permanencia en el EDA se determina según los años que les falten a los niños menores de 12 años o a las mujeres en edad productiva para abandonar esa edad o según los años que les falten a los integrantes de 12 a 21 años para concluir la educación media superior. En el caso de que existan integrantes en este rango de edad, y que no sean becarios del programa, el hogar tendrá hasta 24 meses, contados a partir del bimestre de tránsito al EDA, para que al menos uno de estos sea becario del programa, de lo contrario la familia causará baja del mismo. Una vez que este tiempo transcurra el hogar será suspendido por tiempo indefinido por la causal “conclusión del EDA” <p>• (DOF, 2011, p. 29)</p>

Nota: EDA (Esquema Diferenciado de Apoyo).

^a Según las Reglas de Operación de 2012 (DOF, 2011, p. 39) podrá permanecer en el padrón del programa quien tenga ingresos mensuales per cápita inferiores a la LBM (1 120 pesos para las zonas urbanas y 799 pesos en las rurales). Se clasificará dentro del EDA a quienes tengan ingresos mensuales per cápita estimados iguales o superiores a la LBM, pero inferiores a la LVPCS –definida por la Coordinación Nacional como “el valor monetario en el que un hogar que cuenta con ingresos estimados suficientes para satisfacer la canasta alimentaria, tiene condiciones similares en carencias de rezago educativo, acceso a la salud y acceso a la alimentación que los hogares cuyos ingresos estimados son inferiores a la Línea de Bienestar Mínimo”, siempre y cuando exista algún integrante menor de 12 años o alguna integrante menor de 49 años, o bien algún integrante entre 12 y 21 años que pueda seguir siendo becario del programa. Se suspenderá por tiempo indefinido a quienes tengan ingresos mensuales per cápita estimados iguales o superiores a la LBM pero inferiores a la línea de LVPCS y cuando no exista ningún integrante de la familia con las condiciones mencionadas anteriormente. Se suspende completamente el apoyo cuando las familias ya no cumplen con los criterios de elegibilidad; es decir, cuando tengan ingresos mensuales per cápita estimados mayores o iguales a la línea de LVPCS.

^b Las familias transferidas al EDA dejan de recibir los apoyos alimentarios y las becas de primaria, y reciben solo las becas de secundaria y preparatoria, sin cambio en las corresponsabilidades. Si en un hogar transferido al EDA hay niños que cursan la primaria, estos no reciben la beca pero deben seguir asistiendo a la escuela como si la recibieran, porque la asistencia de todos los niños a la escuela sigue siendo parte del cumplimiento de las corresponsabilidades. Un hogar sin jóvenes que cursen secundaria o preparatoria deja de recibir todos los apoyos económicos, aunque continúa la exigencia del cumplimiento de las corresponsabilidades porque, en teoría, dicho hogar es aún beneficiario (González de la Rocha, 2006, p. 20).

Fuente: Elaboración propia con base en Acción Social y DNP (2010), Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (2008) y DOF (2011).

Tabla 7

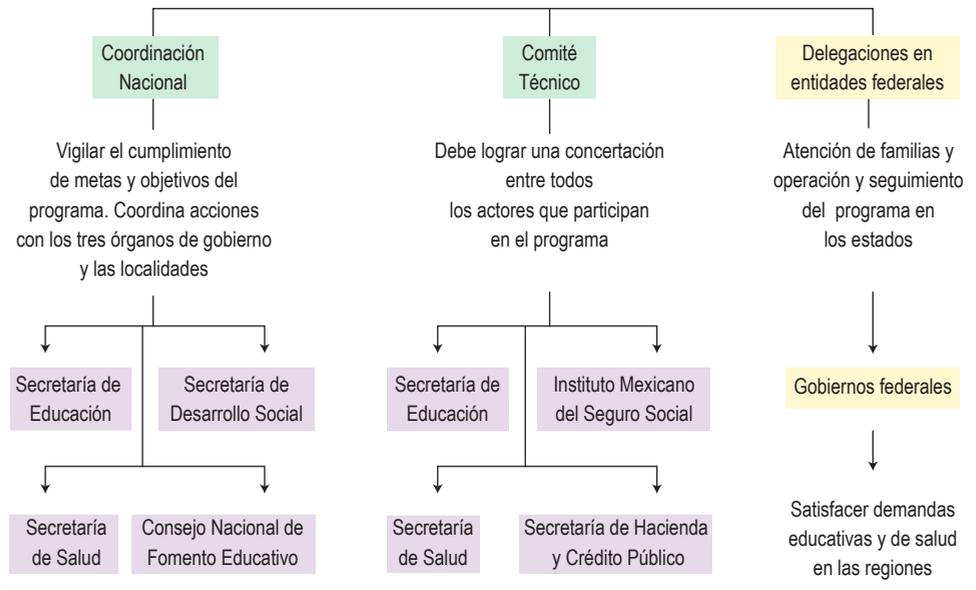
Escenarios de participación de los programas Oportunidades y Familias en Acción

Oportunidades	Familias en Acción
<p><i>Comités de promoción comunitaria</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Integrados por vocales y por responsable de atención en la colonia • Tiene por objetivo establecer una mejor comunicación entre titulares del programa, el personal que brinda servicios de salud y educación, autoridades municipales y las organizaciones de la sociedad civil • Divulgar información relacionada con el programa 	<p><i>Comités de madres líderes</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Animar y facilitar los encuentros y actividades de beneficiarias • Apoyar el funcionamiento del programa en el municipio, facilitar la consulta y el control social, y también las recomendaciones a las madres sobre su funcionamiento • Realizar diagnóstico sobre oferta de servicios, programas y proyectos existentes en las instituciones locales
<p><i>Contralorías sociales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Consiste en: a) actividades de difusión sobre necesidades de información, b) información sobre la operación del programa en el nivel federal, c) actividades que van dirigidas a personal de salud, educación, titulares y comités de promoción comunitaria, d) capacitación y asesoría sobre contraloría social y blindaje electoral, e) seguimiento realizado a partir de informe bimestral, el sistema de atención ciudadana, la página web, la capacitación a vocales, titulares y funcionarios públicos y unas actividades de coordinación entre la SEDESOL, la SEP, salud, IMSS-Oportunidades y la Coordinación Nacional del programa • Aplicación de Encuesta Puntos Centinela en dos periodos del año para medir la percepción de las titulares 	<p><i>Asambleas municipales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Espacio para interactuar entre la administración municipal y agentes del programa para discutir y decidir sobre los problemas que afectan su entorno • Veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia • Se utilizan para obtener información para la participación ciudadana y para garantizar la protección de los derechos ciudadanos • Grupos de conectividad • Espacios de encuentro que vinculan las demandas sociales con la oferta institucional urbana, para concertar y establecer relaciones entre la red de Familias en Acción y las Redes de Protección Social que forman parte de la política social • Conformados por madres líderes elegidas en las asambleas municipales • Divulgan información sobre procesos operativos del programa, oferta de servicios institucionales públicos y privados en salud, educación, cultura, recreación, deportes y proyectos productivos

Nota: SEP (Secretaría de Educación Pública), IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social).

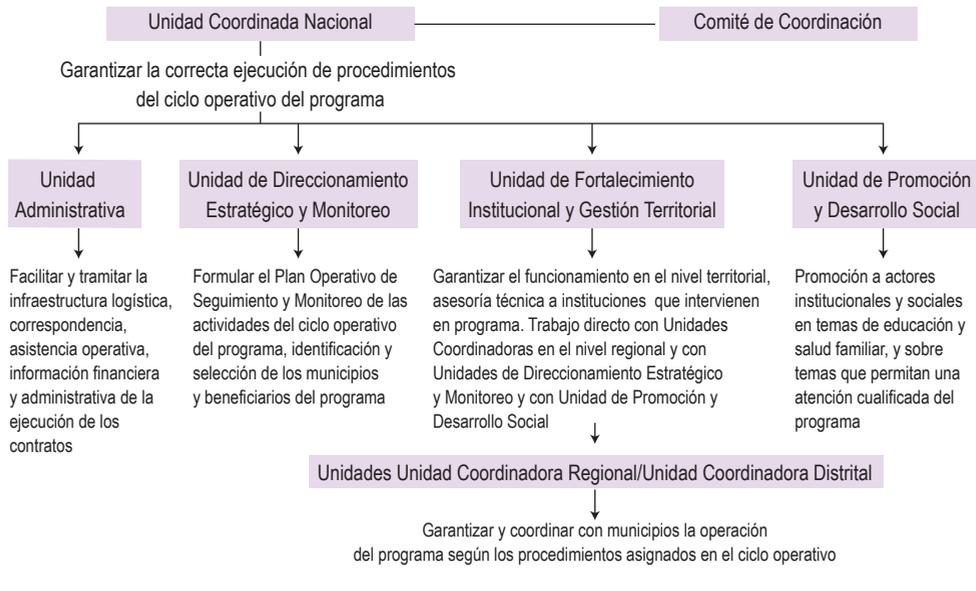
Fuente: Elaboración propia con base en Acción Social y DNP (2010), Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, (2008) y DOF (2011).

Figura 2
Esquema institucional de Oportunidades 2012



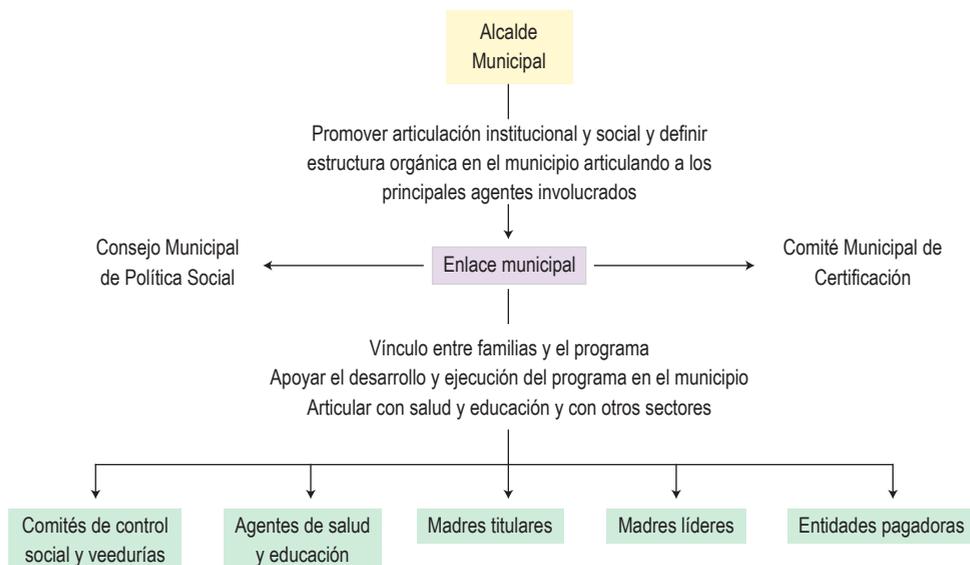
Fuente: Elaboración propia con base en DOF (2011).

Figura 3
Estructura funcional del programa Familias en Acción



Fuente: Elaboración propia con base en Acción Social y DNP (2010), Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (2008).

Figura 4
Programa Familias en Acción. Estructura Funcional en el nivel municipal



Fuente: Elaboración propia con base en Acción Social y DNP (2010) y Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (2008).

CAPÍTULO III

Una revisión al estado del arte de los programas

En este capítulo se presentan algunos resultados favorables y desfavorables de las evaluaciones y estudios que se han hecho a Oportunidades, a Familias en Acción y en general a los PTC.

Algunos resultados positivos de los programas

Educación

Las diferentes evaluaciones hechas por Agustín Escobar y Mercedes González de la Rocha en los años 2001, 2002 y 2003 (González de la Rocha, 2006) al programa Oportunidades han mostrado que en materia de educación, niños, niñas y madres asisten a las escuelas y a las clínicas; a la par que niños y jóvenes avanzan en sus carreras escolares las madres enfatizan en el deseo de que sus hijos continúen con sus carreras educativas. La probabilidad de entrar a la secundaria en niños de 12 y 14 años de zonas rurales se ha incrementado en 42% y 33% respectivamente (2001-2002); se ha elevado la eficiencia terminal de secundaria en 23% en los lugares que cuentan con Oportunidades (2001-2002); se ha disminuido la deserción escolar entre jóvenes de zonas urbanas entre los 16 y los 19 años en 23% (2001-2002) y se ha aumentado en 85% la inscripción en el primer grado de Educación Media Superior en zonas rurales, tras dos años de haberse otorgado becas para este nivel (2001-2002).

En el caso de Familias en Acción, la evaluación realizada a este programa entre 2002 y 2006, encontró que, en materia educativa, la tasa promedio de asistencia escolar durante 2005 y 2006 fue de 86.68%. Esto representa una mejoría, sobre todo en la secundaria. El ingreso a la escuela tuvo en promedio la edad de 6.62 años; es decir, que con el paso del tiempo, el promedio ha mejorado. Sin embargo, se estima que el hecho de que los subsidios escolares se apliquen solo a partir de los 7 años incide en el retardo de un año en el ingreso al sistema escolar.

La tasa de deserción disminuyó de 13.97% a 11.01%, entre 2002 y 2006, con una mayor reducción en la zona rural y en el sexo masculino. El estudio mostró que el grado más crítico para la deserción fue sexto (primero de secundaria), en el que aumenta considerablemente.

Respecto del retraso por años repetidos, se visualizó un decremento de 0.90 a 0.70 entre los periodos que comprendieron la evaluación. En la zona urbana se reflejó un menor promedio de años repetidos y una mejoría en relación con la zona rural.

Salud y nutrición

En el tema de salud, la evaluación de Oportunidades realizada en 2001-2002 encontró que se incrementaron las consultas preventivas y curativas en zonas rurales en 35%. Las consultas preventivas de los adultos de zonas urbanas entre 19 y 49 años aumentaron en 26%. En la evaluación de 2003 a centros urbanos se reportó que en las clínicas se daba tratamiento a los niños desnutridos, se hacía seguimiento a los adultos mayores y enfermos crónicos, quienes recibían parte de los medicamentos que requerían (González de la Rocha, 2006).

Asimismo, la evaluación de 2001-2002 demostró, entre otras, una reducción de la mortalidad materna e infantil en 11% y 2%, respectivamente. También hubo un incremento de 1.42 centímetros en la talla de niños menores de 2 años en zonas urbanas y una disminución en la gravedad de la anemia de 12.8%, en niños menores de 2 años en zonas rurales y urbanas.

Dentro de los impactos del programa Familias en Acción (2002-2006), se cuenta la reducción en 9 puntos porcentuales en la tasa de desnutrición crónica (talla para la edad) en niños rurales menores de 7 años; el decremento en 6 puntos porcentuales en la tasa de desnutrición global (peso para la edad) de niños rurales menores de 3 años, y en 4.1 puntos porcentuales en los niños urbanos menores de 3 años.

Hubo buenos resultados en el cumplimiento de controles de crecimiento y desarrollo de niños de 36 a 83 meses. En los niños urbanos, el efecto fue de 44% y en los rurales de 20%. Fue notoria, una reducción de 9.5% en la enfermedad diarreica en niños menores de 36 meses. En la evaluación de centros urbanos de 2011 se encontró un aumento en la afiliación al sistema general de seguridad social y también al régimen contributivo. También se notó un incremento en las vacunas de difteria, tosferina y tétanos.

Otros aspectos

Con las transferencias entregadas por Oportunidades se han hecho pagos para la regularización de la tenencia, cambiado materiales de la vivienda, construido

nuevos muros y techos y se ha pagado para tener nuevos servicios en los centros urbanos (González de la Rocha, 2006).

Por otro lado, en la evaluación de centros urbanos de 2011, se destacó que Familias en Acción tuvo un impacto positivo en el aumento de ingresos de los hogares beneficiarios y hubo una reducción de la indigencia medida a partir de los ingresos (CNC, 2011). Además se encontró que en los centros urbanos el programa tiene un efecto positivo sobre el porcentaje de hogares que hizo una solicitud de crédito.

Resultados no esperados y algunas críticas a los programas

La reducción de la pobreza

A pesar del alcance de los anteriores logros, Valencia (2009) y otros autores señalan que los PTC generan una ilusión social que consiste en creer que son eficientes en la reducción de la pobreza en el corto y en el largo plazo. Algunas evaluaciones han señalado que los PTC muestran débiles reducciones en la incidencia de la pobreza en el corto plazo (Valencia, 2009) y por esto, más que reducir la pobreza, contribuyen en la disminución de la intensidad o brecha de pobreza (Draibe, 2006, Cortés et al., 2007; en Valencia, 2008). Por lo anterior, es una ilusión pensar que los PTC son una estrategia para alcanzar los objetivos del milenio en materia de la reducción de la extrema pobreza. En el caso de Oportunidades, Valencia (2008) comenta que, después de cinco años de evaluaciones continuas “la conclusión es que el programa sí colabora a que los hogares disminuyan la vulnerabilidad, pero no de manera suficiente para abatirla y ‘erradicar’ la pobreza” (p. 510).¹

¹ Esta es una conclusión que se deriva de un análisis estadístico realizado por Cortés et al. (2007), quienes se propusieron indagar el efecto que podrían tener las transferencias de Oportunidades sobre la pobreza, sobre qué tipo de pobreza (alimentaria, de capacidades o patrimonial) y en qué escenario (rural o urbano), para analizar si tal efecto es significativo estadísticamente y si desempeña un papel en la reducción de la pobreza en el tiempo. Los autores llegaron a las siguientes conclusiones: a) el programa tiene mayores efectos en la disminución de la intensidad que en la atenuación de la pobreza, o sea que ayuda a “hacer menos pobres a los pobres” pero no los saca de la pobreza; b) la distribución de los ingresos entre los pobres reporta regularidades que tienen patrones más complejos que los de la intensidad, además la caída de la desigualdad en los tres niveles de pobreza solo fue significativo para el año 2002 (en las zonas urbanas solo se presentó en 2005, en las zonas rurales solo en 2002 y 2004); c) los efectos del programa se dan sobre todo para la reducción de la pobreza alimentaria, en seguida en la pobreza de capacidades y por último en la pobreza patrimonial, lo cual hace suponer a los

Valencia además señala que en Oportunidades, otros factores son dominantes, y ante ellos el programa “parece adquirir un papel secundario”: “el ciclo doméstico, la estructura de los hogares y las opciones de generación de ingresos por medio de la fuerza de trabajo” (González de la Rocha, 2006; en Valencia, 2008, p. 510).

Por otro lado, González de la Rocha y Agudo (2006) concluyen que si bien las transferencias monetarias de Oportunidades son favorables en la mejoría de la cantidad y calidad de alimentos que consumen los hogares y también en el pago de gastos educativos, se encuentra que los hogares no alcanzan una “ventana de oportunidades” en donde los apoyos se transformen en mejoras a largo plazo, aun cuando se encuentra que los apoyos sí son importantes para la sobrevivencia inmediata.

En Oportunidades, la implementación del EDA propició inquietudes sobre los parámetros elegidos y la validez del mecanismo, pues algunas evaluaciones llevaron a la conclusión de que:

(...) al cabo de seis años de permanencia en el programa, solo alrededor del 20% de las familias lograba superar la línea de elegibilidad. Se determinó asimismo que un 42% de las familias retrocedería en el futuro y volvería a quedar bajo dicha línea. Por otra parte, las familias que se retiraban del programa presentaban procesos típicos de reacción o adaptación a crisis económicas, lo que indicaba que volvían a encontrarse en una situación de alta vulnerabilidad (Cecchini y Madariaga, 2011, p. 42).

En vista de las anteriores razones, entre 2006 y 2008, se estableció que a los seis años se haría la primera evaluación de recertificación; se eliminaron los hogares integrados solo por adultos mayores, y se permitió que los hogares egresados pudieran solicitar una nueva incorporación si cumplían con ciertas condiciones. A pesar de esto, el mecanismo de salida sigue siendo cuestionado debido a:

- I) La contradicción existente entre los criterios de egreso del EDA sobre la base de evaluaciones de pobreza y los objetivos de largo plazo del programa en términos de desarrollo humano, y II) la inexistencia de una red de protección social

autores que está adecuadamente focalizado, de lo contrario se hubiese encontrado una reducción similar en las tres mediciones o se habría hallado una reducción mayor en la pobreza de patrimonio; d) en todos los años estudiados el impacto en la reducción de la pobreza fue mayor en las zonas rurales que en las zonas urbanas. Esto se puede explicar por la historia de expansión del programa.

en México que permita absorber de manera adecuada a las familias egresadas mediante el acceso a programas sociales más específicos (Cecchini y Madariaga, 2011, p. 42).

Respecto de Familias en Acción, la evaluación de impacto en el capital humano de la población beneficiaria y una evaluación costo beneficio realizada entre 2002 y 2006, evidenciaron que el programa solo demostró una mejoría de 1.7% en el índice de las Necesidades Básicas Insatisfechas tanto en la zona urbana como en la rural. Y en relación con la línea de pobreza, hubo una reducción pequeña de 92% en 2002 a 87.8% en 2006.

Además la implementación del programa entre 2002 y 2006, no reflejó indicios de alto impacto en el instrumento de focalización del índice SISBÉN ni en las zonas urbanas ni en las rurales. Lo anterior sugiere que dicho programa no ha afectado los factores más estructurales de la pobreza.

El CNC (2011) describió que, para el caso de Bogotá, no se ha constatado una cadena positiva de causalidad gracias a Familias en Acción. La consecuencia final de la cadena es la formación de capital humano que le permita al joven tener mejores oportunidades laborales y con esto contribuir a un mayor bienestar en su familia.

Educación y salud

Adicionalmente, dentro de las críticas que se les han hecho a estos programas, se encuentran el bajo impacto de los programas en el incremento del aprendizaje escolar y en la calidad de la oferta educativa (Behrman et al., 2000, Draibe, 2006, Levy y Rodríguez, 2005, Ponce, 2006, Reimers et al., 2006; en Valencia, 2008). Valencia (2009), manifiesta que entre los PTC se asume que el incremento en el número de años en la escuela significa en sí mismo una mayor acumulación del capital humano, que a su vez empoderará a los pobres para que puedan salir de su situación de atraso autónomamente.

González de la Rocha (2006) resalta que los padres de familia y estudiantes comentaron que su asistencia a la escuela se realizaba desde antes de permanecer al programa. La autora identificó tres factores que amenazan la continuidad escolar: a) el costo de oportunidad del estudio que disminuye cuando los jóvenes consiguen un empleo con horario flexible, b) los costos directos o indirectos de la escuela, como uniformes, materiales, renta de computadoras, fotocopias, transporte,² almuerzos y las cuotas escolares y c) la falta de oferta

² González de la Rocha (2006) ha estimado que solo el transporte hacia la escuela puede representar hasta 80% de la beca en los primeros años de secundaria.

educativa; es decir, de infraestructura de escuelas secundarias que limita el ingreso al programa.

Se encontró en la evaluación de Familias en Acción en 2011, además, que no hubo un cambio significativo en la deserción escolar de jóvenes entre los 10 y los 17 años y tampoco se encontraron diferencias importantes entre un grupo de control y el grupo de tratamiento en relación con la graduación de 11° (último año de la preparatoria).

En este mismo programa se resalta, igualmente, la necesidad de acompañar a los hogares hasta el momento de culminación de los estudios de los jóvenes, y al tiempo, la importancia de establecer mecanismos de rotación y de apoyo de los beneficios a nuevas familias.

Por último, en Familias en Acción, los niños que asisten a la secundaria en centros educativos de grandes urbes, pueden encontrar mayores alternativas de trabajo, por lo que se hace necesario potenciar los incentivos que ofrece el programa para la educación. Asimismo, existe una amplia cobertura de educación, por lo que Familias en Acción debería enfocarse no tanto en la asistencia, sino en la permanencia y terminación de la educación media de la población estudiantil en los grandes centros urbanos.

En materia de salud se encontraron altos porcentajes de anemia en niños y niñas rurales de 2 a 6 años de Oportunidades entre el periodo de 1998-2003 (Valencia, 2008). Adicionalmente González de la Rocha (2006) halló que los centros de salud frecuentemente no entregan las medicinas que los beneficiarios necesitan y esto los obliga a tener que dirigirse a farmacias particulares.

El CNC (2011) reportó que para los centros urbanos que tienen Familias en Acción, el trámite de expedición del certificado de asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo puede tardar en promedio tres días y también genera un costo de alrededor de 3.076 pesos (1.6 US). Asimismo señaló que el programa no tuvo un impacto en el aumento de la vacunación de niños beneficiarios.

Respecto de la bancarización, el CNC encontró que es muy bajo el porcentaje de hogares (1.4%) beneficiarios que puede ahorrar.

La focalización y exclusión

Algunos estudios han encontrado conflictos en las localidades de operación de los PTC debido a la focalización de los hogares que realizan estos programas. Es conocida la opinión divergente sobre la pobreza en algunas comunidades beneficiarias y no beneficiarias. Adato (2004) señala que las comunidades a donde ha llegado Oportunidades establecen de un modo distinto al programa las diferencias entre quienes son pobres y no pobres: entre las beneficiarias, las no beneficiarias y las promotoras existía la opinión de que todo el mundo es pobre,

con comentarios como: “Aquí todos somos pobres; nadie tiene nada” y “Pues aquí no hay ricos, quizá menos pobres, pero todos estamos necesitados”.

Cecchini y Madariaga (2011) señalan además que, en muchos casos, la focalización por hogares no es transparente y para potenciales usuarios de los programas, esto puede tener un “efecto adverso y generar sentimientos de incompreensión y una mala evaluación del programa por considerar que la selección es arbitraria. Esto puede llevar a situaciones de conflicto entre los beneficiarios y no beneficiarios del programa” (Adato, 2000, 2007; en Cecchini y Madariaga, 2011, p. 27). También puede generar resentimiento, chismes y rechazo. Esto se da aun cuando entre las beneficiarias puede haber indicios de generación de capital social, pues al tiempo ha habido una pérdida de redes sociales y de conflicto desde un tiempo pasado (Adato, 2005; en González de la Rocha, 2006).

Por último, Cecchini y Madariaga (2011) señalan que los PTC excluyen a familias que no tienen menores a cargo.

Perspectiva de género

Desde la perspectiva de género, los PTC se han criticado por provocar un débil empoderamiento de las mujeres, cuando no va acompañado de acciones ulteriores en ámbitos como el desarrollo de capacidades, la autonomía, la igualdad, la influencia y el aumento de las posibilidades de decisión (Molyneux, 2009; en Cecchini y Madariaga, 2011). “Esto se fundamenta en el hecho de que las mujeres se incorporan a estos programas para aumentar el capital humano de sus hijos, y no el propio” (Molyneux, 2007; en Cecchini y Madariaga, 2011, p. 17).

Por su parte, Rodríguez (2011) advierte que a pesar de que los PTC otorgan beneficios que se entienden como derechos para las mujeres, ellas asumen el rol de ser beneficiarias operativas y, como tales, administran las transferencias a favor de los hijos del hogar, sin que varíen de forma significativa los procesos de toma de decisión al interior del hogar, lo que puede profundizar o contribuir a situaciones de violencia doméstica pre-existentes. La autora también encuentra que las condicionalidades que imponen los PTC refuerzan el rol cuidador de las mujeres y la división sexual del trabajo desde donde se explica la desigualdad de género.

Por otro lado, Rodríguez (2011) relata que los PTC no proponen la inserción laboral e incluso desestimularían la oferta de fuerza de trabajo (sobre todo en aquellas con una larga trayectoria de inactividad) y no contribuyen con la mejoría de las condiciones de las mujeres para que consigan una futura inclusión laboral: “Esto crea una dependencia dinámica de las mujeres pobres con este

tipo de intervención pública, y cuestiona la autonomía económica que los mismos puedan proveerle” (p. 29).

Por último, la autora comenta que los PTC pueden tener consecuencias positivas en la voz y la participación de las mujeres en virtud de los contextos y la acogida de los mismos en los territorios a donde llegan.

Pobreza de tiempo

Damián (2010) señala que los PTC asumen que los hogares a los que atienden tienen una estructura tradicional familiar en la que mujeres y niños tienen tiempo para cumplir las condicionalidades exigidas a cambio de las transferencias. Asegura que existen trabajos empíricos que:

Han mostrado que la pobreza de tiempo de los niños aumenta ya que al ser insuficiente el beneficio monetario, muchos no abandonan el trabajo remunerado, pero sí dedican mayor tiempo a la escuela; de igual forma se observa que familias pobres quedan fuera de los beneficios porque la madre no tiene tiempo para realizar los trámites de incorporación, sobre todo en el ámbito urbano, en el que se da una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral (p. 140).

La autora comenta que la presión sobre el tiempo de las mujeres aumenta desde el momento de su incorporación al programa, en vista de que ellas son las que deben llevar a los niños a los controles de salud, y muchas veces tienen que hacer trabajo gratuito en escuelas y clínicas, adicional a sus labores domésticas.

La consecuencia final de la falta de tiempo de los beneficiarios de los programas es que estos no tengan derecho al ocio,³ pues tienen que dedicarlo al trabajo doméstico, el cumplimiento de las corresponsabilidades y el trabajo que aporta los ingresos principales del hogar. Esta falta de tiempo ha agudizado con el neoliberalismo porque la explotación del trabajo se ha aumentado, y aunque hubo una generalización de las jornadas laborales a 8 horas en el mundo occidental, hay trabajadores en China, México y Egipto que trabajan hasta 16 horas diarias (Damián, 2010).

El peso que tienen las corresponsabilidades ha llevado a que algunas mujeres dejen sus empleos porque no pueden combinar todas las actividades y también las han motivado a implementar algunas estrategias para cumplir con las corresponsabilidades: no asistir al trabajo, aun cuando ello implique no recibir pago,

³ Posibilidad de cultivar la mente mediante la creatividad, la verdad y la libertad de la necesidad de trabajar (Damián, 2010).

reportar abandono del hombre del hogar para justificar su inasistencia, o pedirle a otro varón que se haga pasar por el esposo en las citas médicas (González de la Rocha, 2006).

Enfoque de derechos

Respecto del enfoque de derechos, se ha comentado que aunque los PTC divulgan dicho enfoque, muy pocas veces se encuentra su ejercicio en la práctica y puede quedar reducido a una retórica para la justificación política.

La expectativa ante el ejercicio de dicho enfoque en los PTC puede exacerbar tal percepción en la medida en que, algunas veces, se piensa que dichos programas son garantes directos de derechos sociales, cuando se conciben como intermediarios entre el Estado y la población beneficiaria que fomentan su ejercicio (Paustassi, 2011).

Por todo ello, en el marco de una política social más amplia, hay que definir las metas y características que deben tener los PTC bajo un enfoque de derechos, así como la evaluación de la posibilidad de que puedan compensarse las faltas de estos respecto de los derechos humanos a través de programas complementarios (Paustassi, 2011).

Contraloría social como participación ciudadana

Hevia (2007) destaca que uno de los principales problemas es que la contraloría social tiene una polisemia de significados, entre ellos: las acciones de gobierno que se destinan solo a los beneficiarios sociales, las instancias institucionalizadas para presentar quejas y denuncias, el blindaje electoral y el monitoreo ciudadano o auditoría social. Por ende, el autor la conceptualiza como un conjunto de acciones que cumplan tres características: a) se traten de instancias de participación ciudadana, b) se encuentren vinculadas en leyes, reglamentos o reglas de operación y c) se dirijan hacia la rendición de cuentas.

A pesar de que programas como Oportunidades han tomado diversas medidas (Hevia, 2007) para evitar el uso político del mismo, en opinión de Valencia (2009), en los PTC aún existe la ilusión de que pueden establecer una relación directa entre los individuos y el Estado, para crear una coalición libre de los intereses de partidos y de corporaciones y para prevenir el uso discrecional que podrían darle los políticos. “Las transferencias focalizadas, apoyadas en medios técnicos sofisticados, debían ser el instrumento de esta nueva relación. Sin embargo, la falta de un enfoque en derechos sociales puede favorecer la posibilidad de encontrar nuevos mecanismos de relaciones clientelistas” (Valencia, 2009, p. 169; traducción propia).

Hevia (2007) describe que, según las reglas de operación, la contraloría social se ejecuta mediante los Comités de Promoción Comunitaria y el Sistema de Atención Ciudadano. Encuentra que el primer mecanismo se trata de una contraloría social débil porque tiene una cobertura limitada, ya que las titulares no tienen autonomía en la formación de estos comités, tampoco tienen muchas atribuciones y su acción se dirige más hacia el intercambio de información y a facilitar las funciones del programa antes que a controlar su buen funcionamiento.

El autor también señala que en Oportunidades los beneficiarios no cuentan con mecanismos de participación en la planeación del programa; además los mecanismos que existen como asambleas y las denuncias, únicamente permiten quejarse por errores de inclusión y no de exclusión, y a pesar de que las titulares vigilen que el programa opere de acuerdo con las reglas de operación, las herramientas que existen limitan la contraloría al uso de los sistemas de atención ciudadana. Por último, Hevia (2007) dice que los beneficiarios participan solo como informantes en los procesos de evaluación y no se les avisa sobre los resultados, y además la población beneficiaria conoce muy poco las instancias de contraloría social.

El autor concluye que la contraloría social se convierte en un requisito administrativo y no en una instancia de participación o vigilancia. Además las capacitaciones a los beneficiarios son insuficientes y no tienen el poder para citar a responsables del programa para pedirles cuentas o para hacer denuncias. Al respecto, también cabe destacar que otros autores señalan que la participación ciudadana se limita en los PTC a los mecanismos de corresponsabilidad, cuando esta debería entenderse como el asumir derechos y deberes entre autoridades y ciudadanos (Palma y Urzúa, 2005; en Valencia, 2008).

Vulnerabilidad y ciclo doméstico

Por último es importante mencionar algunas reflexiones de González de la Rocha (2006), quien ha hecho estudios sobre la vulnerabilidad y los procesos domésticos en hogares con Oportunidades. Como parte de sus conclusiones, uno de sus colaboradores señala que dicho programa favorece un grupo doméstico con una estructura y una etapa del ciclo doméstico que coincide con tradicionales divisiones de roles de género y de familia:

Tendríamos, así, un padre trabajador-jefe proveedor que aporta al menos unos mínimos ingresos derivados de alguna actividad remunerada, mientras que su esposa o compañera, dedicada casi exclusivamente a la tareas del hogar, dispone de tiempo suficiente para cumplir con las corresponsabilidades requeridas por

el Programa y administra sus transferencias monetarias en bien del cuidado y la educación de los hijos. Estos, por su parte, están principalmente dedicados al estudio y aprovecharán las becas del Programa hasta completar al menos su educación media (Agudo, 2006, p. 397).

Adicionalmente, el programa parece tener mayor impacto en hogares con un periodo de exposición más largo, que en los de corta exposición. En los primeros es posible esperar:

(...) un aumento significativo de los ingresos domésticos a través de la suma de transferencias (apoyo alimentario más becas educativas), una mayor capacidad de mejorar la alimentación y de aprovechar los servicios de salud (con todo y las limitaciones de los centros de salud) y, en tercer lugar, el alargamiento de las trayectorias escolares de los niños y jóvenes (González de la Rocha, 2006, p. 33).

Asimismo, el impacto del programa “está moldeado por el escenario doméstico (en términos de su inserción laboral, estructura familiar y etapa del ciclo doméstico) al tiempo de la incorporación” (González de la Rocha, 2006, p. 33). Esto significa que en el tema del combate a la pobreza es importante considerar los diferentes momentos del ciclo doméstico y las características de los hogares, para entender cómo se pueden aprovechar mejor las transferencias y apoyos de Oportunidades, así como evidenciar aquellas necesidades y prioridades de los hogares que no se atienden en el programa.

Estudios sobre pobreza desde los pobres

Algunos estudios muestran que la pobreza tiene varias dimensiones que se encuentran interconectadas y ligadas a las instituciones. Entre las dimensiones abordadas por algunas investigaciones (Arboleda, Petesch y Blackburn, 2004; Medina y Florido, 2005; Narayan, 2000) se encuentran: a) el bienestar material, el cual incluye la seguridad alimentaria y el empleo, b) el bienestar psicológico, que considera la impotencia, falta de voz, dependencia, vergüenza, el estigma de pobre y de barrio y la humillación, c) la falta de acceso a infraestructura básica (carreteras, transporte, agua potable, servicios públicos), d) los activos de los pobres que incluyen el capital físico (tierras, posesión de casa, objetos materiales, infraestructura de viviendas), el capital humano (salud, educación, trabajo), el capital social (redes sociales, asociaciones, vecinos) y el capital ecológico (hierbas, árboles, agua, los productos no maderos y riesgos ecológicos debido a la ubicación de las casas).

Por otro lado, en una encuesta llamada *Lo que Dicen los Pobres* (Székely, 2005) diseñada por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en México en 2005,⁴ se mencionó el trabajo como un tema asociado con la pobreza. Poco menos de una cuarta parte de los encuestados afirmó que para acabar con la pobreza se necesitaban más empleos (24.8%). Otra cuarta parte (23.6%) opinó que se requerían mejores salarios. Adicionalmente ante el interrogante por aquello que podría hacer la persona para vivir mejor, 13.3% de los encuestados manifestó que la solución era “tener trabajo que permita atender a los hijos”, 5.1% consideró como solución poner un negocio propio y 3.8% se refirió a la superación educativa.

Adicionalmente, se ha encontrado que la pobreza se asocia con la desconfianza hacia los políticos y funcionarios públicos debido a que son manipuladores, corruptos, tienen intereses propios y únicamente buscan a los pobres en épocas electorales (Arboleda et al., 2004; Narayan, 2000; Medina y Florido, 2005).

También se asocia la pobreza con la delincuencia, la violencia y con el sentimiento de inseguridad en las colonias de los pobres, más aún cuando no existe un sistema de justicia eficaz. Esta sensación de inseguridad puede afectar la solidaridad entre vecinos, pues entre ellos mismos se perciben como peligrosos (Arboleda et al., 2004; Narayan, 2000; Medina y Florido, 2005).

Asimismo, se encuentra una alusión hacia la dificultad para obtener créditos y servicios financieros, por lo que la alternativa que les queda a los pobres es acudir al crédito informal ya que el banco está fuera del alcance de los pobres (Arboleda et al., 2004; Narayan, 2000).

La exclusión es otra de las denominaciones de la pobreza, pues existen normas, procesos y relaciones que impiden que ciertos grupos participen en igualdad de condiciones. Por ejemplo, se puede sentir excluido debido a la geografía del lugar en donde se vive (vivir en lugares marginales y ser calificado como delincuente), por no contar con una identificación oficial, por ser discapacitado y tener que pagar un alto costo en la atención médica (Arboleda et al., 2004; Narayan, 2000).

Adicionalmente en la investigación de Narayan (2000) y también en la de Medina y Florido (2005) se reflejó que los hogares con jefatura femenina suelen considerarse más pobres y ser más vulnerables, puesto que las mujeres tienen

⁴ La encuesta se dirigió a 3 000 personas en situación de pobreza. Fue aplicada por la empresa Ipsos-Bimsa en 45 municipios ubicados en 29 entidades federativas a lo largo del país. De la población encuestada, 83.7% era parte del programa Oportunidades (Székely, 2005).

desventajas en los mercados laborales debido a que son las principales encargadas del cuidado de los hijos y del trabajo doméstico, por ello su carga laboral aumenta. Además muchas veces se ven obligadas a aceptar trabajos riesgosos, mal remunerados (empleadas domésticas) y se exponen al acoso sexual.

La investigación de las voces de los pobres en Colombia, adicionalmente encontró un vínculo entre la pobreza y las personas que han sido desplazadas por el conflicto armado en el país. Se trata básicamente de personas que han perdido su vivienda y su trabajo, que tienen que atravesar por muchas dificultades para retomar su vida debido a la muerte de seres queridos, a la pérdida de capital social y redes comunitarias, a las dificultades para integrarse de nuevo a un lugar con costumbres diferentes y en donde tienen que emplearse en oficios desconocidos.

Por otro lado, hallazgos del estudio *La Pobreza desde los Pobres*⁵ mostraron que los pobres no se sentían pobres porque se compararon con otros hogares más pobres. De tal modo, si se puede comer carne una o dos veces por semana, no se es pobre porque hay otros que no pueden hacerlo. Además la pobreza se asumió como una condición predestinada, porque así lo quiso Dios. Este vínculo con lo divino permite que el pobre se resigne, pero no que se sienta bienaventurado o bendecido porque Dios prefiere a los pobres. En la encuesta de la SEDESOL, casi 50% señaló que la pobreza es producto del destino o de la suerte.

Adicionalmente aunque el pobre reconoce que necesita ser ayudado por las instituciones gubernamentales, piensa que él mismo es el principal responsable de la pobreza por encima del Estado, porque la pobreza se entiende como la falta del esfuerzo personal por salir adelante y llega a percibirse como algo normal.

Los pobres del estudio también hablaron de la pobreza como la indefensión, la soledad, el dejar de soñar y el despojo. En sintonía con las emociones y la pobreza, la encuesta de la SEDESOL mostró que 84% de los encuestados cree que en México se discrimina a la gente pobre y 53% de las respuestas coinciden en que la principal causa de discriminación es no tener dinero.

El pobre también es aquel que tiene que pagar renta, el que tiene que planear día a día, el que le da paso a la ilegalidad propia, como un derecho de propia mano por ejemplo al invadir terrenos, comprar en el comercio informal y robarse la luz y el agua. Esto no significa actuar mal, antes se justifica porque refleja el abandono en el que los tiene el gobierno.

⁵ Estudio realizado a partir de 163 entrevistas en nueve colonias de la ciudad de Guadalajara.

CAPÍTULO IV

Hallazgos y aportes para continuar la discusión

Introducción

Los hallazgos de la investigación demuestran que tanto funcionarios como hogares comparten los postulados del capital humano, de la insatisfacción de las necesidades básicas y algunas otras ideas sobre las dimensiones de la pobreza desligadas de las necesidades básicas, que corresponderían con una mirada polifacética sobre esta, que refleja problemas de orden estructural y vincula a la pobreza con los derechos y la participación ciudadana. Además, se encontraron en ambos grupos algunas nociones sobre la autogestión como una alternativa para la solución de la pobreza. Por todo lo anterior, no puede decirse que la visión de ambos grupos se oriente en direcciones únicas.

A continuación se presentan estos resultados divididos en cinco partes. La primera trata sobre la noción del capital humano y las necesidades básicas insatisfechas, la segunda habla sobre la mirada polifacética de la pobreza, la tercera parte indaga sobre la perspectiva de derechos y la participación, en la cuarta se comenta sobre la medición de la pobreza y la selección de los hogares en los programas, y finalmente la quinta parte trata sobre la autogestión como alternativa para la superación de la pobreza.

El capital humano y las necesidades básicas

The most valuable of all capital is that invested in human beings.
Alfred Marshall, *Principles of Economics*.

Las entrevistas tanto a funcionarios como a los hogares beneficiarios y no beneficiarios, permitieron ver que ambos grupos caracterizan la pobreza y el florecimiento humano a partir del concepto de capital humano.

En términos generales, los hogares y los funcionarios hablaron sobre: a) la falta de satisfacción de necesidades básicas (alimentación, educación, salud y ropa y zapatos), b) el número elevado de hijos, la transmisión intergeneracional de la pobreza, el autocuidado y las buenas prácticas y el capital humano como una estrategia de superación de la pobreza en el largo plazo, c) la pobreza como un asunto individual y d) la pobreza como la falta de desarrollo de capacidades.

Las necesidades básicas

La educación. Los funcionarios así como hogares beneficiarios y no beneficiarios reconocieron la educación, tanto de los hijos como de los padres, como una de las necesidades vinculadas con la pobreza.

Camilo, funcionario de Familias en Acción, mencionó que la mayoría de las madres beneficiarias que tenían más de 40 años no terminaron sus estudios de secundaria porque la política de gratuidad de la educación en la ciudad comenzó hasta la década de los noventa. Las madres más jóvenes, como es el caso de Angélica, sí terminaron su bachillerato, pero formaron un hogar a temprana edad. Al observar los casos de la colonia Caracolí, se encuentra que Angélica y Fabiola lograron culminar su bachillerato, mientras que Carmen, María y Flor, quienes superan los 40 años, no pudieron hacerlo y solo María manifiesta interés por retomarlos.

Los casos de Inés y María presentan la segunda situación descrita por Camilo al formar hogares a una edad muy temprana y por ello abandonaron los estudios. Inés, de hecho, comentó que su situación de pobreza se vinculaba con la ignorancia de sus padres, quienes le dieron mayor importancia al matrimonio que a su educación: "...porque a mi mamá pues también la educaron así, que nomás estudiar primaria y ya se iba a casar" (Comunicación personal, Oportunidades, no beneficiaria).

Roberto, de Oportunidades, también mencionó la educación como una de las principales causas de la pobreza. Comentó que había algunas madres del programa que se interesaban en continuar sus estudios y aprovechaban el vínculo con el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES). Este es el caso de Ivette, quien está interesada en terminar la secundaria (aunque no manifestó conocer el PRONABES) y luego estudiar costura (Fabiola e Ivette).

Por otro lado, al preguntarles a los hogares por aquello que debería hacer el Estado para erradicar la pobreza, los hogares se enfocaron en la atención de los niños que faltan a la escuela y la ampliación de las oportunidades de estudio.

Riesgo de abandono escolar de hijos adolescentes. Uno de los problemas bastante mencionados por los hogares beneficiarios y no beneficiarios fue la falta de interés de algunos jóvenes por estudiar al terminar la secundaria y su indecisión ante continuar o no con la preparatoria. En correspondencia con esto, en el estudio de Arboleda et al. (2004) se encontró que, en Colombia, la mayoría de los estudiantes no logra terminar el bachillerato, y se halló que la edad promedio en la que abandonan sus estudios es a los 13 años. Los participantes del estudio comentaron que la razón más común de abandono escolar es la necesidad de trabajar, seguida por la falta de apoyo de los padres, el embarazo de adolescentes, la búsqueda de dinero fácil y las drogas en la calle. Asimismo, González de la Rocha (2006) encontró que en los hogares urbanos de Oportunidades, los padres se muestran escépticos hacia la continuidad escolar de los hijos debido a que los jóvenes deben trabajar para generar ingresos, a veces en ocupaciones incompatibles con horarios y exigencias escolares. Por su parte, el CNC (2011) detectó en su estudio que, entre 2007 y 2010, no hubo diferencias significativas en deserción escolar entre un grupo de control y un grupo de tratamiento en Familias en Acción, y concluye que el programa no es lo suficientemente atractivo para que jóvenes entre los 10 y los 17 años continúen en el sistema educativo. Tampoco observó diferencias significativas para la graduación del nivel 11° entre el grupo de control y el grupo de tratamiento.

Esta problemática se identificó en ambas colonias. En Caracolí estuvieron los casos de los hijos de María, Fabiola y Flor, quienes dejaron la escuela para vender arepas y formar hogares a una edad muy temprana. En Ferrocarril, la incertidumbre sobre la continuación o no en la preparatoria se observó en los hijos adolescentes de Amelia, Alicia y Gloria.¹ Esperanza manifestó su preocupación así:

Pues yo quisiera que siguieran estudiando para que... pos, un suponer que no estén igual que uno, que superen a uno, pero hay unos que no quieren. (risa) (...) Este... como ahorita el niño de (...) 13 no quiere estudiar la secundaria (...) Y yo digo que sí. No sé, como que le gusta más trabajar que estudiar. Y digo, no, métete a estudiar y dice ah no, yo no quiero y el otro de 15 tampoco quería, pero ese a fuerza... (risa) (...) Digo, ¿porque no quieres ir?, digo ya acaba la secundaria, porque ahorita hasta pa' barrer te piden la secundaria (...) y dice: no es que yo no quiero ir y... pos, casi a fuerza lo vuelvo a mandar (...) pos a ver cómo le hago, ¡pero sí va a ir! (Comunicación personal, Oportunidades, beneficiaria).

¹ Estas dos últimas beneficiarias fueron entrevistadas, pero sus entrevistas no fueron incluidas en el análisis.

Respecto de este tema, Familias en Acción contempla dentro de sus apoyos la entrega de un bono, que en las grandes ciudades como Bogotá se entrega una vez que los jóvenes se gradúan de la preparatoria. Lo preocupante, según el CNC (2011), es que la evaluación para centros urbanos demostró que más de la mitad de las titulares (57.3%) no han recibido este bono para sus hijos graduados.

Temor por la educación futura de los hijos. En cuanto a las necesidades del hogar, las entrevistadas hablaron de la inseguridad que sienten por no saber si podrán garantizar la educación de sus hijos, en especial la superior. Este punto cuestiona la eficacia de los incentivos económicos que ambos programas otorgan en el momento en que los jóvenes se gradúan de la preparatoria para transitar hacia dicho nivel y porque muestra que en algunos hogares (Ivette, Fabiola y Amelia) la culminación de los estudios de los hijos fue reconocida como la necesidad que se debería satisfacer en el hogar para dejar de ser pobre, y en la colonia Ferrocarril, para aceptar retirarse voluntariamente del programa. Debido a la influencia que tiene la fase del ciclo doméstico para tomar la decisión de retiro del programa, se pensaría prudente que ambos programas tuvieran en cuenta dicha fase para evaluar las posibilidades de salida de los hogares.²

Adicionalmente los hogares situaron a la educación futura de los hijos en un tercer lugar dentro de una lista de aquello que significaría estar mejor. Así lo expresó Amelia:

Sí, que siguieran estudiando. Ya se queda uno a gusto porque ya decías bueno pos ya lo logramos (...) pos ya con la ayuda de Dios queda uno solo, ya todos se empiezan a casar y ya (Comunicación personal, Oportunidades, vocal).

Los gastos educativos. A pesar de que los hogares reconocen que los programas les ayudan con buena parte de los gastos educativos de sus hijos, hablaron de estos gastos como una necesidad del hogar debido a que representan una suma importante de dinero.

² La diferencia de opinión en las dos colonias puede explicarse en función de que los hogares entrevistados de la colonia Ferrocarril estaban transitando en su mayoría por la fase del ciclo doméstico de expansión, momento en que los más de los hijos están pequeños; mientras que en la colonia Caracolí se contó con más hogares en la fase de consolidación, donde por lo menos había algún hijo que ya trabajaba, y la mayoría de los hijos menores de los hogares ya estaban por lo menos en la secundaria o se encontraban próximos a terminar la preparatoria. De aquí que dentro de sus criterios de renuncia voluntaria no estuviera la culminación de la educación de sus hijos.

Fue cuando entró mi hija, se pagaban 500 pesos de colegiatura, pero ellos te daban todo el material que los niños ocupaban, yo los pagué... este, de mi hija más grande, pagué 1 000 pesos por los dos. Entonces cuando entró mi hijo, el niño del medio, ya ahí fue donde la gente ya no quiso pagar los 500 porque siempre de todos modos le pedían el material a uno, siempre. O sea supuestamente pagabas pero te pedían las demás cosas, por eso cada quien optó cuando hablamos de que mejor se les comprara el material que ocuparan y ya pos el otro material que iban a ocupar pos ya se los compraba uno. Y quedó la cuota en 200 pesos, pero aun así se nos hizo muchísimo, digo se supone que es del gobierno, si fuera particular pues... (Comunicación personal, Ivette, Oportunidades, desvinculada).

Esta dificultad fue expuesta por Arboleda et al. (2004), quienes mencionan que los hogares pobres en Colombia llegan a gastar más de 20% de sus ingresos en educación, sobre todo después de la temporada de Navidad y Año Nuevo, y también por González de la Rocha (2006), quien asevera que los cálculos de la beca escolar y el monto destinado a útiles no alcanzan para cubrir las cuotas y los costos escolares directos e indirectos.

Es importante mencionar estos últimos costos, ya que a Ivette, exbeneficiaria de Oportunidades, le dijeron en dos ocasiones que debía ayudar a pagar el salario de un maestro de reemplazo y del vigilante de la escuela. Los funcionarios de Oportunidades coincidieron en esto al hablar sobre las exigencias que hacen funcionarios de las escuelas, hospitales y del ayuntamiento a las beneficiarias a cambio de la obtención de servicios por parte de las instituciones.

Este tipo de gastos extra han sido reportados también por Arboleda et al. (2004) al hablar de casos en que los padres deben pagar a los maestros para que permitan continuar estudiando a sus hijos, y por González de la Rocha (2006) al comentar que en los hogares urbanos de Oportunidades, dada la mala calidad de la infraestructura escolar y el equipo, los padres tienen que dar cuotas.

Otro costo indirecto es el transporte. Inés, no beneficiaria de Oportunidades, expresó la preocupación que tenía porque se le dificultaba darle dinero a su hijo para el transporte hasta la escuela. Por su parte, González de la Rocha (2006) ha calculado que el transporte hasta la escuela puede absorber hasta 80% de las becas de Oportunidades en los primeros años de la secundaria.

La salud

Tanto funcionarios como hogares beneficiarios y no beneficiarios hablaron de la salud como una necesidad vinculada con la pobreza. Se refirieron acerca de

la enfermedad y el sentirse o no pobre, la capacidad de compra de medicinas, el riesgo de enfermarse por el trabajo, el temor a la muerte y la discapacidad.

La enfermedad y la pobreza. Así como los hallazgos de Medina y Florido (2005) muestran que no poder atender una enfermedad significa ser pobre, los hogares entrevistados hablaron de la enfermedad y de la salud al responder por qué se sentían o no pobres. Por ejemplo, Amelia dijo que se sintió pobre luego de que tres parientes suyos tuvieron una enfermedad terminal. Esto la obligó a endeudarse para pagar los gastos de la enfermedad y los gastos por su muerte. Adicionalmente, Inés, María y Flor comentaron que no se sentían pobres porque los hijos están sanos y tienen buena salud para poder levantarse a trabajar. En este caso la salud es una necesidad de subsistencia, y para este tipo de hogares es importante, no solo por el bienestar que representa para cada persona como tal, también lo es para el hogar en general porque de tener buena salud depende el poder trabajar.

Las medicinas y la desprotección del seguro social. La situación que vive Carmen por sus dificultades de salud refleja los problemas de un hogar en dispersión: aumento de las enfermedades con la edad, no estar en condiciones de tener un trabajo pago (aunque se encarga del cuidado de sus nietos y del trabajo doméstico) e ingresos insuficientes (González de la Rocha, 2006) en el hogar para pagar las medicinas que no le cubre el SISBÉN. Resulta frustrante que Carmen no haya recibido aún el bono para personas mayores a 55 años cuando tiene tantas complicaciones de salud.

Hace tres años me descubrieron un pequeño cáncer en el útero (...) una bendición que me hubieran descubierto eso porque a tiempo me lo están tratando (...) y así cada seis, ocho meses, me dan como unos ataques a la úlcera y me toca obligatoriamente ir a hospitalizarme (...) A mí me molesta mucho los huesos debido al descalcificación (...) pero hay veces pues uno hace la cara dura porque si no hay, no hay, ¿de dónde va uno a sacar?, cómo voy a acosar yo a mi esposo, cómo voy a acosar yo a mi hijo, si él también tiene que estarle mandando la cuota a los dos niños que tiene, no, ¿ve? (Comunicación personal, Familias en Acción, beneficiaria).

De otro lado, Angélica (Familias en Acción) y Esperanza (Oportunidades) mencionaron que la salud era una de sus necesidades. Esperanza se refirió a que en el centro de salud no siempre le dan un medicamento para el asma porque no ven que lo necesite.

(...) pero bueno gracias a Dios que ahorita no se han enfermado... y pos hay veces que yo también ocupo medicamento porque también pos soy asmática y este... también ese a veces lo tengo que comprar porque he ido al centro de salud y cuando a veces no te lo quieren dar que porque andas bien, pero pos nomás uno sabe, ¿verdad? (risa) (...) Sí, mientras tengamos salud, ya lo material y lo demás... pues después ahí vendrá, algún día (Comunicación personal, Oportunidades, beneficiaria).

Al respecto, González de la Rocha (2006) encontró en evaluaciones realizadas para el programa Oportunidades entre 2001 y 2003 en hogares urbanos, que en materia de salud persiste la carestía de medicamentos, no se reporta un aumento significativo ni de equipo ni de infraestructura. Además los hogares tienen que acudir a farmacias particulares para comprar los medicamentos por su cuenta. Por su parte, Medina y Florido (2005) describieron que los pobres en Guadalajara suelen automedicarse por consejos de amigos, vecinos y de parientes, porque es una forma de ahorrar e incluso indica lo que se puede esperar y no esperar por parte del gobierno.

Vale destacar que la mayoría de los hogares están afiliados al SISBÉN en el caso de la colonia Caracolí y al Seguro Popular en la colonia Ferrocarril; entre las ventajas que los hogares rescataron al estar vinculados con los programas, estuvo el poder ir a una revisión médica cada seis meses, el no tener que andar haciendo filas (Oportunidades) y el poder llevar a los hijos al médico gracias a que están en el SISBÉN y no tienen que pagar (Familias en Acción).

Temor a la enfermedad y a la muerte. Los hogares también hablaron de la salud como una de las necesidades que se debe satisfacer para salir de la pobreza y para no intensificarla, ya que una enfermedad es sinónimo de no poder trabajar. Esto mismo fue encontrado por Narayan (2000) al decir que lo que más temen los pobres es que un miembro de su familia sufra una grave enfermedad: “En los casos en que las instituciones del sector formal no proporcionan redes de protección adecuadas, el hecho de que un miembro de la familia esté enfermo puede poner en peligro la estabilidad económica de todo el núcleo familiar” (p. 53). Aunque ninguno de los hogares entrevistados reportó estar enfermo de gravedad al momento de la entrevista (con excepción del caso comentado del hogar de Carmen), reconocieron que ellos o alguno de sus familiares podrían tener el riesgo de enfermarse debido al tipo de trabajo que realizan. Resultan llamativos los casos del esposo de Angélica, quien trabaja en la construcción y no está protegido ante un riesgo por accidente; el esposo de Inés, quien al año solo descansa del trabajo cuando se enferma,

y el esposo de Carmen, un adulto mayor quien presenta un dolor fuerte en un brazo y trabaja como ayudante en un taller de mecánica. Para Carmen, el peor desenlace de una enfermedad sería la muerte, pues teme que su esposo pueda morir y deje de llevar el dinero para la comida de todos los miembros del hogar.

La pobreza y la discapacidad. Por último, en relación con la salud, los hogares de Flor (Familias en Acción) y Inés (no beneficiaria de Oportunidades) opinaron que la discapacidad debería entenderse como lo que Narayan (2000) considera una carencia extrema. Este tema resultó importante sobre todo para el programa Familias en Acción, ya que uno de los funcionarios entrevistados reconoció que el programa no admite a personas que presenten alguna discapacidad de tipo cognitivo. De hecho, la integrante de uno de los hogares entrevistados, y no incluido dentro del análisis, indicó haberse sentido rechazada porque no habían admitido en el programa a uno de sus hijos, quien tiene una discapacidad cognitiva. Este asunto volverá a tratarse en el apartado de derechos.

Seguridad alimentaria

Los funcionarios no hablaron de la alimentación al preguntarles por las necesidades de los hogares, pero sí lo hicieron cuando se les preguntó por las necesidades que cubrían los programas. Particularmente, Ricardo (Oportunidades) comentó que el programa atendía la necesidad de alimentación, habló sobre la anterior medición de la pobreza alimentaria, y dijo que hace una década los índices de desnutrición eran muy altos en el país. La opinión de los hogares fue más detallada respecto de las características de la seguridad alimentaria.

La desnutrición y el tipo de alimentos. Ivette y Amelia, hogares de la colonia Ferrocarril, asociaron el tema de la desnutrición con países africanos o hasta desconocidos por ellas, donde los niños son muy delgados y se “andan contando las tortillas” (se les ven las costillas). También vincularon la pobreza con tener que comer frijoles y queso. En ambas colonias, los hogares asociaron la desnutrición con no poder consumir carne. Flor, en Caracolí, relacionó el sentirse pobre con el no poder darle ni un vaso de agua de panela a sus hijos (agua de piloncillo), tener que recoger hueso poroso como sustituto de la carne, no poder complacer a los hijos con cierto tipo de comida (sándwich y quesos). Y María (Caracolí), por ejemplo, habló de tener que comer un mismo alimento por varios días.

La frecuencia en la alimentación. Narayan (2000) describe que el hambre y la inseguridad alimentaria aún son parte de los problemas básicos de la pobreza. En su investigación, resaltó cómo en Camerún los pobres se distinguen a sí mismos de quienes no son pobres a partir de criterios como: tener menos comidas al día y una dieta deficiente, hacer un uso mayor de sus pocos ingresos para comprar alimentos, y en Camboya, por reducir el número de comidas que hacen al día, de tres a dos, y en ocasiones a una.

Esperanza (Ferrocarril) y Flor (Caracolí) vincularon la pobreza con comer poco (no poder comer las tres veces al día), no tener certeza sobre lo que se come y con tener que dejar de comer para poder pagar la renta. El tipo de comida y la frecuencia de consumo de alimentos también fue un tema que los hogares de ambas colonias vincularon con el sentirse pobres.

Comer este lo que haiga y comer un suponer a la hora que almorzamos nosotros. Nosotros nomás damos dos comidas, ¿eda? Un suponer en la mañana unos huevos, y en la tarde pos si hay dinero va a comer carne y si no puros frijolitos, jaja o con un chile o de lo que haiga. No te puedo decir ahora voy a comer esto (Comunicación personal, Esperanza, Oportunidades, beneficiaria).

Para atender esta necesidad y para erradicar la pobreza, Flor comentó que el Estado debería encargarse de la alimentación de los ancianos, a través de la implementación de comedores comunitarios³ y de la entrega de despensas.

Ropa y calzado

Las necesidades asociadas con la ropa y los zapatos no fueron comentadas por los funcionarios. Sin embargo, es claro que ambos programas recomiendan a los hogares gastar las transferencias precisamente en ropa y zapatos para sus hijos. Esto corresponde en un alto porcentaje con las respuestas de las entrevistadas sobre el uso que le dan a las transferencias.

La necesidad de ropa y calzado fueron dos necesidades que únicamente algunos hogares de la colonia Ferrocarril vincularon con la pobreza. Ivette (desvinculada de Oportunidades) dio un ejemplo sobre cómo las generaciones de su familia han ido mejorado su vestimenta. Ivette también comentó lo mal que se sintió porque en la última navidad no pudo darles a sus hijos ropa para estrenar, debido a que su esposo se quedó sin empleo. Berenice además mencionó que una de sus motivaciones principales para inscribir a sus nietos al programa fue poderle comprar zapatos, ya que por ello habían dejado de asistir a la escuela.

³ En Bogotá ya existen, más solo atienden a niños.

la. Finalmente Fabiola, de la colonia Caracolí, mencionó la ropa y su deseo de poder estrenar, como una necesidad personal. Señaló que no podía complacerse con esto porque primero estaban las necesidades de sus hijas.

Otras características del capital humano

Además del vínculo entre las necesidades básicas y el concepto de capital humano, también se encontró que la percepción sobre la pobreza y el florecimiento humano de los funcionarios y de los hogares tiene una relación con otras características del capital humano como: la fecundidad en los hogares pobres, la transmisión intergeneracional de la pobreza, el autocuidado y las buenas prácticas y el capital humano como una estrategia de solución a la pobreza de largo plazo. A continuación se describen estos elementos.

Un número elevado de hijos

...no y aquí la gente entre más pobre eso es más hijos, más hijos, ¡ahh! esas muchachas están jovencitas y criando, ¿y a quién le toca criar?, a los abuelos.

Fabiola, Familias en Acción.

Algunos hogares asociaron la pobreza con el número de hijos por hogar. Por ejemplo, Amelia indicó que se sintió pobre en la infancia porque eran muchos hermanos y sus padres habían muerto, y Fabiola mencionó la tendencia de las parejas jóvenes a tener muchos hijos. Además, esta última consideró que una de las estrategias que podría tener el gobierno para erradicar la pobreza sería incentivar a que las mujeres tuviesen menos hijos.

Debe recordarse que este vínculo entre la pobreza y la alta fecundidad fue descrito por Becker (1987) y por Levy (1994) en relación con la producción y con la pobreza.

La pobreza y su transmisión intergeneracional. Los hogares de ambas colonias presentaron como generalidad la idea de que la pobreza no necesariamente se transmite de una generación a otra.

No [la pobreza no se transmite de generación en generación], para mí no, para mí no porque yo pienso que mis padres... bueno por x o y motivo no pudieron tener comodidades o plata pero yo sí puedo tener posibilidades de estudiar, salir adelante, trabajar, y ejercer lo que yo aprendí (...) Sí porque por ejemplo en mi casa soy huérfana de papá desde los 7 años, soy la mayor de los cinco hermanos y huérfana de mamá desde los 14 años (...) Entonces imagínese usted cómo fue

nuestra vida para salir de eso, entonces si de verdad yo me hubiera quedado ahí o no me hubiera pensado en estudiar en prepararse uno (...) Entonces con lo que yo ejerzo tengo un sustento para mantener mi vida bien, como debe ser, entonces si yo pienso no es que mi papá era pobre, mi mamá también, se criaron en esa pobreza, eso se llama conformismo... (Comunicación personal, Fabiola, Familias en Acción, no beneficiaria).

En algunos hogares la idea resultó ser un poco ambigua: estuvieron de acuerdo con la medida en que quizá los padres de las beneficiarias y ellas mismas no lograron alcanzar mejores condiciones de vida y mayores niveles educativos y en desacuerdo porque, como madres, quieren algo mejor para sus hijos y estos a su vez, en algunos casos, desean ser diferentes a sus padres: no llevar la misma vida y alcanzar un mayor grado educativo. De este modo, aunque no haya habido mayor cambio entre las condiciones de pobreza de la generación de los padres de las entrevistadas y la de ellas, sí se espera que el cambio se dé en la generación de los hijos.

Esta opinión matizada de los hogares sobre la aceptación de la pobreza como algo heredable es importante, ya que lleva a pensar que los hogares tienen algún margen de acción sobre su situación; es decir, que a pesar de reconocer lo difícil de sus condiciones de pobreza y que variaron poco desde la generación de sus padres a la propia, piensan que existen opciones, especialmente en la educación de sus hijos, para poder salir de la pobreza.

El autocuidado, las buenas prácticas y la participación

Una cosa es ser pobre y otra cosa es ser sucio.

Roberto, Oportunidades.

Ricardo, funcionario de Oportunidades, mencionó como efecto positivo en la reducción de la pobreza el conocimiento de los jóvenes sobre: su cultura, las enfermedades de transmisión sexual y la prevención de la drogadicción. Además, puso el ejemplo del impacto del programa en la reducción de la mortalidad infantil en poblaciones indígenas en donde las mujeres daban a luz en el cerro, solas y en condiciones antihigiénicas.

Asimismo, la participación de los beneficiarios, según los funcionarios de Oportunidades, está muy vinculada con la idea del autocuidado y las buenas prácticas, pues en las Mesa de Atención Personalizada de Oportunidades (MAPO) y Mesa de Atención Personalizada (MAP) se implementan unas guías sobre el desarrollo humano, que comprenden desde temas del cuidado de la

salud hasta el manejo de emociones, y se capacita a las vocales sobre temas concernientes al programa.

Asimismo, se encontró que la mayoría de los hogares entrevistados no consideró la información sobre el autocuidado y las buenas prácticas como parte de las necesidades de su hogar. Sin embargo, en la colonia Ferrocarril, Alicia, Ivette, Berenice e Inés se refirieron al tema. Alicia, una titular que fue entrevistada pero cuyo caso no fue tenido en cuenta para el análisis, expresó su preocupación por no saber cómo orientar a su hija adolescente sobre la sexualidad. Ivette, desvinculada del programa, a pesar de que no lo comentó como una necesidad, describió la importancia que tuvo su decisión de practicarse la ligadura de las trompas de Falopio para dejar de tener más hijos. Ivette también indicó la relevancia que tenían las pláticas del centro de salud sobre prevención de adicción a las drogas.

La pobreza y la limpieza. Respecto de la idea del autocuidado y las buenas prácticas, Roberto parte de una distinción entre la pobreza y la suciedad y comenta cómo les explica a su grupo de beneficiarias que se puede ser pobre pero limpio: “y se los digo, hay señoras que llego a su casa muy humildes pero tienen bien barridito su patio, su tierrita, mojadito, etcétera, te metes y la señora muy (...) Hay señoras que tienen mucho dinero y no levantan ni el plato donde cocinan...” (Comunicación personal, Oportunidades, funcionario).

Esta distinción entre la pobreza y la suciedad también fue mencionada por Inés y por María. La primera indicó que para seleccionar un hogar como beneficiario no tendría en cuenta la limpieza y la suciedad. Según ella, hay gente que tiene la casa sucia por ser “huevonas” mientras que hay pobres que la tienen limpia y los funcionarios piensan que no necesitan nada por tenerla limpia.

María, además comentó que conocía gente que no arregla su casa para inspirar lástima y asegurar que lo sigan dejando en Familias en Acción.

Una estrategia a largo plazo

Este programa está hecho para que los resultados se vean en 15 años.

Entonces inclusive nuestra misión es que no tengamos familias pobres para 2025, ¿sí?

Ricardo, Oportunidades.

Debe recordarse también que el desarrollo de capital humano se trata de una estrategia que se debe implementar a lo largo del tiempo. Levy (1994), por ejemplo, parte de la idea de que los programas de alivio a la pobreza solo ofre-

cen mejoras transitorias y no consideran que deben actuar en el largo plazo para conseguir modificar el comportamiento de los pobres y para lograr buenos resultados en la salud, que solo se obtienen por un proceso acumulativo.

De acuerdo con lo anterior, los funcionarios de ambos programas indicaron que la estrategia de combate a la pobreza debe darse en el largo plazo. Ricardo, de Oportunidades, mencionó que los resultados no se verían sino hasta dentro de 15 años, en la tercera generación, mientras que los funcionarios de Familias en Acción comentaron que en el largo plazo se espera combatir la pobreza estructural mediante las pequeñas acciones de atención de la pobreza coyuntural.

Aliviando la coyuntura a largo plazo con formación de capital humano, le pegas a la estructura (...) de que el jefe de hogar no se educó sino hasta quinto de primaria, le pegas a la estructura de que (...) tradicionalmente en esa familia había polio (Comunicación personal, Juliana, Familias en Acción, funcionaria).

Respecto de los hogares beneficiarios y no beneficiarios, estos comentaron que más que permanecer durante un largo tiempo en el programa, les bastaría con tener un trabajo y asegurar que sus hijos terminen sus estudios. Sin embargo, Inés e Ivette (hogares no vinculados a Oportunidades) de la colonia Ferrocarril, indicaron que estarían dispuestas a retirarse del programa después de cinco años (pues para entonces sus hijos ya habrían terminado de estudiar) y bajo la condición de que para ese momento pudieran tener un negocio o un patrimonio que dejarles a sus hijos.

La pobreza como un asunto individual

Anteriormente se describió cómo la estrategia del capital humano en programas como los que son estudiados, busca generar un cambio de actitud y de comportamiento en los individuos; para ello se apoyan en la familia, dimensionada como órgano encargado de transmitir modelos, estilos de vida, comportamientos y formas de relacionarse.

Vale recordar que:

La lógica que opera en la concepción de la pobreza como problema individual o colectivo, plantea que la solución podría venir de la ampliación de las oportunidades de los pobres, por medio del desarrollo de programas focalizados en los sectores más afectados con el objetivo de activarlos. El concepto de activación es el factor que vuelve a depositar toda la solución en el ámbito del mercado y de las decisiones individuales (Del Valle, 2009, p. 233).

Puede decirse que la presunción de la pobreza como un asunto individual llevó principalmente a los funcionarios de los programas, y a los hogares con algunos matices, a describirla como un problema en la actitud de los pobres, bajo la cual se sienten inseguros y son irresponsables frente a las necesidades del hogar, por lo cual necesitan ser obligados a cumplir con las corresponsabilidades, para poder salir de la pobreza y demostrar que se esfuerzan para merecer recibir el apoyo de los programas.

La causa de la pobreza como la falta de ganas de salir adelante

*Nos enseñamos ah qué “hijuepucha”, pa’ qué esforzarnos
si tenemos ahí lo mínimo que es la comida...*

María, Familias en Acción.

El funcionario Roberto de Oportunidades expresó que para él la pobreza no se debe medir según el dinero, sino a partir de las ganas que se tienen de salir adelante. Es decir que lo que hay que valorar es la motivación de la persona para cambiar su situación. A partir de esta idea, Roberto comenta que algunos pobres merecen mucho más ingresar al programa que otros. El pobre que merece la ayuda es el pobre que hace algo por ayudarse (es un pobre que luce y que busque las herramientas), es aquel que tiene iniciativa; es decir, aquel que no es pobre debido a su actitud. Esta opinión coincide muy bien con la explicación que proporciona Rodríguez (2011) sobre los argumentos que tiene la economía política a favor de las condicionalidades, pues el supuesto está en que los contribuyentes que financian el presupuesto para las transferencias estarán más de acuerdo con apoyar a personas pobres que manifiestan su esfuerzo para salir de la pobreza que a quienes buscan recibir la ayuda sin dar nada a cambio.

Por último, Roberto lleva la explicación de la pobreza como un problema de actitud al extremo, cuando comenta que el Estado ya puso de su parte, y si la pobreza continúa es porque el pobre quiere continuar siendo pobre.

Claro [la pobreza tiene que ver con el incumplimiento del Estado con la protección de los derechos sociales] porque yo te lo decía la primera vez: hay gente que quiere ser pobre porque lo va a ser toda la vida. Si yo Estado te doy a ti las herramientas para que puedas salir adelante y no seas pobre, yo te lo estoy dando; entonces una cosa es ser pobre y otra cosa es ser mediocre y querer vivir en la pobreza que tú quieras estar. O quieres ser pobre, pero un pobre que luce y busque las herramientas que sea que el día de mañana va a ser mejor. (...) Eso yo creo que eso aplica la herramienta, si yo te doy la herramienta, tú aplica

en qué grado de pobreza quieres ver (Comunicación personal, Oportunidades, funcionario).

Por otro lado, los hogares hablaron sobre personas perezosas que no buscan los medios para salir adelante y se valen de la ayuda de sus padres y del apoyo de las instituciones, que buscan ropa en la basura y recogen comida en una central de suministro de víveres y que no trabajan a pesar de tener buena salud y así dedicarse, por ejemplo, al reciclaje. Para María, una persona que asuma esta actitud, más que pobre, es abandonada:

Sí, es que hay gente que se enseña a vivir ahí deprimentemente y no, o sea tampoco, una cosa es uno ser pobre y otra cosa es ser abandonado. (...) y lo otro es que de pronto hay muchos, muchos barrios, o localidades o ciudades, no sé por qué, no sé cómo será en otro lado, pero yo lo digo por el lado de acá, que nos enseñamos a que todo nos lo tienen que regalar, que como hay muchas instituciones que trabajan en el sector, y todas dan y dan, ¿cierto?, entonces nos enseñamos ah qué “hijuepucha”, pa’ qué esforzarnos si tenemos ahí lo mínimo que es la comida, ahí como sea al menos una vez a la semana nos llegó, no hay que jodernos tanto, ¿sí ve? (Comunicación personal, Familias en Acción, vocal).

Con esta misma idea presente, Ivette manifestó que la actitud y el esfuerzo personal eran importantes para evitar ser más pobre y para salir de la pobreza: “echarle ganas”, porque como más que nada... como dice el dicho, “el que quiere puede” (Comunicación personal, Oportunidades, desvinculada).

La explicación a la pobreza desde una causa individual coincide con los hallazgos de Medina y Florido (2005), ya que según los autores, los pobres de Guadalajara piensan que son ellos mismos los principales responsables de su pobreza: “¿Qué les diría para resolver los problemas de la pobreza?: ¡Uh! No, uno no sabe hablar, si unos tienen más es porque hicieron su esfuerzo” (p. 105).

Este modo de pensar, donde cada pobre es responsable de su condición, lleva a que los pobres se conformen con la pobreza porque su solución estaría en sus propias manos y a que no se cuestionen por las condiciones sociales y económicas estructurales que hacen posible el surgimiento de la pobreza, que la atribuyan más a una explicación metafísica, por lo que se aíslan en su núcleo familiar y no consideran una posible organización con los vecinos (Medina y Florido, 2005). A pesar de que algunos hogares comparten esta visión de la pobreza, no puede seguirse al pie de la letra la conclusión a la que llegan los autores, debido a que otros hallazgos en la opinión de funcionarios y de hogares, indican que también se percibe la pobreza como algo que está vinculado con la

exclusión, y las acciones de los gobernantes.

Las corresponsabilidades como herramientas generadoras de cambios de actitudes en los hogares y su obligatoriedad. Si se parte de la idea de que la pobreza es un asunto individual, asociado con un problema de actitud, se puede concluir que lo que se necesita es un motor de cambio en el comportamiento del pobre. Este “algo” se traduce en los PTC, en las corresponsabilidades; cuya función es incentivar a los hogares para que sean conscientes de los beneficios que trae cumplir con las acciones que pide el programa, motivar a las familias para que generen ingresos de manera autónoma y hacer que las personas emprendan acciones que no realizarían por propia voluntad.

De suerte que “La condicionalidad vendría a hacer efectiva la corresponsabilidad de los pobres en la superación de la pobreza, mediante el establecimiento de un contrato mutuo entre la persona beneficiaria y el Estado (en representación de la sociedad)” (Rodríguez, 2011, p. 12).

De acuerdo con esta idea, los funcionarios identificaron a los beneficiarios de ambos programas como personas que en un comienzo no tienen una conciencia sobre la importancia de llevar a sus hijos a la escuela y al médico, por ejemplo. De aquí que las corresponsabilidades sean la herramienta para generar una nueva mentalidad y un compromiso que se espera se transmita de los padres a los hijos. Ricardo lo expresó así: “pero este gobierno está enfocado precisamente en los jóvenes, ¿sí? En el cambio de la mentalidad, en el cambio de la conducta en nuestras familias, ¿sí? Y eso se logra capacitándolas día a día...” (Comunicación personal, Oportunidades, funcionario). Camilo habló de “crear una conciencia en las personas para que realmente sean responsables con los niños...” (Comunicación personal, Familias en Acción, funcionario).

Al respecto, también González de la Rocha (2006), expresa que las evaluaciones realizadas a Oportunidades han constatado que gracias a las corresponsabilidades, aumentaron la trayectoria escolar, la higiene de la vivienda, el consumo de productos saludables y la periodicidad en controles médicos. En los hogares urbanos, los maestros opinan que la asistencia y la capacidad de atención de los alumnos mejoraron, y se incrementó el interés en la educación, tanto por parte de los estudiantes como de sus padres.

Los hogares entrevistados indicaron que las corresponsabilidades les han dado seguridad, en la medida en que saben que cuentan con el dinero del programa para satisfacer sus necesidades, asegurar que los hijos continúen sus estudios y asistan al médico. Fabiola, la única entrevistada no beneficiaria de Familias en Acción, comentó que si tuviera el programa podría asegurar que las

necesidades de su bebé (leche, ropa y pañales) estuvieran cubiertas. Y María, la vocal de Familias en Acción, mencionó que normalmente los papás no envían a sus hijos al colegio ni al médico y en este sentido las corresponsabilidades aseguran que dichas actividades se realicen.

Berenice, además, cuenta que gracias a que en el programa las obligaron a practicarse un examen de Papanicolaou, so pena de darlas de baja, descubrió que tenía papiloma humano.

No obstante, también hubo dos hogares, en ambas colonias, que manifestaron no haber percibido ningún cambio a partir del cumplimiento de las corresponsabilidades, ya que su compromiso con el cuidado de los hijos no se modificó sustancialmente después de tener los programas, pues antes ya se preocupaban por llevar a los hijos a la escuela y al médico. Ivette de la colonia Ferrocarril, de hecho indicó que mientras estuvo en el programa no percibió una mayor seguridad o confianza porque antes de entrar ya estaba “al pendiente de lo que los niños ocupen”. Al respecto hay quienes argumentan que las condicionalidades sobre la salud y la educación son innecesarias porque la mayoría de los pobres habrían enviado a los hijos a la escuela o habrían asistido a los centros básicos de salud en ausencia de las condicionalidades (Barrientos, 2009).

También se observa la lucha de los hogares por buscar el sustento en el día a día, pues las transferencias que reciben no son suficientes para satisfacer todas las necesidades del hogar.

Pero como no es un dineral que llega no, de todas maneras (...) yo tengo que seguir trabajando porque yo no voy a esperar aquí a que dentro de dos meses si va a llegar [el apoyo económico] ¿sí? No, tengo que seguir. (...) por ejemplo mañana que tengo mis trabajos, ya hablamos para el lunes, yo sé que la señora me dijo llame Flor esta noche y viene el lunes, ahora sí, (...) bueno ya me gané sesenta me voy a quedar quietica pero cuando se acaban esos sesenta, me toca remover y seguir, y buscar y así y no puedo esperar así, porque además eso de Familias en Acción es para ellos [sus hijos] (Comunicación personal, Flor, Familias en Acción, beneficiaria).

De hecho, en la opinión de las entrevistadas no se encuentra un desprecio por la educación y la salud, sino su reconocimiento como factores que permiten salir de la pobreza y como necesidades que desearían tener satisfechas. Los hogares reconocen una diferencia entre su generación, la de sus padres y la de sus hijos, pues están interesadas en que sus hijos terminen de estudiar, no como ellas que optaron por formar muy jóvenes una vida en pareja. En este

sentido, González de la Rocha (2006) mencionó: “encontramos que los padres de familia y los estudiantes mismos afirman que la asistencia ininterrumpida se procuraba desde antes de la operación del Programa” (p. 122), por lo que no se trataría únicamente de un problema de actitud de los beneficiarios, como se observa en la siguiente afirmación:

No, para nada [no los retiraría del colegio si los apoyos dejaran de ser obligatorios], porque igual yo aquí siempre he insistido que mis hijos tienen que estudiar, porque yo quiero algo mejor para ellos. Y no quiero que ellos sean ni como el papá ni como yo, que a toda hora uno atenerse a lo poco que uno sabe, sino que antes ser más profesionales, que se defiendan, tengan un buen trabajo, o sea que puedan trabajar más dignamente, vivir más cómodamente (Comunicación personal, María, Familias en Acción, vocal).

Sobre las corresponsabilidades, Ricardo expresó que, a su parecer, lo que más les gusta a los hogares de Oportunidades, en 80% es el dinero y solo a 20% le gusta la educación o las orientaciones en salud. Esto pone un poco en duda el “verdadero” cambio de actitud en los hogares, y lleva a pensar en la importancia e implicaciones que tiene para los mismos el dejar de recibir las transferencias.

Esta opinión se pudo constatar en los comentarios de Esperanza y de Amelia, pues su mayor preocupación por la asistencia de sus hijos a la escuela está condicionada al deseo de impedir que les rebajen el apoyo.

Y antes un suponer, un niño decía: ¡ayyy no voy a la escuela ahora Amá! y que esto y que lo otro, y no iba y ya ahorita, ¡ayyy Amá no quiero! ¡No!, ¡vete a la escuela!, porque de ahí me rebajan, ya ahorita es diferente. No quiero ir a la escuela, no de que vas y vas. Más firme de que vayan a la escuela (Comunicación personal, Esperanza, Oportunidades, beneficiaria).

A pesar de que se encuentran estas opiniones que contrarían la pertinencia de las corresponsabilidades con el aumento de la responsabilidad de los hogares, los funcionarios de ambos programas creen que las transferencias deben condicionarse, bien sea porque en los hogares no se asiste a las consultas médicas después de que sus hijos cumplen 7 años (Camilo, Familias en Acción), o porque los hogares dejan de asistir a los servicios que se prestan y hay quienes no mandan a sus hijos a la escuela porque los ponen a trabajar (Roberto Oportunidades). En ese sentido, algunas investigaciones han indicado que la escolaridad y el uso de los servicios de salud son bajos entre los pobres, aun

cuando están disponibles, debido a los altos costos, a las dificultades que tienen para acceder a ellos y a causa de la exclusión (Barrientos, 2009). De este modo, resulta que la responsabilidad se sitúa en lo que hagan los hogares para evitar la reproducción de la pobreza, y la responsabilidad del gobierno recae en la entrega de la transferencia monetaria. Para Rodríguez (2011):

Este giro no es menor, porque en cierta medida invisibiliza el carácter punitivo que las condicionalidades tienen para los beneficiarios (evidenciado en la pérdida del beneficio en caso de incumplimiento), y que no le cabe al Estado, en su obligación de garantizar la oferta de servicios educativos que permita ejercer efectivamente la asistencia escolar (p. 26).

Costos por el cumplimiento de las corresponsabilidades. Este asunto de la actitud irresponsable de los pobres respecto de la salud y la educación de los hijos y la consiguiente necesidad de hacer que las corresponsabilidades sean obligatorias es bastante cuestionable, no solo a partir de las opiniones de los hogares beneficiarios, sino también por los costos que generan cumplir con las corresponsabilidades, especialmente en los contextos urbanos. Para algunos autores, la exigencia de las corresponsabilidades se justifica porque están diseñadas para remover las barreras asociadas al costo en el acceso a los servicios de salud y educación (Barrientos, 2009). Sin embargo, la evidencia empírica de otras investigaciones y de los hogares entrevistados demuestra que en muchos casos el cumplimiento de las corresponsabilidades de hecho aumenta los costos por acceder a los servicios. En ese orden de ideas, se destacan los casos de Amelia, que dio de baja a su esposo en Oportunidades porque no podía cumplir con las citas en el centro de salud, pues no le daban permiso en el trabajo, y el de Ivette, que no vinculó a su esposo al programa porque pertenece a otra religión, incompatible con las pláticas y las consultas de Oportunidades.

González de la Rocha (2006) también ha encontrado que las corresponsabilidades son poco compatibles con las actividades cotidianas de las mujeres urbanas “quienes tienen que enfrentar mayores distancias entre la casa, el empleo, la escuela y la clínica a la que acuden para pláticas y revisiones” (p. 129). Ejemplos encontrados en este estudio son el de Flor, que ha sacrificado días de trabajo completos para llevar certificados a las oficinas, lo cual ha implicado perder los ingresos de un día y no tener para comer al siguiente, y el de Angélica, que debió ir a las oficinas de Familias en Acción para hacer un reclamo durante su periodo de puerperio.

(...) han ido viendo ellos cómo potencializan sus capacidades, primero es descubrírse las, que sí las tienen, y darles el espaldarazo a decirles: tú puedes, tú tienes la capacidad, y la otra es cuando ellos ya las adquirieron...

Ricardo, Oportunidades.

Los funcionarios entrevistados de ambos programas, sobre todo aquellos de Oportunidades, tomaron elementos del enfoque de desarrollo humano y los integraron dentro del concepto de capital humano, para explicar entre otros las causas de la pobreza y la superación de la misma. Ellos entienden que el desarrollo humano consiste en el incremento del capital humano, y conciben el concepto de capacidades de una manera distinta a la planteada por Sen (2000).

En lugar de entender el desarrollo como libertad, del modo en que lo propone Sen, los programas parten del concepto de capital humano para definir el desarrollo humano como: “desarrollo de capacidades de las personas para satisfacer sus necesidades básicas”. Desde aquí las capacidades se entienden como habilidades y destrezas que buscan mejorar el desempeño social, productivo y político de los pobres, que poco se traducen en la libertad real y efectiva para elegir la vida que cada quien tiene razones para valorar.

Con estas ideas en mente, se describe a continuación la noción que tienen los funcionarios sobre las capacidades y el florecimiento humano.

Los apoyos entregados permiten el desarrollo de capacidades. Juliana comentó que lo que se busca es que los pobres tengan la capacidad “de ser un ser humano sano, de ser un humano con ciertas habilidades en la educación [y que tengan] la posibilidad de la mayor interacción con el entorno social”. Opina que los apoyos del programa le permiten a los hogares tener “la capacidad también de enfrentar situaciones difíciles, ¿sí? Entonces es más complicado que yo desnutrido y enfermo, sobreviva una situación difícil que si estuviera sano” (Comunicación personal, Familias en Acción, funcionaria).

Según los hogares, las capacidades adquiridas mediante los programas están vinculadas esencialmente al capital humano, y en el programa Oportunidades se incluye también la prevención de drogas y alcohol, como comentó Ivette en la colonia Ferrocarril.

Asimismo, la idea de capacidades de los funcionarios se acerca a la de los hogares respecto de la importancia de la educación y al deseo de algunos pa-

dres beneficiarios de querer terminar la secundaria; por ejemplo, mediante el convenio con el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) en Oportunidades.

(...) y mi propósito de este año es... volver a estudiar (...) Y eso es lo que quiero ponerme a estudiar y retomar otra vez mi carrera, lo que yo quería estudiar. Yo... o sea... no para... no para así decir, ser una grande, no, pero a mí todo el tiempo me ha gustado ser este... estudiar corte y confección (Comunicación personal, Ivette, Oportunidades, desvinculada).

En Familias en Acción, aparte de las necesidades vinculadas con el capital humano, se mencionan los Encuentros de Cuidado y la posibilidad de compartir con las personas; en este aspecto el programa atendería algunas de las necesidades respecto de la mejoría de las relaciones entre vecinos y la posibilidad de elaborar proyectos juntos.

Sin embargo, se encuentra que hay una inconsistencia entre el desarrollo de capacidades por parte de los programas y la mayoría de las necesidades expresadas por los hogares, y entre dicho desarrollo y las soluciones más mencionadas para reducir la pobreza, como el trabajo y la plena seguridad de que los hijos terminarán sus estudios y accederán a la educación superior.

Las capacidades de los hogares: gustos, pasatiempos y oficios. La idea de que los programas ayudan a descubrir y a concientizar a los hogares sobre sus capacidades, entendidas como habilidades o destrezas, lleva a pensar que los hogares beneficiarios no reconocen aquellas que ya tienen. Al contrario, en las entrevistas hechas en ambas colonias, las beneficiarias, por lo general, supieron identificar cuáles eran sus capacidades. Entre las más mencionadas estuvieron: la cocina y la costura.

En general, las habilidades guardaron relación con los trabajos que han realizado (vocal, cuidado de niños, operación de máquinas planas); también con sus gustos y pasatiempos (jugar fútbol), con el conocimiento que tienen de algunos temas (leyes), así como el deseo que tienen de formarse en ciertos oficios para tener un mejor trabajo (cuidado de los enfermos, panadería, pastelería, curso de estuco veneciano).

Existe un vínculo entre las capacidades y el trabajo que resulta importante si se considera que el último fue una de las necesidades más comentadas por los hogares, tanto para describir la pobreza como para hablar del modo en que podrían superarla.

Una mirada polifacética hacia la pobreza

En esta segunda parte se presentan las concepciones de pobreza y de florecimiento humano tanto de los funcionarios como de los hogares, beneficiarios y no beneficiarios, que van más allá del capital humano y las necesidades básicas insatisfechas, se acercan mucho más a las capacidades centrales de Nussbaum (2000), las categorías axiológicas de Max-Neef et al. (1986), las dimensiones de bienestar de Narayan (2000) y a la propuesta de Boltvinik (2007), y permiten pensar la pobreza también como un problema de orden estructural, que entiende las relaciones de subordinación social en la que viven los pobres, las formas de exclusión, la existencia de contextos económicos, sociales, culturales y políticos bajo los cuales se genera también la pobreza.

La vulnerabilidad:

falta de acceso a las instituciones y de capital social

Al preguntarles a los funcionarios por su idea de pobreza, se encontró en los de Familias en Acción, la alusión a la vulnerabilidad entendida como “la falta de acceso a las instituciones y la falta de oportunidad [que] hace que las personas sean más vulnerables” (Comunicación personal, Camilo). De este modo, la pobreza se trata de no tener verdaderas oportunidades de acceso a la educación, la salud y al empleo.

De acuerdo con esto, Camilo identificó la falta de acceso a las instituciones y el capital social –o beneficio de pertenecer a redes sociales (Narayan, 2000)–, como una de las necesidades de la colonia de estudio. Comentó que la localización geográfica de la colonia hace que las familias tengan dificultades para poder acceder a los servicios que prestan las diferentes instituciones sociales como, por ejemplo, no contar con el dinero suficiente.

(...) personas de Ciudad Bolívar que viven en una parte alta, que para llegar al centro de Bogotá tienen que coger dos transportes por ejemplo, porque tienen que bajar de la parte alta primero, y después coger o tomar otro bus para llegar a una institución, entonces pues sí estamos hablando de una persona que es vulnerable, sí estamos hablando dos transportes. Estamos hablando de que más o menos unos 3 400 pesos, o que lo pongas en dólares en tu estudio serán más o menos 2 dólares; y si tú vives con 3 dólares al día pues no vas a tener acceso a la institución, te quedas en tu casa o te vas al trabajo, y vuelves pero no vas a tener la oportunidad de hacer eso... a ti te dicen: sí claro, la institución está ahí, la ruta de acceso está ahí, tienen que ir allá pero tú no tienes forma de ir, pues más bien

coge esa plata para poder comer ese día y no ir a la institución (Comunicación personal, Camilo, Familias en Acción, funcionario).

A diferencia de la colonia Ferrocarril, Caracolí está ubicada en la periferia de la ciudad y en una montaña. Esta situación coincide muy bien con las opiniones relatadas por las familias respecto del tiempo y costo elevado que tiene para ellas por ejemplo asistir a una consulta médica y a veces hasta ir a las oficinas del programa para hacer entrega de sus documentos.

Esta situación de aislamiento geográfico también fue descrita por Narayan (2000) en *La Voz de los Pobres*, al relacionar la pobreza con la falta de infraestructura y de transporte que impide el uso de las conexiones físicas y medios de comunicación necesarios para el acceso de los pobres a los servicios básicos (por ejemplo salud y educación), y a círculos políticos.

El funcionario de Familias en Acción comenta que el programa ha tenido la intención de generar capital social en las familias. Menciona que ha ayudado a conectar a los hogares con entidades como Secretaría del Hábitat, Ministerio de Vivienda y también con organizaciones no gubernamentales como un Techo Para Mi País. En este mismo sentido, la estrategia de los grupos de conectividad de Familias en Acción propicia que en este programa, a diferencia de Oportunidades, haya un mayor esfuerzo y seguimiento hacia la generación de mecanismos para que los beneficiarios puedan tener una ruta de acceso a las instituciones. No solo se trata de fortalecer el contacto con las instituciones, sino también de propiciar las redes sociales y comunitarias entre los hogares. De aquí la necesidad de rescatar los contactos que las líderes ya tengan con diferentes instituciones y actividades, y construir desde allí una red más grande a la que puedan acceder los demás beneficiarios de un sector.

A pesar de este esfuerzo, Camilo concluye que el programa incentiva el capital social, pero queda en manos de los hogares el vínculo que puedan hacer con las instituciones. Así que el programa incentiva a las familias, pero no va más allá, pues dice que al programa no le corresponde esa labor de la gestión.

De otro lado, las entrevistadas en la colonia Caracolí no manifestaron tener información sobre el funcionamiento de estos grupos de conectividad. María, la líder, fue la única que mencionó saber de qué se trataba, pero indicó que ella no hacía parte del grupo de conectividad en la colonia, y que la encargada era una vecina. Por esta razón no fue posible indagar más sobre el funcionamiento de dicha estrategia.

Los funcionarios de Oportunidades, en cambio, no mostraron una postura hacia la pobreza tan vinculada con el capital social. Al preguntarle a Roberto por el acceso de los hogares pobres a las instituciones, respondió que el cum-

plimiento de las corresponsabilidades bastaba para garantizar un acceso a los servicios de educación y salud.

No obstante, el acceso es apenas básico y quedan por fuera otro tipo de instituciones o tipo de servicios que las beneficiarias podrían aprovechar. Como se comentó en el apartado anterior, el funcionario demostró una mayor empatía hacia el concepto de pobreza como la falta de desarrollo humano.

Los servicios públicos. Como parte de esta falta de acceso a las instituciones, se encontraría el acceso a los servicios públicos. Ni los funcionarios ni los hogares ahondaron en este tema. El funcionario de Oportunidades comparó a la colonia Ferrocarril con la colonia Prados del Coli, para argumentar que Ferrocarril no presentaba necesidades debido a que estaba dentro de la zona metropolitana y por ende recibía todos los servicios por parte del Ayuntamiento. Al final concluyó que el problema central es que las señoras “no quieren salir adelante (...) porque los medios ya los tienen”. Sin embargo, esto no es cierto, ya que en algunos sectores de la colonia no cuentan con alumbrado público, drenaje ni pavimentación de las calles.

Por su parte, los hogares de Ferrocarril tampoco mencionaron mucho los servicios públicos como parte de sus necesidades y en cambio hicieron énfasis en la seguridad y en la recolección de basuras. Esto pudo ser así debido a que solo algunas partes de la colonia (sectores del embarcadero y de las vías) carecen de alumbrado público y de una luz legalizada. Allí los hogares se han organizado y desde hace mucho tiempo roban fluido eléctrico del cableado.

Los hogares de Caracolí hablaron de la pavimentación de las calles, la línea telefónica fija y el alcantarillado. En época de lluvia, las calles empinadas de Caracolí se vuelven intransitables y se convierten en un lodazal bastante peligroso para niños y adultos mayores que tienen sus casas en zonas empinadas.

El bajo énfasis en el acceso a los servicios públicos tanto de parte de funcionarios como de hogares, puede deberse a que después de haber tenido que vivir por varios años sin agua, energía y recolección de basuras, ambas colonias finalmente consiguieron obtener estos servicios hace algunos años. Este logro pudo haber disminuido la preocupación por los otros servicios (telefonía fija, pavimentación, drenaje) y su percepción sobre las necesidades de las colonias, donde lo más significativo fue la seguridad y la disposición de basuras en la calle.

La dominación masculina

Roberto explicó que la causa de la pobreza de los hogares se debía a cierta dominación de orden cultural y masculina, que no permite a los hogares beneficiarios aceptar realizar ciertas prácticas ligadas, por ejemplo, a la salud.

Critica comentarios como el siguiente: “oiga que mire que en el centro de salud va a haber un estudio para cuestión de cáncer de seno, ¡ayyy es que mi marido dice que cómo un médico me va andar agarrando mis pechos!” (Comunicación personal, Oportunidades, funcionario).

Según Roberto, este tipo de dominación no permite que las mujeres beneficiarias muden de esquemas mentales, salgan de la pobreza y se atrevan a continuar sus estudios, y entre otras cosas acepten con facilidad las ideas de desarrollo humano promovidas por el programa y las actividades que se realizan en los talleres MAP.

Al respecto, González de la Rocha (2006) menciona que en pequeñas ciudades en donde se ha implementado Oportunidades, a pesar de que se ha avanzado en la realización de exámenes de cáncer cérvico uterino, se ha encontrado resistencia a este tipo de exámenes. Esperanza y Berenice, beneficiarias de Oportunidades, confirmaron que el programa las obliga a realizárselo, pero no demostraron tener ninguna clase de resistencia hacia ello; por el contrario, Berenice relató que gracias a un examen de Papanicolaou pudo detectar a tiempo que tenía papiloma humano.

La desigualdad, el gobierno y la política

¿Cuánto no ganan los diputados que trabajan ahí mismo en el gobierno?

¡Muchísimo dinero!

Esperanza, Oportunidades.

La funcionaria Juliana, de Familias en Acción, indicó que el programa no solo debía ser una estrategia de combate a la pobreza, sino que debería solucionar la desigualdad en el país, pues en los últimos 20 años el costo de vida ha aumentado y los ingresos no son suficientes para cubrir las necesidades de las familias.

En la colonia Ferrocarril varios hogares señalaron al gobierno como el responsable de los bajos salarios: “Si fueran un poco más justos que subieran un poquito el salario, te aseguro que no estaría así la situación como está” (Comunicación personal, Ivette, Oportunidades, desvinculada). “Entonces por eso es que... y desafortunadamente todo es como pa’ la ley de los ricos, los pobres son los que tienen que impuestos que una cosa que otra, se ganan un sueldo mínimo...” (Comunicación personal, Carmen, Familias en Acción, beneficiaria)”. Desconfían también de los partidos políticos: “Y ahorita que entró pues de lo del PAN se devaluó mucho el dinero. Y oigo que dicen que antes el PRI robaba y dejaba robar. Así he oído yo a la gente, ¿eda? Y ahorita no, el PAN todo para él (Comunicación personal, Esperanza, Oportunidades, beneficiaria).

Al respecto, Berenice habló sobre la presidenta de la colonia, que tiene una alianza con el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y le ayuda a conseguir adeptos en la colonia.

Los hallazgos de la investigación reafirman las necesidades de orden psicológico que tienen los pobres Narayan (2000) y de afiliación y seguridad (Nussbaum, 2000) al sentir que tienen poca influencia sobre sus representantes políticos, no pueden ejercer justicia ni lograr el reconocimiento de la Ley, así como al desconfiar del Estado y sus representantes por la corrupción y el clientelismo o los favores a cambio de la lealtad política.

La humillación, discriminación y estigma social

*Porque sin miramientos, sin escrúpulos nos pisotean,
en lugar de ayudarnos nos pisotean.*
Berenice, Oportunidades.

Al referirse a la pobreza, los hogares entrevistados hablaron sobre la compra de votos de la que son objeto por parte de los partidos políticos, la dificultad que tienen para obtener préstamos y crédito para los pobres y el estigma social que recae sobre ellos. Toda esta situación les genera un sentimiento de humillación y discriminación.

La compra de votos

*...bueno aquí vino Emilio prometió muchas cosas,
y nomás cuando quería el hueso vino,
dio tacos, dio esto. Pos compró la gente y pos todos, ¡ayyyy a él!...*
Esperanza, Oportunidades.

Los hogares de la colonia Ferrocarril hablaron de la indignación y de la humillación que sintieron luego de que el exgobernador Emilio González Márquez visitó la colonia en época de campaña electoral y a cambio del voto prometió ayudar a construir casas, abrir calles, legalizar los terrenos, terminar de instalar los servicios públicos, pero una vez fue elegido como gobernador se olvidó de sus promesas. La sensación que les quedó a los hogares fue la de haber sido manipulados y usados.

Seis años ese estúpido, jamás ha vuelto para acá. Entonces por eso estamos así porque si él hubiera cumplido lo que prometió, claro que ya no estábamos así, ¿mmm? (...). El prometió venir y abrir calles aquí, venir y darnos nuestro terreno a cada

quien, darnos escrituras, él prometió venir poner la luz bien, el agua, el drenaje, las calles empedradas y bonita la colonia aquí.(...) el gobernador Emilio González Márquez (...) piensa que una señora como yo no tiene capacidad de pensar, y por eso más coraje me da con el gobierno (...) aún por más humilde que yo sea, claro que me fijo (Comunicación personal, Berenice, Oportunidades, exvocal).

En la colonia Caracolí, Flor también manifestó su desconfianza ante los políticos pues solo se comprometen a llevar despensas, poner comedores alimentarios y brindar mayores oportunidades de estudio “cuando vienen las políticas, que los votos, por eso ya se ríen de uno...” (Comunicación personal, Familias en Acción, beneficiaria).

Este sentimiento de humillación se puede entender como la incapacidad para tener influencia en la vida pública, el sentirse inferior e impotente y el no tener la capacidad para hacerse oír.

Los préstamos y el crédito para los pobres. Berenice comentó que en varias situaciones se sintió discriminada porque al acudir a entidades como Famsa, Elektra y Coppel le negaron un préstamo de dinero.

Vamos a pedir préstamos, no a esas casitas no les prestamos, hay discriminación, ¿por qué? Por culpa del mismo gobierno. (...) No creen en que podemos poner el negocio y del mismo negocio pagar el préstamo. ¿Si me entiendes? (Comunicación personal, Oportunidades, exvocal).

Finalmente Berenice consiguió que la tienda El Gallo le permitiera sacar un televisor plasma a crédito. Sin embargo, al igual que otros hogares entrevistados, manifestó que una vez que pagara la deuda, pensaba no volver a pedir un préstamo, pues los intereses eran muy altos, y pagaban el doble de lo que les había sido prestado.

Narayan (2000) explica que la humillación que los pobres sienten al ser rechazados por entidades financieras, tiene que ver con la falta de voz y de poder al no ser capaces de establecer relaciones con el mercado, y no solo con banqueros y prestamistas sino también con empleadores y propietarios.

Pocos participantes del estudio de Arboleda et al. (2004) mencionaron a las instituciones que ofrecen crédito formal, y lo hicieron en términos negativos, de tal suerte que lo más frecuente es que los pobres acudan a los vecinos, amigos o a parientes lejanos para pedir un préstamo, pues además las tasas suelen ser más bajas que en las entidades de crédito formales.

A pesar de esto, González de la Rocha (2006) comenta que las transferencias de Oportunidades han permitido que las mujeres beneficiarias se hayan convertido en sujetas de crédito:

(...) y con ello, se ha dinamizado la economía de la deuda dando lugar a márgenes más amplios de consumo. Contar con un ingreso seguro y regular ha dado a las mujeres titulares mayor capacidad de planeación en sus gastos y, sobre todo, ha acarreado certidumbre y mayor confianza (p. 166).

Por último, cabe decir que los funcionarios de los programas no se refirieron al crédito para hablar ni de la pobreza ni del florecimiento humano.

Estigma por ser pobre

Por ejemplo, una señora consiguió un trabajo en un restaurante pero ella no dijo que era de este lado, sino que dijo que venía del Tunal, o sea, ¿por qué tiene que negar uno de dónde viene?
María, Familias en Acción.

Los hogares manifestaron haber experimentado rechazo al nombrar la colonia en donde viven, porque los “otros” la identifican como un lugar peligroso donde roban, venden drogas y asesinan: “... y me decían: ¿dónde vives? No pues en la Ferro. ¡Ay, allá matan! (Comunicación personal, Inés, Oportunidades, no beneficiaria). Rodríguez (2012) explica que los estigmas sociales son reconocidos y reforzados como formas de desigualdad social y separación entre quienes son pobres y quienes no lo son. Explica que “un ejemplo de esto es el hecho de que si bien la violencia e inseguridad para muchos se entiende como un fenómeno generalizado de la ciudad, los espacios ‘violentos e inseguros’ son los espacios donde habitan los sectores populares” (p. 217).

Los participantes en esta investigación han vivido este rechazo mediante la mirada desaprobadora, la negación de empleos (Caracolí), el rechazo a compras fiadas por parte de vecinos y la privación de apoyos por parte de la presidenta de colonos (Ferrocarril). La idea que tiene Alba sobre la Ferrocarril no incluye a las personas que viven en las vías, dice: “No. La colonia de la Ferrocarril es la Ferrocarril, ya son parches mal pegados las conchas que se fueron a meter a vivir ahí [a las vías del tren], sin ser de ellos es muy aparte, acá es el Álamo” (Comunicación personal, colonia Ferrocarril, presidenta de colonos). Según Berenice, la presidenta trata a las mujeres de la zona de las vías de “pinches viejas hediondas

desarrapadas, cochinas y pobretonas” y condiciona su apoyo a la participación de las mujeres en pláticas del PRI.

El rechazo que han experimentado los hogares de Caracolí es un rechazo externo; es decir, de parte de personas que viven en otras colonias, mientras que el rechazo de los hogares de la colonia Ferrocarril es tanto interno (por parte de vecinos de otros sectores de la colonia), como externo.

Ausencia de protección, de integridad corporal y seguridad

Tanto hogares como funcionarios vincularon la pobreza con el sentimiento de inseguridad y desprotección. En Colombia, hablaron de la situación de pobreza por causa del desplazamiento forzado y en ambos países mencionaron casos de violencia física y verbal. También comentaron la situación de inseguridad en las colonias.

Los pobres por desplazamiento y los pobres históricos

Eso fue desde el 24 de diciembre del año pasado, que nos llegó una carta de las AUC, diciéndonos que éramos auxiliares de la guerrilla y que teníamos que salir, o si no, nos mataban; después, ya nos llegó la misma carta pero con flores, ya con eso, decidimos salir corriendo.

Mujer de Cazucá.⁴

En el programa Familias en Acción, tanto los funcionarios como los hogares beneficiarios y no beneficiarios identificaron la pobreza con el desplazamiento por el conflicto armado.

Los funcionarios hicieron una distinción entre pobres históricos y pobres por desplazamiento forzado, que en Colombia está vinculado con el conflicto armado que vive el país desde hace más de 60 años y ha sido la estrategia de guerra entre los grupos armados al margen de la ley y bandas narcotraficantes, para “fortalecer su control territorial, apropiarse predios agrícolas y desocupar territorios en donde existen recursos valiosos” (Niño, 2010, p. 53).

Cuando no han sido víctimas de violencia pero sí han sido víctimas del no acceso a las instituciones, víctimas de las no oportunidades, de la gran ciudad, son *pobres históricos*, que no han tenido la oportunidad de poder surgir. La población desplazada... puede ser que la pobreza sea vulnerabilidad, digamos de momento, que por sus circunstancias, puede ser que son personas que efectivamente

⁴ Tomado de Arboleda et al. (2004, p. 38).

han tenido muchos modos, pero que digamos que la circunstancia del desplazamiento los ha hecho vulnerables económicamente, pero digamos que sus experiencias son bastante diferentes (Comunicación personal, Camilo, Familias en Acción, funcionario).

Los hogares de la colonia Caracolí hablaron sobre la responsabilidad que tenía el gobierno con los hogares víctimas del desplazamiento forzado.

(...) está bien pero el Estado debería estar más pendiente de estas familias, (...) porque mire, aquí en Bogotá, ¿qué está pasando?, la mayoría de gente que se viene de los campos huyéndole a la violencia y todo eso, ¿a dónde llegan? Y la mayoría es a estos barrios, (...) y el Estado por ahí por darles un mercado y pagarles tres meses de arriendo ya cree que hace mucho y no está haciendo mucho. Porque muchas veces hay gente que sí y está bien, la gente aprovecha estas ayudas y todo, y hay muchas veces que en esos tres meses consiguen oportunidades de trabajo. Hay otra gente que no, hay otra gente que ya cuando son gente muy mayor de edad, que no está enseñada sino a trabajar la tierra, trabajar su finca, que toda la vida han vivido allá, viene acá ya y, ¿quién les da comida?, ¿quién les da un trabajo?, ¿qué van a saber hacer?, ¿qué hacen? Muchas veces no es porque ellos no quieran trabajar, es porque no tienen qué trabajar, no tienen qué hacer. (...) Qué saca ayudas, pero son ayudas provisionales (Comunicación personal, Fabiola, Familias en Acción, no beneficiaria).

Arboleda et al. (2004) señalan que el desplazamiento provoca tensiones en las familias y en las comunidades, pues muchas veces los desplazados tienen que vivir en condiciones de hacinamiento en las casas de parientes que los acogen y los presupuestos municipales resultan limitados para restablecer sus condiciones de vida originales. Además, en su estudio, algunos desplazados que viven en Cazucá (Soacha, municipio aledaño a Bogotá) manifestaron que no se han podido integrar a las nuevas comunidades porque han sido rechazados por líderes locales, pues la vida en la ciudad lleva otro ritmo e implica nuevos retos, son discriminados por sus costumbres y modales y carecen de habilidades para obtener un empleo en la ciudad. A los niños y jóvenes les cuesta adaptarse a nuevos lugares, donde no hay espacios para la recreación al aire libre. Además, todo el tiempo añoran lo que tenían, mientras los vecinos los ven como terroristas.

La distinción que hacen los funcionarios de Familias en Acción entre pobres históricos y pobres por desplazamiento forzado es trascendental, pues la tragedia que viven los millones de desplazados en el país llegó a ser tan fuerte que en el año 2005 el programa decidió incorporar al padrón de beneficiarios

a las víctimas del desplazamiento por el conflicto armado. Esta es claramente una de las grandes diferencias que tienen los programas y que por ende conlleva a que exista una manera distinta de pensar la pobreza en las familias tradicionalmente pobres y aquellas que por la violencia perdieron todo lo que tenían. No obstante, el apoyo que reciben los desplazados por la violencia y los pobres históricos por parte del programa es el mismo; la diferencia está en que el gobierno sí compensa con otras ayudas adicionales a los pobres por desplazamiento, y al parecer su compromiso con la atención a este grupo es mayor y está más sentada en una postura de derechos que aquella que tienen con los pobres históricos.

Violencia física y verbal. La violencia fue una de las características que Angélica (Familias en Acción) utilizó para describir la pobreza. Lo mencionó a propósito de una plática que tuvo con una señora que le confesó que su marido la agredía física y verbalmente.

La violencia hacia las mujeres fue documentada por Narayan (2000) en su estudio sobre *La Voz de los Pobres*. Comenta cómo además de las heridas físicas, las mujeres sufren problemas de salud y problemas psicológicos. Están confundidas porque no entienden cuál es la causa de la violencia, sienten desesperanza porque no pueden cambiar la situación, se aíslan, se deprimen y hasta contemplan la posibilidad del suicidio.

Al respecto, también González de la Rocha (2006) ha descrito que existen evidencias de violencia doméstica y deterioro familiar en hogares donde hay abuso de alcohol y otras sustancias. Esto se pudo comprobar con el caso de Ivette (Ferrocarri), quien comentó que su primer esposo la agredía físicamente y consumía cocaína.

Por otro lado, ninguno de los funcionarios entrevistados relacionó la pobreza con algún tipo de violencia.

La inseguridad en las colonias. En ambos casos estudiados, la necesidad más importante identificada por la mayoría de las entrevistadas fue la seguridad, y vinculada con ella están los problemas de venta y consumo de drogas, la delincuencia y las riñas callejeras de borrachos y entre pandillas de diferentes sectores de la colonia.

Esto mismo lo señaló Arboleda et al. (2004) al decir que los pobres en Colombia dicen que sus barrios y poblaciones están presionadas por la violencia, los peligros de las bandas de drogas, los grupos de limpieza social y las pandillas armadas que quieren controlar zonas y reclutar jóvenes.

Resulta preocupante en ambas colonias la baja intervención de la policía: en Ferrocarril, Berenice denuncia la entrega de dinero por parte de los delincuentes a los policías para que no ingresen al sector de las vías, y en Caracolí, la poca información que se tiene sobre las muertes de jóvenes en la colonia. Tanto Berenice como Fabiola coinciden en la opinión de que sobre ese tema es mejor callar o irse a otro lugar si no se quiere ser víctima de futuras represalias.

(...) la verdad uno no sabe acá, quién hace la limpieza [asesinato de jóvenes drogadictos], si la hace el gobierno o si la hace gente de acá mismo, la verdad uno no sabe, (...) yo tengo mi vecino, mi vecina, los más allegados acá pero entonces uno dice bueno, fulano trabaja en tal cosa, fulano trabaja en otra, pero uno no sabe en realidad a fondo qué es lo que hace (...). Para mí el barrio es igual que cualquiera, lo que pasa es que ya cuando crían fama (...) aquí (...) lo que pasa es que a veces y como en cualquier barrio, que usted vio, cálese, porque uno no se puede poner a ir a comentar nada porque también uno se va, o una de dos, o se va para otro lado o se va pal' cementerio (Comunicación personal, Fabiola, Familias en Acción, no beneficiaria).

Lo anterior es un ejemplo de cómo la violencia y la delincuencia se convierten en un círculo vicioso que se alimenta y que se agrava cuando no existen sistemas de justicia y de policía formal y comunal eficaces (Narayan, 2000).

Roberto, quien tiene contacto más cercano con los hogares de Oportunidades, fue el único funcionario que habló de la seguridad como una necesidad de la colonia. Al igual que los hogares, se refirió a la venta de drogas, la falta de intervención de la policía y relató cómo una vez lo intentaron robar en el sector de las vías luego de que salía de hacer una visita a un hogar beneficiario.

A pesar de la inseguridad que comentaron las entrevistadas en Caracolí, Carmen y Fabiola señalaron al mismo tiempo que hasta el momento no les había pasado nada grave. Incluso Fabiola agregó que los vecinos la cuidaban cuando llegaba tarde a su casa, y que el problema también estaba en la mala fama que se había ganado el barrio por la inseguridad. Esto resulta interesante, pues el sentimiento de inseguridad, en el caso de la colonia Caracolí, incrementa la solidaridad vecinal, según el ejemplo que da Fabiola, y también Angélica, quien comentó que entre los vecinos se turnaban para cuidar la cuadra. Además Roberto, de Oportunidades, relató que pudo salir ileso del intento de robo, luego de que uno de los asaltantes reconociera que el funcionario acababa de salir de la casa de su madre.

En otras situaciones, lo que sucede es que la falta de solidaridad se acrecienta por el temor que los pobres sienten por otros pobres, y el origen de la

desconfianza se da porque entre los mismos vecinos se perciben como peligrosos. La violencia que los rodea es capaz de separar a la gente de su propia comunidad y de impedir la organización (Arboleda et al. 2004; González de la Rocha, 2006; Medina y Florido, 2005).

A su vez, la mala fama que menciona Fabiola (Caracolí) guarda relación con la discriminación y el estigma que llevan los pobres comentados anteriormente, pues como lo mencionan Medina y Florido (2005), la violencia y la pobreza se relacionan como causa-efecto y de este modo se transforma al pobre en alguien sospechoso: “El pobre cuenta siempre con cierto grado de peligrosidad; es potencialmente resentido y agresivo; por lo cual, es necesario vigilarlo, contenerlo, disuadirlo” (p. 113).

El trabajo como causa y solución de la pobreza

Los funcionarios de ambos programas y los hogares se refirieron al empleo; lo mencionaron como parte de las causas estructurales que inciden en la pobreza y que condiciona el éxito de las actividades que realizan los programas. También dijeron que se trataba de una de las principales necesidades de los hogares.

Por su parte, para los hogares beneficiarios y no beneficiarios, el empleo fue la necesidad que más señalaron para describir la pobreza, pero sobre todo para llegar a su solución y para tenerse en cuenta como parte de los criterios de selección de los hogares en ambos programas. Asimismo, los hogares de ambas colonias explicaron que la falta de oportunidades de empleo, aunado a la falta de oportunidades producida por la exclusión lleva a los pobres a tener que trabajar en la informalidad, mendigar e involucrarse en actividades ilícitas como el robo (González de la Rocha, 2006).

La falta de empleo como una limitación a la acción de los programas en la reducción de la pobreza. Ricardo indicó que a pesar de que las acciones que realizan contribuyen con la reducción de la pobreza, les “está pegando la cuestión de la inflación mundial, este, que no hay los empleos suficientes actualmente (...) y eso pues lo ubica a uno en la pobreza.” Acepta que para disminuir la pobreza, no es suficiente con capacitar a los jóvenes, si al salir de la preparatoria no encuentran trabajo: “no basta con que capacites a la persona (...) sale de la prepa, sale como técnico, soldador o un técnico en informática, si no hay las fuentes de empleo, o si nosotros no lo vinculamos al momento a una bolsa de empleo” (Comunicación personal, Oportunidades, funcionario).

Ante esta situación, propone como solución el vínculo con otras instituciones y programas para desarrollar proyectos productivos. Dice que el programa

podría adoptar un proyecto en algún municipio, asesorarlo y de acuerdo con los resultados considerar su réplica en otros lugares. Esta propuesta resulta interesante en vista de que existen otros PTC que incluyen el empleo dentro de su campo de intervención. Además la mayoría de hogares admitieron que renunciarían al programa si pudiesen tener un trabajo.

Condiciones de trabajo de los pobres y la necesidad del mismo para evitar ser más pobre y para superar la pobreza. El funcionario Camilo, de Familias en Acción, comentó que la mayoría de los trabajos de las familias son irregulares, informales y con baja remuneración. Existen trabajos por días, como les ocurre a las señoras que trabajan como empleadas domésticas (Flor), en ventas ambulantes (los padres de Angélica y el esposo de Fabiola), o trabajos formales pero con un salario básico (Flor). También hay quienes son independientes y se dedican a la venta de productos varios. A esto último se refieren Arboleda et al. (2004), cuando señalan que los pobres luchan por ser creativos (venden ropa y zapatos por catálogo o la consiguen desde Estados Unidos como Ivette y Berenice; fabrican bolsas de tela como María y Fabiola, o venden tamales, arepas y botana a la puerta de sus casas como la hija de Fabiola y Esperanza) y emprendedores, pero esta lucha puede no recompensar tanto esfuerzo.

Esta descripción coincide con los hallazgos de Narayan (2000) sobre los trabajos de los pobres, quienes casi nunca pueden encontrar empleos remunerados permanentes y llegan a tener “muchos empleos pequeños” en donde se pueden exponer a peligros.

Por ejemplo, el trabajo como empleada doméstica (Flor), tiene una remuneración muy baja y es muy vulnerable a la reducción de horas o de días de trabajo. Flor se refirió a ello cuando comentó el temor que tenía de que una de sus patronas se fuera a vivir a Estados Unidos y le dijera que no volviera más. También habló de la frustración que le provocaba llegar a una casa de trabajo y no encontrar a la patrona para que le abriera la puerta. Esto significaba para ella perder no solo los ingresos de ese día sino también el dinero del transporte público utilizado.

En vista de la precariedad del empleo de los hogares, el trabajo fue considerado como una necesidad primordial tanto para la mujer como para otros miembros del hogar. Fue tal la importancia que los hogares mencionaron que tendrían en cuenta el trabajo formal y el número de personas que trabajan como un criterio para reconocer si un hogar es elegible para ingresar al programa. En este mismo sentido, también muchos hogares admitieron que tendrían en cuenta el ingreso del hogar en relación con sus gastos (ganar más de un sa-

lario mínimo) y en Caracolí mencionaron casos de errores de inclusión debido a que los hogares ganaban más de un salario mínimo, tenían trabajos formales y/o eran dueños de algún tipo de negocio en la colonia.

Resulta importante mencionar que el trabajo se vio como una necesidad para la mujer, a pesar de que el esposo ya trabaje y aporte el ingreso más importante del hogar. Esto se observa en Angélica, Ivette, Inés, Amelia y Berenice, quienes sienten que su aporte es importante y ayudaría a compensar los gastos del hogar.

En otros casos, por ejemplo, el de María, Flor y Esperanza, la necesidad de trabajar es mucho más apremiante porque, o bien ellas son madres cabeza de hogar y su trabajo constituye la fuente de ingresos más importante o necesitan trabajar para atender sus gastos personales, como le sucede a María.

Los hogares esperan tener un trabajo con prestaciones sociales (Flor), que brinde mejores condiciones de seguridad y menos esfuerzo físico, contrario a lo que sucede con un trabajo como oficial de obras de construcción (Angélica).

El trabajo como solución a la pobreza se ratificó con las respuestas que dieron varios hogares sobre la condición que se cumplió para que otros hogares conocidos dejaran de ser pobres. Flor habló del caso de una familia que era muy pobre y cuando “el esposo consiguió trabajo de celador y ya entonces ya iban bien, eh, me acuerdo un domingo que el esposo recibió su primer sueldo y uf, tremendo almuerzo que hizo y nos invitó” (Comunicación personal, Familias en Acción, beneficiaria).

Además, el trabajo también se mencionó como una de las condiciones que tendrían que cumplirse para que algunos hogares decidieran retirarse voluntariamente de los programas. Berenice se expresó de esta manera: “...para mí estar mejor es que ya no voy a depender del programa. Ya voy a depender de mí misma y de mi trabajo, ¡muéstreme mi puesto de comida!” (Comunicación personal, Oportunidades, exvocal).

Dificultades para acceder a un trabajo digno que se adapte a las necesidades de los pobres. Algunas beneficiarias reflexionaron sobre la dificultad para acceder al trabajo que les agradaría tener, entre ellas estuvo una edad avanzada, pocos estudios y tener que dejar a los hijos solos para poder ir a trabajar.

Pues me imagino que si yo me pusiera a trabajar, pero también desatendería a los niños, tengo también un sueño ahorita. Porque he conocido personas que trabajan el señor y la señora [inaudible] pero pues yo no puedo por los chiquillos (Comunicación personal, Inés, Oportunidades, no beneficiaria).

Esta misma situación fue reportada por Narayan (2000) en Bangladesh, donde las mujeres comentaron que querían oportunidades para trabajar en su propia casa.

Debido a la necesidad de cuidar a los hijos, y consciente de que el trabajo en las fábricas es muy mal remunerado, Esperanza comentó lo siguiente:

Hmm... un suponer pos, en fábrica pos no porque pagan lo mínimo y es de todo el día y no... y no, hay veces que no se ajusta a lo que te pagan. Y teniendo un negocio propio pos tú lo administras y sabes un suponer... este... cuánto gastas, administrarte. Y a veces que ganas más de lo que te pagan en una fábrica. Y estás en tu casa y cuidas a tus hijos (Comunicación personal, Oportunidades, beneficiaria).

A pesar de que el autoempleo puede ser beneficioso porque se goza de una mayor independencia, el trabajo puede resultar arduo, pues implica realizar cambios frecuentes y a veces drásticos para conseguir el dinero. Así le ha pasado a Esperanza, comenzó vendiendo cuadros, no pudo seguir vendiéndolos porque su esposo dejó de fabricarlos, comenzó a vender tamales, pero debido a que en época de verano no se le vende, tuvo que empezar a vender un dulce de leche.

Entre las dificultades a las que también tienen que enfrentarse los pobres están: el hecho de que los empleadores son cada vez más estrictos, contratan menos gente para trabajar en horarios más prolongados, con salarios muy bajos, pocos o ningún beneficio adicional, y condiciones laborales inclementes (Arbolleda et al., 2004; González de la Rocha, 2006).

La intención que se observa en los hogares por conseguir un trabajo o cambiarse a uno mejor, demuestra que los programas no afectan las decisiones de trabajo ni de participación en actividades remuneradas (Rodríguez, 2011). Sin embargo, algunas actividades realizadas y el cumplimiento de las corresponsabilidades sí afectan el tiempo libre de las mujeres y aumenta su carga de trabajo en general.

Ingresos, ahorro y deudas

El desempleo, así como los trabajos informales que suelen tener los pobres, llevaron a que los hogares y algunos funcionarios hablaran de los bajos ingresos, del no poder ahorrar y del tener que endeudarse, como características de la pobreza.

Juliana, vinculó la pobreza con los bajos ingresos que obtiene una familia y con el costo de vida actual:

Hace 20 años pues estaba bien que estuviera la familia ubicada en un territorio rural, viviendo de la parcela y con niños que crecían en eso. En este momento ya no es suficiente, pero la actividad económica no siempre ha evolucionado en la misma escala en que aumentan los costos de vida y las necesidades que tiene la familia para desarrollar sus cosas (Comunicación personal, Familias en Acción, funcionaria).

En este sentido, Fabiola, por ejemplo, asoció la pobreza con no tener dinero suficiente, no poder ahorrar y tener que vivir “asando y comiendo”, porque lo que se gana se tiene que gastar y no se puede ahorrar. Al respecto, la evaluación para centros urbanos de Familias en Acción 2011, encontró que solo 1.4% de los hogares ahorra (CNC, 2011).

Al preguntarle a los hogares si se sentían o no pobres, la mayoría reconoció que se sentían pobres cuando tenían limitaciones de dinero y/o ingresos insuficientes en el hogar.

Los bajos ingresos, y por ende los bajos ahorros, guardan relación con las deudas. Al momento de la entrevista, varios hogares (Angélica, Fabiola, Ivette, Amelia y Berenice) admitieron estar pagando deudas tanto a entidades como a familiares. Al respecto, Ivette comentó que recién ingresó a Oportunidades, le alivió mucho el dinero porque le permitió pagar una deuda.

Respecto de la imposibilidad de ahorrar, cabe rescatar que Camilo, de Familias en Acción mencionó que notaba una diferencia entre los hogares que podían ahorrar el dinero entregado por el programa y los hogares que no podían hacerlo. Según él, aquellos que pueden hacerlo han creado cooperativas, han movilizado el dinero en proyectos, logrando multiplicar el apoyo recibido.

Dependencia total de las transferencias. Angélica, de Familias en Acción, expresó que un hogar pobre era aquel que dependía totalmente de las transferencias. Al respecto, los funcionarios Camilo y Juliana comentaron que las transferencias no eran ingresos suficientes para los hogares. En este sentido, Juliana indicó que para disminuir la pobreza no basta con entregar transferencias condicionadas, “pues ninguna familia vive con ella (...) porque no es suficiente la transferencia para desarrollar hábitos alimenticios, para desarrollar ingresos autónomos de la familia, para desarrollar el acceso al trabajo” (Comunicación personal, Familias en Acción, funcionaria). Es por esto que piensa que la superación de la pobreza en general requiere de todo un conjunto de medidas, de políticas y también de aspectos privados de cada hogar.

Del grupo de hogares entrevistados, Esperanza fue la única beneficiaria que comentó que sería más pobre si dejaba de recibir el dinero de Oportunidades.

Este comentario lleva a pensar que su hogar es más dependiente de las transferencias que los otros hogares. Esto se explica porque es madre cabeza de hogar, sus hijos son menores de edad y aunque algunos trabajan, el dinero que reciben es mínimo y no puede considerarse como un ingreso estable que contribuya con la satisfacción de necesidades del hogar. Adicionalmente, la mayor dependencia de las transferencias se observa en el hecho de que el insumo fundamental para poder realizar la actividad económica principal (venta de comida) son las transferencias del programa.

El recorte de gastos no esenciales. Los hogares de ambas colonias señalaron como una necesidad del hogar el no poder complacer a los hijos con algunos gustos; es decir, con gastos que no son esenciales, más son deseables porque hacen parte de su idea de tener una mejor apariencia. Así lo comentó Esperanza: “así pues, que tienen ganas de esto y pues a veces no hay para comprárselo. Y van creciendo, se va haciendo adolescente las niñas y ya pos ella quieren vestirse, ¿eda?” (Comunicación personal, Oportunidades, beneficiaria).

Esta incapacidad de poder complacer a los hijos con estos gastos no esenciales, se explica como parte de las estrategias de reproducción y sobrevivencia que eligen los hogares en los tiempos más difíciles (González de la Rocha, 2006). Entre los gastos que son más reducidos están los costos del transporte, la ropa, la recreación y la vivienda. Aunque estas necesidades no son esenciales en la preservación de la vida, sí constituyen parte de la sensación de bienestar de las personas y conforman su dignidad o prestigio.

Quizá lo más importante es destacar que al tener que elegir entre alguna de estas estrategias de reproducción y/o sobrevivencia, los pobres se hacen más pobres, porque dejan de cubrir otro tipo de necesidades que son, al igual que el trabajo, importantes en la superación de la pobreza. La solución a la falta de un trabajo digno, a partir de alguna de las estrategias de reproducción y sobrevivencia compatible con sus necesidades entonces se convierte en un factor de empobrecimiento respecto de otras necesidades. Por lo anterior, el trabajo resulta ser una necesidad de primer orden, ya que su satisfacción redundaría en la satisfacción de un grupo mayor de necesidades.

Hogares en donde la mujer es cabeza de familia

Algunas entrevistadas mencionaron a los hogares en donde la mujer es la cabeza del hogar como un ejemplo de pobreza. Además, este criterio estuvo dentro de los dos factores más importantes a tener en cuenta en ambas colonias para elegir un hogar como beneficiario del programa, y también fue uno de los criterios por los que algunos hogares admitieron sentirse o haberse sentido pobres.

Pues mira en una persona sí veo que lo necesita porque ella es madre soltera. Sí, el señor los dejó y pues sus hijos están estudiando (...) Le echan ganas aún con sus pobrezas, porque la muchacha así está de flaquita y chaparrita chiquitita, digo: ella trabaja de noche para poder sacar a sus hijos adelante y para decir: llegué en la mañana de trabajar, mandé a mis tres hijos a la escuela, se queda a descansar un rato, se levanta a hacerles comida. Frijoles o sopa lo que tenga, pero ella ahí está. Y yo la admiro mucho porque es una muchachita, un pedacito de mujer, flaquita, flaquita, que la ves tú y pos sí, sí sientes feo, sientes que lo ocupa ella (Comunicación personal, Amelia, Oportunidades, vocal).

Del total de hogares entrevistados, el hogar que más asemeja la idea de pobreza por ser mujer cabeza de hogar, es el hogar de Esperanza (Oportunidades). Ella quedó como jefa de hogar, luego de que su esposo fue enviado a prisión por seis años. Tuvo que asumir por completo el sostenimiento de la casa y de sus cinco hijos. Con muchas dificultades, Esperanza logra abastecerse de alimentos para sus hijos, rara vez consume carne y solo da dos comidas al día. Vende tamales y manjar, pero los ingresos que recibe por ello son muy pocos. Uno de sus hijos, menor de edad, trabaja como ayudante de una chatarrería de la colonia y sus hijas, también menores de edad, limpian botellas y las venden para ayudarse con sus gastos personales.

Del mismo modo, Flor y Carmen recordaron el pasado, cuando sus esposos las abandonaron y quedaron solas a cargo de más de tres hijos. Flor además destacó su situación actual, pues no puede contar con el apoyo del marido porque se gasta el sueldo en la bebida y solo cuando quiere le ayuda con algún gasto del hogar.

Roberto, funcionario de Oportunidades, en algún momento también indicó que a los hogares con madre cabeza de hogar se les da prioridad debido a que las madres tenían que trabajar y dejar solos a sus hijos, por ejemplo.

El trabajo de la mujer fue descrito por González de la Rocha (2006) como una de las estrategias de sobrevivencia y reproducción de los hogares. Al tener que trabajar, la mujer aumenta su carga, pues ahora además de ser designada como la responsable del cuidado en el hogar, tiene que asumir el rol de ser la principal proveedora de ingresos del hogar. Además, la ausencia del cuidado infantil se convierte en un obstáculo para el trabajo, así como lo mencionó Esperanza, quien prefiere un trabajo en la casa. González de la Rocha (2006) comenta cómo la doble carga (trabajo/cuidado del hogar) genera:

Conflictos en sus distintos roles, en la ejecución de las diversas tareas y en sus intentos de equilibrar las distintas demandas a las que están expuestas. Lejos de

ganar un mayor control sobre sus vidas, las mujeres parecen enfrentar conflictos mayores a medida que ganan un espacio en la esfera productiva sin lograr ser dispensadas de sus responsabilidades domésticas tradicionales (p. 76).

El ocio y la recreación

El funcionario Camilo, de Familias en Acción, mencionó la recreación y el acceso a las instituciones y a la cultura como parte del florecimiento humano.

En contraste, muy pocos hogares entrevistados hablaron sobre la recreación y el ocio como parte de su idea de florecimiento humano. Solamente Fabiola, dijo que le gustaría poder hacer un viaje:

(...) de pronto hacer un viaje, que uno a veces de pobre nunca tiene una oportunidad de salir a un viajecito a conocer. A conocer más partes del país, más partes, ¿sí? A mí por ejemplo me gustaría conocer Santa Martha, Barranquilla y Cartagena, jajaja (Comunicación personal, Familias en Acción, no beneficiaria).

La poca mención sobre el ocio lleva a pensar que los pobres no tienen derecho a este, pues hay necesidades de subsistencia, entendimiento y protección que están por encima. Por ejemplo, la Canasta Básica de CONEVAL (CONEVAL, 2012a), que se usa para la medición de la pobreza, incluye únicamente 6 pesos mexicanos mensuales por persona para “artículos de esparcimiento” en zona urbana, y menos de 3 pesos mexicanos si se trata de la zona rural. La canasta no incluye transporte foráneo.

De hecho, al preguntarle a Amelia por aquello que tendría que hacer para dejar de ser pobre habló sobre la necesidad de recortar sus gastos recreativos con su familia. Lo expresó del siguiente modo:

Fíjate que hay muchas cosas digamos (...). Esas divertidas que nos vamos a dar, por ejemplo el fútbol de mis hijos y que a veces se gasta el dinerito que en una cerveza, que dos cervecitas, acabar con eso. Ahí subirías. Que no debemos de gastar, suponte ahí subirías a un nueve (Comunicación personal, Oportunidades, vocal).

Sin embargo, en uno de los comentarios de María se mencionó que algunos padres invierten parte de las transferencias en actividades recreativas para los hijos.

Para entender un poco más la relación entre la pobreza y la falta de tiempo para el ocio, vale la pena abordar a Damián (2010). Para la autora, el ocio fue

descrito por Aristóteles como la libertad de la necesidad de trabajar y para los griegos consistió en el estado del ser en el que la actividad que se realiza se tiene a sí misma como finalidad (Nussbaum, 2000; Max-Neef et al., 1993).

Damián (2010) comenta que a lo largo de la historia han sido las clases privilegiadas quienes han tenido más tiempo para el ocio y señala que con la entrada del capitalismo se ha reducido el tiempo de ocio debido a que las jornadas de trabajo se han alargado y el concepto de ocio ha devenido en entretenimiento y consumo. Destaca adicionalmente que la pobreza de tiempo también tiene que ver con el hecho de que para la gran mayoría de los trabajadores el tiempo de traslado hasta su trabajo y de allí a la casa representa casi media jornada laboral.

El escenario descrito por Damián permite entender por qué los hogares hablaron muy poco sobre la necesidad de ocio y al contrario consideraron la posibilidad de retirar el poco tiempo destinado a este para reducir gastos no esenciales, como lo indicó Amelia. Así, los pobres se ven obligados a aceptar empleos mal remunerados y con jornadas laborales extensas, o tienen muchos trabajos pequeños que les arrebatan el tiempo de ocio.

Al respecto Damián (2010) señala que programas como Oportunidades no son conscientes de esta realidad y operan sobre el supuesto de que los hogares tienen tiempo disponible para cumplir con las condicionalidades. La autora rescata investigaciones que han demostrado que la pobreza de tiempo se incrementa en los niños que no abandonan sus trabajos y al tiempo aumentan su dedicación a la escuela. Además, sobre todo en el ámbito urbano, algunos hogares potenciales beneficiarios son excluidos por el programa porque no tienen tiempo para inscribirse y realizar los trámites de incorporación.

Esto fue comentado por Juliana, de Familias en Acción, para explicar por qué el porcentaje de hogares que se inscribían al programa era tan bajo. Por último, Damián (2010) dice que la pobreza de tiempo aumenta en las mujeres beneficiarias, al recaer en ellas el cumplimiento de las condicionalidades, al ser presionadas muchas veces a realizar trabajo gratuito en escuelas y clínicas y al tener que hacer el trabajo doméstico.

De este modo la autora critica las condicionalidades de este tipo de programas y comenta que una entrega del beneficio de manera incondicional permitiría que los beneficiarios tengan tiempo para realizar aquello que les resulta valioso. Asimismo, habría que apoyar la idea de desligar a la mujer como principal cuidadora del hogar y como la única encargada del trabajo doméstico, ya que ello le permitiría tener un mayor tiempo de ocio.

Capital físico

El capital físico se entiende, por ejemplo, como la posesión o acceso a las tierras, la vivienda y su infraestructura y los bienes personales o domésticos que en casos de emergencia son susceptibles de ser vendidos.

Propiedad de vivienda

Cuando pagaba arriendo que uy (...) y dejaba uno de comer por guardar lo del arriendo, yo creo que yo y esa familia fuimos las crisis más difíciles y ahorita ya no, ahorita ya se normalizó.

Flor, Familias en Acción.

Es importante mencionar el tema de la renta, pues aunque de los hogares entrevistados solo Carmen paga renta, ella comenta que hacerlo implica mudarse con frecuencia y que la renta se suma a los gastos mensuales.

González de la Rocha (2006) señala que la adquisición de una casa es más complicada en las ciudades y hay muchos grupos domésticos que habitan en propiedades alquiladas o prestadas. Ello implica más gastos, dificultades para usar la vivienda con fines productivos, riesgos ante alzas en el precio del alquiler y limitaciones para establecer relaciones sociales con vecinos y amigos del barrio debido a las mudanzas frecuentes.

Es importante decir que la mayoría de los hogares eligieron vivir en las colonias Caracolí y Ferrocarril debido a que en su momento vendían terrenos muy baratos en las colonias, o bien les eran cedidos o compartidos por familiares u otros conocidos. De este modo, se aliviaron del pago de la renta. El principal problema que tienen ahora es que no cuentan con escrituras de propiedad de sus casas, pues les genera inconvenientes cuando quieren realizar algún trámite jurídico o una transacción relacionada con dichos inmuebles.

Además, la vivienda fue la segunda idea más comentada por los hogares al referirse a lo que sería estar mejor: “No pos vivir más mejor, más bien aquí, tener mi casa, mía (risa). Sí, es de mi tío. Pos tener mi casa... qué más (risa), pos vivir yo sola con mis hijos pues” (Comunicación personal, Esperanza, Oportunidades, beneficiaria). Y se habló de ella también para referirse a los aspectos que no tendrían en cuenta para incluir a un hogar como beneficiario de los programas.

Camilo afirmó que la vivienda es una necesidad para las familias porque: “hay familias que son bastante numerosas y que en algún momento ni siquiera les arriendan por el número de personas que son” (Comunicación personal, Familias en Acción, funcionario). Además buscan tener algo propio y suelen ser víctimas de estafas.

Ricardo además indicó que con la medición anterior de pobreza, por lo general no entraban al programa los hogares pobres urbanos que llegaban de otras zonas a la ciudad a pagar renta.

Infraestructura de la casa, adaptación de espacios y mobiliario

*Pues de que se inunda, se inunda a cada rato. Cuando llueve.
Hay veces que sí, hay veces que hasta al cuarto se me mete.
Tuve como dos años que se me metía como medio metro.
Inés, Oportunidades.*

El arreglo de la casa resultó una idea muy comentada por los hogares beneficiarios y no beneficiarios de ambas colonias. Los hogares hablaron de la importancia de cambiar la construcción de su casa, al referirse sobre las necesidades de su hogar. Así lo comentó Berenice: “Sí. De material con concreto, piso, porque mira, ¿ves cómo está el terregal?” (Comunicación personal, Oportunidades, exvocal). También se mencionó la necesidad de adecuar diferentes espacios de la casa: “Arreglar el baño, ponerles a ellas sus cosas aparte, son tres camas y la litera, son una cama grande y la litera y ya pues la de nosotros está más grande” (Comunicación personal, Inés, Oportunidades, no beneficiaria), “poder pintarla, poner piso de azulejos y construir una segunda planta” (Comunicación personal, Amelia, Oportunidades, vocal).

En la colonia Ferrocarril se encontró que los hogares de Inés y de Esperanza no cuentan con la infraestructura adecuada para soportar las fuertes lluvias que se presentan en época de verano. La casa de Inés es de madera y el techo de la casa de Esperanza no protege totalmente de la entrada del agua. Inés, por ejemplo, manifestó que su casa se ha inundado hasta medio metro.

En concordancia con la opinión de los hogares, Narayan (2000) describió que, en muchos casos, la deficiente calidad de las viviendas es aquello que distingue a los pobres de los no pobres. Se trata muchas veces de los “techos con goteras, las paredes agrietadas y llenas de moho, las ventanas rotas, los suelos podridos, los inodoros atascados y las tuberías enmohecidas” (p. 51).

La débil infraestructura de varias viviendas de los hogares entrevistados guarda relación con el hecho de que inicialmente las colonias surgieron como proyectos de autourbanización no regularizado (González de la Rocha, 2006) en los que la mayoría de las familias construyeron sus viviendas.

Aunque los hogares no mencionaron la ayuda de los programas para la adecuación de sus viviendas, la evaluación a centros urbanos con Oportunidades realizada en el año 2003, mostró que el apoyo del programa había

servido para regularizar la tenencia de la vivienda, para sustituir materiales de desecho por materiales más firmes, la edificación de muros y techos y el pago para la adquisición de servicios. González de la Rocha (2006) señala que el uso de las transferencias para este fin no significa un desvío de los recursos sino la ampliación del margen de posibilidades que ha permitido el programa. Y advierte que este impacto positivo no implica pensar que los hogares hayan solucionado por completo sus necesidades en materia de vivienda e infraestructura.

Riesgos ecológicos. El temor ante una catástrofe natural que pudiera afectar la vivienda fue manifestada por Inés y por Angélica. En el caso de Inés, el temor se fundamenta en que su casa no tiene la infraestructura adecuada, es de madera, y no podría soportar un terremoto. En cuanto a Angélica, está el temor de que haya un deslizamiento de tierras en Caracolí y se quiebre un tanque de tratamiento del agua que está allí: “jajaja yo siempre me he soñado de que ese tanque (de agua) se, ¿cómo se dice? Da unos movimientos, llegara a partirse o algo así, jajaja. Porque primero allá [colonia Caracolí] sin necesidad de terremotos han habido avalanchas” (Comunicación personal, Familias en Acción, beneficiaria).

En el caso de Caracolí, el riesgo ecológico al que se está expuesto guarda relación con el hecho de que la colonia surgió como un proyecto de urbanización irregular, por lo cual el lugar de asentamiento no se encontraba adaptado para albergar en buenas condiciones a una población (Narayan, 2000).

¿Una mirada positiva sobre la pobreza?

*Son ricos porque tienen el poder aquí en la Tierra (...),
pero se les va a acabar.*
Berenice, Oportunidades.

Al indagar sobre la pobreza, varios hogares destacaron puntos favorables sobre la misma. Algunos vincularon la pobreza con una virtud, y la mayoría estuvo de acuerdo con que lo importante era ser feliz y para ello bastaba con tener lo necesario. Explicaron que no siempre se sentían pobres y que existen diferentes tipos de pobreza.

La pobreza como una virtud. Berenice describió a la pobreza como una virtud al citar un apartado de la Biblia que demuestra la justicia de Dios con los pobres. También explicó que los gobernantes no conocen la palabra de Dios, pero los pobres sí la conocen.

Porque la palabra de Dios es para que se cumpla, tal vez los gobernantes que tenemos ahorita no conocen la palabra de Dios y yo sí la conozco, porque hay otra parte que dice: a los pobres, a los no letrados, les fue dada instrucción mejor que a aquellos que según ellos la merecían. ¿Quién era Pedro? ¿No era un pescador? Todos los discípulos eran gente pobre como yo y llegaron al conocimiento (Comunicación personal, Oportunidades, exvocal).

Adicionalmente, al preguntarle a Ivette por lo que significaba para ella estar mejor, se encontró una nueva referencia a la religión y a Dios, pues comentó que: "... o sea a mí lo material no me hace falta, yo soy feliz con la creencia de mi Dios y con mi fe" (Comunicación personal, Oportunidades, desvinculada).

Las opiniones de Berenice y de Ivette describen al pobre como alguien religioso, que trata sus problemas con la divinidad (Medina y Florido, 2005) y que como indica Berenice, es alguien que es bienaventurado porque se cree en que "el que llora será consolado, el hambriento será saciado, el perseguido será bendecido" (Medina y Florido, 2005, p. 109). Hay una esperanza en que, después de la muerte, por ser pobre se alcanzará la vida eterna. Porque de los "pobres es el reino de los cielos". Así las cosas, la pobreza adquiere un tinte virtuoso. Es importante destacar que esta opinión difiere de los hallazgos reportados por Medina y Florido (2005), quienes encontraron en la opinión de los pobres de Guadalajara la idea de la pobreza como una condición predestinada y no la noción del pobre bienaventurado ni del pobre como alguien que es más feliz. Esta última idea fue expresada por Ivette.

Por otra parte, algunos hogares manifestaron que en la pobreza era posible ser feliz, basta con tener salud, comida, educación, tener alguien que les sonría y con quien compartir. Fabiola lo dijo así: "No le pido mucho a la vida de que yo sea rica, que yo pueda... no, no porque ya, eso ya sería demasiado, pero bien estar sí es para uno vivir bien, holgadamente, dignamente..." (Comunicación personal, Familias en Acción, no beneficiaria).

Ivette además vinculó la pobreza con una actitud, al decir que la gente rica cambia su manera de ser, se cree "más" y por ello los demás la miran con desprecio.

Sí me siento una persona pobre porque digo: pues yo *no anhele riquezas*, como le digo a mi mamá yo no anhele, no soy ambiciosa, yo digo, yo con lo que mi Dios me da, con eso me conformo (...) porque yo he visto casos de que hay gente que entre más tiene más quiere (...) por eso yo no me genero un... idealizándome con tener mucho dinero, porque yo siento que yo sí cambiaría (...) porque soy una persona humilde y sencilla y no quisiera cambiar no más

porque el dinero me haga cambiar (...) Por eso yo o sea sí me siento pobre, pero también me siento a gusto... (Comunicación personal, Oportunidades, desvinculada).

Relatividad de la pobreza, tipos y niveles de pobreza

¿Pobre pobre? Pues no sé en qué sentido pobre, porque hay muchas maneras de sentirse pobre, ¿verdad?
Berenice, Oportunidades.

Al preguntarles a las entrevistadas si se sentían pobres, se hallaron respuestas complejas, pues en la mayoría de los casos relataron niveles o grados de pobreza en donde quizás ellas se situaban en un grado no tan bajo, pues reconocieron que habían personas más pobres que ellas. Además, se encontró que a los hogares les resultó difícil indicar si se sentían o no pobres: para responder tuvieron que decir frente a qué sí se sentían pobres y frente a qué cosas por ejemplo no lo eran.

Este ejercicio de pensarse como pobres, llevó a que varias de las entrevistadas evocaran su pasado y las situaciones difíciles que vivieron, para concluir que en el pasado eran más pobres que en la actualidad, pues perciben aspectos en los que ya no lo son.

Sí claro, sí en un tiempo antes sí lo viví hace como siete, ocho años atrás, sí, que entonces mi esposo se fue y quedé abandonada, y uno estaba... [se sentía más] vulnerable, sí claro, se aguantó mucha hambre por... porque pues mi hija no conseguía trabajo y como ellas no quisieron estudiar ni nada, imagínese ella con 4, 5 niños (...), éramos 11 personas. Claro y todas en una pieza durmiendo unas sobre otras (Comunicación personal, Carmen, Familias en Acción, beneficiaria).

¿Pobre pobre? pues no sé en qué sentido pobre, porque hay muchas maneras de sentirse pobre, ¿verdad? En cuanto a fuerza y a voluntad y a coraje no me siento pobre. Siento el empuje, siento el coraje. Las ganas, ¿sí? En cuanto a dinero pues sí, sí me califico como pobre, porque carezco de muchas cosas... (Comunicación personal, Berenice, Oportunidades, exvocal).

El aspecto más indicado por los hogares de ambas colonias para justificar si fueron o no pobres en algún momento, fue el tipo de comida y la frecuencia de consumo de alimentos. La siguiente cuestión más comentada fue tener li-

mitaciones de dinero y/o ingresos insuficientes en el hogar. En tercer lugar se mencionó el tener que trabajar en cualquier cosa, estar desempleado y por ende tener a los nietos desprotegidos. Y también estar sola y sin pareja. En cuarto lugar se indicó pobreza por no tener una infraestructura y un arreglo adecuado de la casa y por pertenecer a un hogar *dona* (González de la Rocha, 2006).

Estos aspectos, y otros que se mencionaron con menor frecuencia, resultan significativos en la medida en que podría decirse que los hogares entienden la pobreza no como un concepto estático y definido, sino más bien dinámico y gradual. Dinámico en vista de que la mayoría de los hogares no se asumió como pobre o no pobre, sino como pobre porque “no puedo complacer a mis hijos con cierto tipo de comidas”, pero no pobre porque “vivo bajo un techo” o pobre en el pasado cuando “tuve que dejar de comer para poder pagar la renta” y no pobre ahora porque “mis hijos no se acuestan sin comer”. Gradual porque recurrieron a la comparación con otros hogares para explicar por qué eran menos pobres que otros hogares: “Pos a la vez sí y a la vez no; porque yo digo: pos tan siquiera tengo un taco que darles a mis hijos, pero hay gente que hay veces que no tienen nada” (Comunicación personal, Esperanza, Oportunidades, beneficiaria).

¿Enfoque de derechos o retórica de derechos?

Una postura que parta no solo de las causas individuales de la pobreza, sino de la pobreza como exclusión social; es decir, como “un fenómeno social, de orden estructural y efectos colectivos, que impide a determinados sujetos y grupos poblacionales llevar una vida adecuada” (Pérez, 2010, p. 5), debe considerarla como la negación al derecho de llevar una vida decente o como el incumplimiento de los deberes mínimos del Estado. Acorde con esta postura encontramos a Abramovich (2006), para quien la pobreza es el resultado de la privación de algunas libertades: la libertad de evitar el hambre, el analfabetismo y la enfermedad. Además, está determinada por factores culturales, económicos, legales, sociales y políticos.

Al respecto, en este apartado se presenta la opinión de funcionarios y de hogares beneficiarios y no beneficiarios en relación con el papel del Estado en la solución de la pobreza, el enfoque de derechos de ambos programas y la opinión que tienen sobre la participación ciudadana y la contraloría social, pensando en que son importantes como mecanismos para exigir el cumplimiento de los derechos. Con este propósito se describen los espacios de participación disponibles en cada programa y el aprovechamiento que los hogares pueden hacer de ellos.

La función del Estado ante la pobreza

Los funcionarios de ambos programas estuvieron de acuerdo con atribuirle al Estado una función especial respecto de la pobreza. Ricardo se refirió sobre todo al cubrimiento de las necesidades básicas (habló del Seguro Popular), y también mencionó el establecimiento de capacidades iguales, refiriéndose a que el Estado no puede hacerse cargo de casi seis millones de familias beneficiarias durante muchos años.⁵ Por eso, afirma, desde el programa: “tienes que desarrollarle las capacidades para que ellos este... busquen, superen su condición de pobreza”. Concluye que el Estado sí se ha estado haciendo cargo de la pobreza: “Entonces te digo, para mí el gobierno está asumiendo en un momento el cargo de esa responsabilidad, de la atención a la pobreza. De que falta vincularlo apoyos para sacarle más provecho, yo digo que sí. Faltan cosas por hacer” (Comunicación personal, Oportunidades, funcionario).

Puede pensarse entonces que para el funcionario la labor del Estado está más vinculada con la satisfacción de las necesidades y el desarrollo de capacidades, pero muy poco con la garantía de derechos. También cabe pensar que la permanencia del programa es muestra de que el Estado no ha cumplido con las responsabilidades que el funcionario le otorga.

Camilo, habló de la función del Estado como la generación de oportunidades “para que las personas por sus propios medios tengan las herramientas para salir de la pobreza” (Comunicación personal, Familias en Acción, funcionario); además le atribuyó al Estado la creación de una red de protección para los pobres vulnerables en Familias en Acción. Este comentario pone en cuestión el Sistema de Seguridad Social actual y la Red Juntos, donde se supone que existen diferentes programas que en conjunto tratan de atender este asunto. La creación de la red además permite pensar que el programa Familias en Acción por sí mismo no logra hacer que los pobres salgan de la pobreza, y hace dudar sobre la eficacia de la intersectorialidad; es decir, de los otros programas e instituciones que de la mano tienen el mismo propósito.

La pobreza como incumplimiento de los derechos por parte del Estado

En opinión de los funcionarios, la pobreza sí tiene relación con el incumplimiento de los derechos por parte del Estado; sin embargo, únicamente Camilo habla sobre el tema, pues para Roberto, el Estado ya brinda las herramientas necesarias a los pobres y lo que hace falta es que los pobres cambien de actitud.

⁵ Hasta 2012 la cobertura de atención fue aproximadamente de 5.8 millones de hogares.

Al respecto, Angélica, la beneficiaria más joven de Familias en Acción, asoció la pobreza con la incapacidad de hacer reclamos, de hablar y de defenderse por desconocimiento de sus derechos.

(...) también por nosotros mismos, por no así un reclamo una queja, por no así como nosotros tenemos deberes también tenemos derechos, y si el gobierno está es por nosotros (...) que la gente no habla, se queda callada ya todo eso (...) y que por ejemplo las personas que realmente son de estratos altos, ellos sí alegan sí tienen, sí saben de leyes, saben cómo pelear. Por eso ellos siguen subiendo más para arriba (Comunicación personal, Familias en Acción, beneficiaria).

Camilo estuvo de acuerdo con que la función del Estado frente a la pobreza es garantizar los derechos fundamentales. Además vinculó los derechos con el problema de la desigualdad social,

(...) y yo creo que en los países desarrollados también la concentración de la riqueza se la han tomado unos pocos entonces digamos que las bonanzas económicas pues no han tocado a las personas más pobres y ese es el problema, el problema es que no hay una repartición equitativa de los recursos (Comunicación personal, Familias en Acción, funcionario).

También hizo énfasis en la importancia de que el Estado crea en los pobres e invierta en ellos:

Entonces la idea es poder dar a las personas con menos recursos todas las oportunidades y también si hay las transferencias condicionadas también darles esas transferencias para que haya circulación de dinero, ¿por qué?, porque ese dinero se va a reinvertir en la misma sociedad donde tú estás parado, si tú no tienes plata no puedes comprar nada, resulta que tú no tienes plata y el Estado te la da, pues resulta que la pones a circular (...) y se multiplique, y la fuerza laboral se va a incrementar (...) o sea que invertir en los pobres paga. Pero lo que pasa es que las ideologías económicas en Latinoamérica están del otro lado, están es: yo invierto en pobreza siempre y cuando al país le vaya bien, no debería ser así, deberíamos invertir en los pobres porque es la fuerza más grande laboral que a veces está ahí... quieta. Más bien con eso se nos retribuye mucho más trabajo y podemos sacar muchas más cosas, pero pues... me puedo estar metiendo en problemas (Comunicación personal, Familias en Acción, funcionario).

A pesar de este reconocimiento que hace Camilo sobre la pobreza, su postura se notó ambigua ya que también comentó que el problema que existe es

que no se ha hecho suficiente divulgación sobre cuáles son las obligaciones del Estado y cuáles son las obligaciones del ciudadano frente a la vulnerabilidad económica. Al respecto habría que decir que la Constitución Política de Colombia debería ser un marco legal de referencia para evaluar las obligaciones del Estado con los ciudadanos.

A partir de este vínculo que los funcionarios hicieron entre la pobreza, los derechos y el papel del Estado, cabe preguntarse sobre el enfoque de derechos que tienen los programas.

Los derechos que se otorgan en los programas desde los funcionarios

Como el derecho de la mujer, ¿sí? A evitar la violencia, este, el derecho a la vida, este, los derechos como ciudadanos primeramente, ¿no?, el derecho a la salud, el derecho a la educación, el derecho a la convivencia, ¿sí? Cómo no ver violentados en un momento sus derechos, y como defenderse, ¿sí?

Ricardo, Oportunidades.

En general, los funcionarios de ambos programas consideran que tienen un enfoque de derechos en las acciones que realizan. Ricardo, de Oportunidades, considera que esto es así debido a que el programa brinda acceso a la salud, a la educación, a la información, al buen trato y a unos apoyos. También porque promueve el derecho de las mujeres a no ser violentadas y tiene en cuenta los derechos como ciudadano.

Los funcionarios de Familias en Acción consideran que incentivan la exigencia de los derechos por parte de los beneficiarios hacia la Alcaldía, prestan una buena atención, fomentan la participación y el trámite de los documentos de identificación ciudadana para los miembros de los hogares. Adicionalmente, Camilo, de Familias en Acción, indicó que para el funcionamiento del programa se debe partir del cubrimiento previo de los derechos básicos en los hospitales y en las escuelas.

A pesar de que los funcionarios de Familias en Acción hablaron del ejercicio que hacen por fomentar los derechos, Camilo comentó también que el programa en sí no es un derecho, porque no depende de la voluntad política del gobierno que esté en turno. Camilo lo expresó del siguiente modo:

(...) pues muchos detractores que dicen que (...) la crítica es que uno tenga que demostrar que es pobre para acceder ah... pero el enfoque de derechos pues pensaría que no es tan ajustado a la realidad, porque nosotros en general eh,

pues digamos que el enfoque de derechos que tiene el programa de Familias en Acción como tal sí, siendo que no es ley, es una voluntad del gobierno de turno... (Comunicación personal, Familias en Acción, funcionario).

El hecho de que hasta el momento de la investigación el programa no estuviera dentro de un marco jurídico, le quita peso a la responsabilidad que tendría el programa como parte de una estrategia para combatir la pobreza. Es por esto que de acuerdo con Castilho (2011, p. 11) para hablar de un enfoque de derechos en los PTC es necesario generar marcos institucionales. Al estar sujetos a marcos jurídicos, se facilita la rendición de cuentas, se garantiza la participación de las autoridades del Estado en programas de protección social, también se reduce el riesgo de que los cambios políticos afecten los programas y se cuida el derecho que tienen los beneficiarios a la seguridad social.

El programa Familias en Acción adquirió un marco jurídico en junio de 2012, con la Ley 1532 (Congreso de Colombia, 2012),⁶ fecha posterior al momento de la entrevista realizada a los funcionarios. Este punto es importante porque Camilo explicó que el programa estaba más comprometido con los pobres por desplazamiento forzado que con los pobres históricos debido a que estaban cobijados por la ley. Lo manifestó así:

⁶ En la nueva Ley se establece que el Programa queda sujeto a la coordinación y administración del Departamento para la Prosperidad Social. En el artículo 4, se indica que tienen derecho al programa: a) las familias en situación de pobreza (definidas así por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social), b) las familias en situación de desplazamiento y c) las familias en situación de pobreza de acuerdo con los procedimientos de consulta previa y focalización establecidos por el programa y además las familias afrodescendientes en pobreza extrema acorde con el instrumento validado para tal efecto. En el párrafo 4 de la Ley se anuncia que a la población indígena víctima del desplazamiento forzado se le dará una inclusión con enfoque diferencial al programa. Resulta ser más clara al establecer criterios de salida y de pérdida de derechos del programa; la creación de un sistema de información de subsidios monetarios para garantizar la publicidad de condiciones de acceso; criterios de elegibilidad, criterios de priorización; autoridades competentes para su otorgamiento, plazos y procedimientos de postulación; la estimulación de la veeduría ciudadana; nuevos mecanismos de verificación de las condicionalidades, las competencias de las entidades territoriales y los convenios que pueden suscribir con el programa; condiciones para el blindaje electoral, mecanismos de evaluación del programa, mecanismos de contraloría social y la evaluación de las condiciones de salida del programa entre otros.

(...) la población desplazada tiene unas prebendas por ley, tiene que ser obligatoria la vivienda, tiene que ser obligatoria la generación de ingresos, pero para población pobre histórica el único programa como tal que está es programa Familias en Acción (Comunicación personal, Familias en Acción, funcionario).

Ahora que todos están cobijados por la misma Ley cabría esperar una igualdad de derechos para ambos tipos de pobres.

Los derechos que se otorgan en los programas según los hogares

Para la mayoría de hogares el concepto derecho resultó extraño, y hubo que hacer una explicación previa sobre lo que se podría considerar un derecho, para luego sí preguntarles por los derechos que podrían tener al estar en los programas. Las vocales de ambos programas fueron quienes hablaron con mayor propiedad sobre el tema.

Se notó además que no todos los hogares entrevistados reconocieron tener derechos por estar inscritos en el programa. Por ejemplo, Amelia indicó que en lugar de tener derechos lo que tenían era obligaciones: “Pues no, no en sí derechos, derechos, así. Derechos no, obligaciones sí, jajá (...) yo no sé por qué pero, pero derechos no” (Comunicación personal, Oportunidades, vocal). Esto responde claramente a la gran importancia que tienen las corresponsabilidades en ambos programas, y sobre todo a la relación de causalidad que existe entre las corresponsabilidades y los derechos: cumple una corresponsabilidad y te otorgo un derecho.

Adicionalmente, Carmen mencionó que la entrega de transferencias no es una obligación sino una voluntad del gobierno: “...sí es que eso [las transferencias] no es obligación del gobierno ni de nadie, de nadie decirle a usted tome, le doy, es una voluntad, si porque a mí me dan es esa ayuda les digo gracias a Dios, es una bendición que yo no esperaba de...” (Comunicación personal, Familias en Acción, beneficiaria).

De esta manera ni el programa ni las acciones que realiza tienen el carácter de derecho, y son vistas más bien como un “favor” o “bendición” que genera una actitud de agradecimiento y no tanto de exigencia y merecimiento del programa. “Es decir, prevalecen expresiones del tipo ‘por suerte me lo dieron’, ‘cuando se termine se termina’, ‘mientras me lo den lo aprovecharé’” (Rodríguez, 2011, p. 23).

También se encontró que en ambas colonias se reconoció el derecho a tener el programa y como tal a recibir las transferencias. En Ferrocarril, dos de las beneficiarias de Oportunidades relacionaron el derecho a recibir un buen

trato en el centro de salud, debido a la queja que tienen por la actitud grosera de una de las enfermeras.

En Familias en Acción, la vocal María, diferenció los derechos según si se trataba de ser vocal o solo madre beneficiaria. Como vocal mencionó que siente que debería tener el derecho a que reconocieran el trabajo que hace voluntariamente, pues a veces no tiene dinero para el transporte, para pedir información por ejemplo. Como madre beneficiaria, mencionó el derecho a la salud para los niños y a que el dinero de los hijos llegue de manera puntual. Esta última parte es importante porque fue una queja en común en la colonia y coincide con la explicación que proporciona Camilo sobre el mayor problema que genera quejas en el programa.

De aquí se concluye que el reconocimiento de los derechos por parte de los hogares en alguna medida surge de la experiencia de vulneración de alguno de ellos o del temor de que esto llegase a pasar. Este último es el caso de Angélica, quien argumenta por qué piensa que merece el programa ante el temor de que su puntuación del SISBÉN aumente y por ende tenga que salir del programa.

Por último, están las opiniones de Inés y de Fabiola (no beneficiarias de los programas), quienes expresaron de manera directa e indirecta que sentían tener derecho a ser beneficiarias. La primera porque tiene una casa frágil, sin acabar de construir, tiene cinco hijos, todos en edad escolar, no trabaja, y le cuesta mucho pagar los gastos educativos de sus hijos; la segunda porque dice nunca haber recibido un apoyo por parte del gobierno y porque se siente más merecedora del programa que otros hogares que lo tienen y cuentan con negocios en la colonia.

Derechos de la mujer y empoderamiento femenino

*De pasar de mujeres que escasamente escribían,
ahora son mujeres que sean electas o no,
ahora tienen la capacidad de hablar, de manifestar
sus necesidades y las necesidades de la comunidad.
Conocen en un porcentaje muy importante de las
familias inscritas, sus derechos en salud y educación.
Juliana, Familias en Acción.*

Los funcionarios de Oportunidades señalaron que las mujeres se han vuelto gestoras de sus propias necesidades y saben cómo actuar frente a los actores políticos y frente a sus esposos:

(...) la capacidad que les ha dado nuestro personal a través de tener un desarrollo humano personal, este ha servido porque las mujeres, ya se reconocen sus derechos, ya reconocen sus obligaciones. Y cuando saben sus derechos, ya se defienden del marido, ¿sí? Ya se defienden de (...) un servidor público, entonces el estar nosotros pendientes de nuestras familias [rurales] (...) y dicen: es que ya no estoy tan tonta como estaba antes, ahora ya sé esto, ahora ya sé esto... (Comunicación personal, Ricardo, Oportunidades, funcionario).

Los funcionarios de Familias en Acción mencionaron que antes de estar en el programa las vocales no eran visibles dentro de las comunidades y ahora sí lo son, hasta el punto de que algunas de ellas han participado en cargos de elección popular. La funcionaria Juliana también comenta que las mujeres, al conocer sus derechos como ciudadanas, han cambiado su posición de estar solas, arrinconadas a ser ciudadanas demandantes de servicios y conocedores de los derechos. La funcionaria dice que son mujeres capaces de expresar sus necesidades y las de la comunidad, además reconocen sus derechos en salud y educación, y saben cómo solicitar servicios de cursos, asesoría jurídica y ofertas de museos.

El liderazgo, según Camilo, surge de la designación de tareas que el enlace municipal de cada localidad descarga sobre ellas para que lo representen ante las comunidades. Este liderazgo está en sintonía con otras investigaciones que resaltan el esfuerzo que hacen los PTC porque las mujeres ganen en una dimensión política. Rodríguez (2011) lo describe así:

El funcionar como “las” interlocutoras con el Estado “proveedor” las pone en una posición relacional con las instituciones que antes de estos programas no existía. Por otro lado, cuando la transferencia del beneficio se acompaña de otras actividades que involucran la interrelación entre beneficiarias, y/o la participación en actividades comunitarias, se consigue un avance en la participación, que también empodera a las mujeres (pp. 29-30).

Investigaciones cualitativas sobre *Oportunidades* y *Bono Solidario* han evidenciado niveles de empoderamiento psicológico que se expresan en un incremento de la confianza, la autoestima y una mayor apertura mental (Armas Dávila, 2000, Adato et al., 2000; en Rodríguez, 2011). No obstante, esta dimensión de empoderamiento pudo comprobarse parcialmente en las vocales de los programas, pero no en las demás beneficiarias.

Los hogares entrevistados en la colonia Ferrocarril confirmaron la opinión de Ricardo sobre la seguridad que tienen para interactuar con los políticos. Esto se reflejó en los comentarios negativos sobre la manipulación de la que fueron víctimas

por parte del exgobernador Emilio González Márquez. Sin embargo, no es posible afirmar que esta posición crítica sea producto de las acciones de Oportunidades.

No obstante, hubo dos hogares, uno de ellos el de la vocal Amelia, que al comienzo no estuvo muy seguro de aceptar participar en el estudio, y evadió en varias ocasiones las citas para ser entrevistada. Al final, se supo que Amelia tenía miedo de ser dada de baja del programa por acceder a dar su opinión para el estudio. Este ejemplo pone en duda la afirmación que hace Ricardo acerca de que todas las beneficiarias de Oportunidades tienen pleno conocimiento sobre las causales de baja en el programa y por ende no le temen a quien las amenace con quitarles el programa.

En Caracolí se confirmó la intención de participación política de las mujeres, con el caso de la vocal María, quien confesó haber estado tentada a lanzarse como edil. No obstante, María también admitió que su liderazgo y reconocimiento en la comunidad se lo debe principalmente al programa Visión Mundial y no a Familias en Acción.

Respecto del liderazgo, puede decirse que las vocales entrevistadas en ambos programas confirman que se sienten reconocidas y son identificadas en las colonias fácilmente por los vecinos. Este tipo de reconocimiento no lo manifestaron las demás titulares entrevistadas.

También se encontró que el liderazgo no siempre ha sido una ventaja, pues las vocales a veces sienten que no les queda espacio para su vida privada: “desde que uno tenga vida pública nada le pertenece a uno, porque uno tiene que vivir condicionado a lo que dirán los demás” (Comunicación personal, María, Familias en Acción, vocal), y se han ganado conflictos entre vocales: “Porque siempre que me la encontraba me decía: usted ¡pinche vieja con su gente y yo con mi gente!, ¡no se meta con mi gente!” (Comunicación personal, Berenice, Oportunidades, exvocal).

Exclusión de derechos: la discapacidad

... el inconveniente es que este programa de Familias en Acción no está diseñado para pagar discapacidades, o sea no tenemos la capacidad para corroborar, verificar y avalar, ni certificados...

Camilo, Familias en Acción.

En el momento de la entrevista, cuando Familias en Acción todavía no era una Ley, Camilo aclaró que el programa otorgaba derechos en tanto que “no hacemos ningún tipo de discriminación sectorial ni etaria, nosotros ah, (...) o sea las inscripciones son de libre acceso. Si tú estás dentro de los potenciales a inscribir no

tienes ningún tipo de limitación al acceso...” (Comunicación personal, funcionario). Sin embargo, se encontró que sí existen limitaciones al acceso, pues el programa discrimina a los hogares que tienen hijos con alguna discapacidad de tipo cognitivo o que no le permita ingresar al sistema educativo estándar. Esto es así, debido a que no se les puede hacer un seguimiento a su desempeño escolar y a su atención médica. Según Camilo, el programa no fue diseñado para atender a ese tipo de población, y es al Ministerio de Salud a quien le corresponde encargarse; de esta manera el funcionario no acepta la idea de que el programa le niegue el derecho a ingresar al programa a esta población que también es pobre. Al final, indica que el programa sí ha estado pensando la manera de incluirla, pero la dificultad está en encontrar la manera de hacerles seguimiento y de asegurar que hagan un uso adecuado de las transferencias.

La exclusión de las personas con discapacidad también fue reconocida por los hogares, María describió como un error de exclusión del programa a un hogar que tiene un hijo con discapacidad:

Sí, la verdad la señora que tiene una niña especial acá y sólo que porque la niña ya es mayor, pero lo necesita (...) mire sin mentirle, les toca dejar esa niña encerrada ahí, porque ella tiene que trabajar por las cosas de su niña, el señor está recién salido de la cárcel, los hermanos trabajan, tienen sus hijos entonces no pueden estar pendientes de la muchachita (Comunicación personal, Familias en Acción, vocal).

A propósito de esto, se encontró en la nueva Ley del programa, en el párrafo 4 del artículo 10 que: “El Gobierno Nacional evaluará y/o diseñará una estrategia para la inclusión dentro del subsidio de las Familias en Acción a las familias con miembros discapacitados” (Congreso de Colombia, 2012). Esta nueva disposición acerca mucho más al programa a un enfoque de derechos, al pensar en respetar el principio de igualdad y no discriminación, “el cual implica el deber de los Estados de proteger a las personas frente a riesgos y vulnerabilidades de forma igual y no discriminatoria” (Castilho, 2011, p. 11).

Los derechos y las corresponsabilidades

*... dicen por ahí que al que mucho se le da mucho se le exige
y al que poco se le da poco se le exige.*

Roberto, Oportunidades.

Los funcionarios de ambos programas establecieron un nexo entre los “derechos” (entiéndase apoyos) que ofrecen los programas y el cumplimiento de las

corresponsabilidades. Los funcionarios admitieron no estar de acuerdo con entregar las corresponsabilidades sin recibir algo a cambio, porque eso sería regalar el dinero y porque parten de la creencia de que “para recibir hay que dar” y al Estado no le corresponde darlo todo.

De aquí se derivan las ideas de que el derecho a tener los apoyos de los programas solo se otorga si hay una corresponsabilidad y de que a cada derecho le corresponda una obligación. Además, esta postura cobra mayor énfasis en los funcionarios de Familias en Acción, al momento de decir que el programa no es asistencialista porque pide corresponsabilidades a cambio de la atención que brinda.

Entre los hogares entrevistados en ambas colonia se encontró un común acuerdo respecto del retiro debido al incumplimiento de las corresponsabilidades. Entre los argumentos de las entrevistadas estuvo la idea de que cuando a uno le dan, tiene la obligación de dar otra cosa, tal como ocurre con un trabajo: “es como un trabajo, cualquier trabajo tiene su responsabilidad y todo” (Comunicación personal, Ivette, Oportunidades, desvinculada).

Hay muchos padres que les toca presionarlos para que hagan las cosas, entonces el que cumple con sus cosas también tiene sus derechos, el que cumple sus deberes tiene sus derechos, me imagino yo o pienso, es mi pensar, ¿no? (Comunicación personal, Fabiola, Familias en Acción, no beneficiaria).

Al establecerse una relación: cumplimiento de corresponsabilidades = otorgamiento de derechos, se desvanecería el rol del Estado como responsable del cumplimiento de los derechos humanos. Además se desconocería la naturaleza de los derechos como incondicionales, inalienables e irrenunciables debido a que corresponden al hombre por el simple hecho de su existencia y porque uno de sus fines es salvaguardar la dignidad humana (Contreras, 2000).

Asimismo, se advierte que esta visión de condicionalidad de los derechos podría excluir o vulnerar a aquellos que ya sufren violaciones de derechos humanos (Castilho, 2011), por lo cual se estima que, en el caso de los ptc, un enfoque de derechos debería “considerar mecanismos de incentivos sin generar exclusiones arbitrarias o discriminatorias sobre los destinatarios” (Pautassi, 2011, p. 50).

La participación, los espacios y los tiempos

Al preguntarle a los hogares por la participación en los programas y su conformidad con ellos, algunos hogares e incluso Inés, que no es beneficiaria, estuvieron de acuerdo con que la participación consistía en el cumplimiento de las

corresponsabilidades. Esta opinión coincide con el balance que hace Valencia (2008) sobre los PTC en América Latina, donde se encuentra que la participación ciudadana suele limitarse a los mecanismos de corresponsabilidad, con excepciones como el programa Jefes y Jefas de Argentina y algunas estrategias de rendición de cuentas. Sin embargo, otros hogares, como el de Amelia, aprueban las actividades que ya realizan y la metodología desarrollada mediante la dramaturgia.

En la colonia Caracolí, la mayoría de hogares admitió no conocer de qué trataba una asamblea municipal ni saber muy bien en qué consisten los comités de conectividad. Únicamente la vocal supo dar cuenta de las asambleas, los comités de conectividad y las veedurías ciudadanas. Esto lleva a preguntarse qué tanto es el aprovechamiento de los diferentes espacios de participación en Familias en Acción y si en ello incide el factor de que no sean espacios de asistencia obligatoria a diferencia de los espacios de Oportunidades.

Al preguntarles a los hogares si se les ocurría que el programa pudiese contemplar otras formas de participación, fue difícil obtener una respuesta rápida, y quedó la impresión de que era la primera vez que les preguntaban su opinión sobre las actividades que podrían realizar los programas. No obstante, hubo algunos hogares que propusieron el fomento de diferentes maneras de apoyo y organización entre vecinos.

Aquí, formar en la colonia, de ayudarnos unos con otros, o sea como que uno así como quien dice un apoyo, de ayudarse unos con otros. Porque aquí lo que pasa es que estamos muy distanciados, en este barrio (Comunicación personal, Ivette, Oportunidades, desvinculada).

En este sentido, cabe destacar la potencialidad que tienen los espacios de participación tanto de Oportunidades como de Familias en Acción para promover el capital social, máxime cuando muchos de los hogares entrevistados en ambas colonias manifestaron no tener apoyo por parte de su familia y muchas veces tampoco de los vecinos. Varios de ellos dijeron que no se atreverían a pedir su ayuda ni siquiera cuando se tratara de una situación de extrema urgencia. Otro argumento a favor del provecho que se le podría sacar a estos espacios lo señalan Arriagada y Mathivet (2007; en Rodríguez, 2011) al decir que “muchas veces las mujeres participan en los programas para salir de su entorno habitual y compartir con otras mujeres, lo cual favorece la constitución de redes sociales de apoyo” (p. 30).

Por su parte, González de la Rocha (2006) ha señalado que en los centros urbanos, el cumplimiento de algunas corresponsabilidades y las pláticas de salud,

son vistos por algunas mujeres como espacios lúdicos que les sirven para salir de su ambiente cotidiano y charlar con otras mujeres. Al respecto la autora concluye que de este modo se pueden estar generando procesos de construcción de ciudadanía “que permiten a los miembros de las familias participar en las acciones que contribuyen a superar la situación de pobreza como sujetos activos, y no pasivos, en este proceso” (p. 131).

Cabe decir que ninguno de los hogares dio un ejemplo sobre formas de participación que tuviesen que ver con las capacidades que mencionaron tener y con las actividades que dijeron les gustaría aprender, por lo que no vincularon la participación con las capacidades, pero sí ligaron estos intereses por aprender con la superación de la pobreza.

Los hogares tampoco vincularon la participación con la contraloría social, lo que lleva a pensar que los hogares no se reconocen como sujetos con derecho a participar en procesos de toma de decisión y a preguntarse si los programas están siendo claros con los hogares respecto de este derecho.

Los espacios de participación en Oportunidades son de obligatoria asistencia, con excepción de la contraloría social, mientras que los espacios de Familias en Acción no lo son. Establecer esta diferencia es importante porque, tal como lo mencionó Ricardo, la participación de las mujeres en las zonas urbanas es más difícil porque trabajan y por tanto disponen de menos tiempo. Juliana, además comenta que:

En Bogotá como las mamás trabajan, como el tráfico es pesado, entonces [hace] que muchas de las actividades tengamos que hacerlas sobre los fines de semana. Entonces el fin de semana no es la misma duración digamos los encuentros de cuidado, no sé, que si gustara cuatro horas. Aquí tienen que ser cosas mucho más cortas porque el tiempo de una persona de Bogotá es muy distinto que una persona del municipio (Comunicación personal, Familia en Acción, funcionaria).

Acorde con esto, ambos programas deberían tener presente el tiempo de las titulares en el cumplimiento de este tipo de actividades.

En Familias en Acción, como se anotó antes, solo la vocal manifestó conocer todos los espacios de participación que tiene el programa, pero no señaló que hubiese asistido a todos ellos. Los demás hogares dijeron que conocían los encuentros de cuidado, pero muy pocos han podido participar debido a que trabajan o realizan actividades domésticas: “Sí ha habido muchos talleres pero la verdad no... (...) Y si han hecho yo no me he enterado o me encontraba trabajando, la verdad no sé” (Comunicación personal, Angélica, Familias en Acción, beneficiaria). De hecho María comentó que tuvo que negociar con el progra-

ma la realización de únicamente tres Encuentros de Cuidado al año, pues las condiciones para realizarlos son difíciles por requerir de tiempo y dinero de las madres.

En la colonia Ferrocarril, ninguno de los hogares entrevistados se quejó por tener que asistir de manera obligatoria a estas reuniones, pero sí apareció el comentario de que el lugar de la reunión quedaba muy lejos de sus casas. Es posible entender la ausencia de quejas debido a que las titulares saben desde el momento en que quedaron inscritas que de cualquier manera deben sacar el tiempo para asistir a estos espacios.

Sin embargo, al asistir a una MAPO dirigida por el responsable de atención del programa entrevistado, se observó que el funcionario no quiso recibir unos formatos por parte de una mujer que le explicaba que debía irse a trabajar. La respuesta del funcionario fue que debía entregarlos más tarde (unas dos horas después) en la MAP. Luego, el funcionario me explicó que no la había atendido porque había otras señoras que estaban allí y que habían dejado de ir a trabajar y sería injusto con ellas recibirle a la otra mujer que no podía quedarse.

Es importante resaltar esta situación porque la asistencia obligatoria a estos talleres y la responsabilidad que los PTC otorgan a las mujeres al ser las principales encargadas del cumplimiento, tienen una implicación directa sobre su tiempo libre. Evidencia empírica del programa Oportunidades, sistematizada por Espinosa (2006; en Rodríguez, 2011) aclara que las implicaciones en el tiempo libre se deben a que:

Son las encargadas de las gestiones para cobrarlo, y también porque son quienes deben asegurar la asistencia regular de sus hijos a la escuela y asistir a las revisiones y cuidados de la salud, para ellas y sus hijos. Adicionalmente, porque deben asistir a actividades vinculadas al programa, como charlas educativas (p. 26).

La contraloría social: ¿un requisito administrativo o un derecho?

*No. Yo no entiendo, ¿por qué tiene uno que esperar
40 días para ir a hacer el reclamo?,
pues ayer, pues comentaban que hubo gente que había,
de tanta reunión, no pude preguntar. Pero no.
Angélica, Familias en Acción.*

En Familias en Acción, la contraloría trata sobre la capacitación en derechos de la Constitución Política del país, sobre la consulta y búsqueda de información

a la que se tiene derecho; por ejemplo, el conocimiento sobre ciertos procedimientos en el programa. Ninguno de los funcionarios de Familias en Acción mencionó el blindaje electoral como una característica de la contraloría social.⁷

En Oportunidades se describió la contraloría como el organismo encargado de abrir los buzones de las quejas, vigilar los recursos del programa, y explicarles a las señoras sus derechos y obligaciones.

Hevia (2007) establece un vínculo entre la contraloría social y el derecho, al decir que mediante la contraloría social: a) se espera tener la capacidad de exigir los derechos civiles y políticos que permiten que los gobernados controlen a los gobernantes y b) se supone que al controlar y vigilar las políticas públicas gracias a la rendición de cuentas se estén haciendo exigibles otros derechos como los sociales, económicos, culturales, etcétera.

La opinión de los funcionarios refleja este vínculo de la contraloría social con el derecho al decir que se capacita a los beneficiarios en los derechos de la Constitución, en el derecho a la información y de petición. Esto se vio un poco más claro en Familias en Acción, ya que en Oportunidades el funcionario entrevistado enfatizó más en que la contraloría brinda la posibilidad de quejarse por medio de buzones.

Sin embargo, como se describió atrás, no todos los hogares tienen claro qué derechos tienen al estar en los programas. Algunos de ellos están relacionados con situaciones de vulneración a los mismos o con el temor a que no se los reconozcan. Además, ninguno de los hogares manifestó que los programas les otorgaran el derecho a la participación ciudadana ni a la rendición de cuentas.

Ahora bien, ninguno de los hogares entrevistados, con excepción de los vocales de ambos programas, manifestó haber participado en alguna capacitación al respecto, pero se mostraron interesadas por participar en determinado momento en ello. La respuesta a esto puede encontrarse también en Hevia (2007), quien explica que la población en general conoce muy poco sobre la contraloría social porque esta tiende a convertirse en un requisito administrativo y no tanto en espacios de participación y vigilancia ciudadana. Además

(...) los beneficiarios muchas veces no reciben la capacitación suficiente— las instancias estatales encargadas funcionan con muy poco personal y no se destinan recursos especiales para la capacitación constante de contralores sociales —ni

⁷ Sin embargo, en el párrafo 3 del artículo 10 de la nueva Ley del programa, se establece que no se podrán hacer afiliaciones durante los 90 días previos a la contienda electoral de cualquier localidad. Esto no aplicará para las familias desplazadas (Congreso de Colombia, 2012).

poseen atribuciones que les permitan, por ejemplo, citar a reuniones a los responsables técnicos o políticos de los programas para pedir cuentas o denunciar amenazas o actos proselitistas (p. 35).

Por último, cabe pensar también que la respuesta esté en la polisemia de significados que puede adquirir la contraloría, como: acciones de gobierno destinadas únicamente a los beneficiarios de programas sociales, a instancias para presentar quejas y denuncias, el blindaje electoral y el monitoreo ciudadano (Hevia, 2007).

Vale aclarar que el conocimiento de los sistemas de atención ciudadana y la interposición de quejas y reclamos por parte de los hogares no siempre estuvo acompañado del sentir que se tiene la capacidad de exigir un derecho. Las vocales de ambas colonias fueron quienes estuvieron más cerca de esta capacidad de exigir. Por ejemplo, la exvocal Berenice, expresó que su capacidad de exigir su derecho estaba en que había cumplido con lo que le pedía el programa. Este argumento es similar al argumento que dieron algunos funcionarios, en el que se tenían derechos dentro del programa siempre y cuando se cumplirían con las corresponsabilidades. De hecho María, la vocal de Familias en Acción, mencionó que su grupo de titulares no siente la capacidad de exigir porque no tienen la misma capacitación que ella ha tenido. Indicó que había hecho el esfuerzo por capacitar a las beneficiarias en el tema de los derechos, pero la baja participación la hizo desistir.

Otro caso fue el de Inés, de la colonia Ferrocarril, el único hogar no beneficiario, que no consiguió obtener una respuesta ante su reclamo por no haber salido seleccionada en el programa después de haberlo intentado por más de tres veces.

(...) Sí porque ya les preguntaba a varias o también yo iba aquí a la central (canta el gallo) no pos es que tú no lo ocupas. Yo le decía bueno pero, ¿por qué no lo ocupo? No pues es que yo creo en las listas, dice las cosas, le digo: yo digo lo que me dan para gastar, porque tengo que gastar; digo hay veces que no pago lo de los niños, la inscripción lo voy pagando poco a poco no de una vez, porque nos da opciones de primero pues si tengo que pagar algo no puedo, pero ya lo demás lo voy pagando... yo digo pero... yo iba y me decían: no es que tú no los ocupas, le digo vaya y vea mi casa, porque sí han venido y sí la han tomado, sí han venido y han tomado la casa, pero no. Esa es la respuesta que dan todos (...) así me quedó; digo ya después ya vendrá mi suerte y ya (Comunicación personal, Oportunidades, no beneficiaria).

También estuvo el caso de Flor y Angélica, quienes después de acudir al punto de atención para hacer un reclamo porque no les llegó el último pago a uno de sus hijos, recibieron la respuesta de que debían regresar en 40 días para levantar la queja, sin saber por qué. El retraso de los pagos impide a los hogares poder realizar las actividades o compras ya planeadas. Asimismo, implicó que Flor dejara de trabajar un día y por lo tanto dejar de percibir ingresos y que Angélica tuviera que desplazarse hasta el punto de atención estando en periodo de puerperio: “me dijeron que fuera después del 3 de febrero, o sea después del sábado, ahorita como he estado en dieta no he podido ir, me dijeron que si era verdad y que si tenía los documentos me reembolsaban la plata” (Comunicación personal, Familias en Acción, beneficiaria).

Mecanismos de participación: los sistemas de atención ciudadana

Los funcionarios de ambos programas manifestaron que existen mecanismos para atender las quejas y reclamos de los beneficiarios. Roberto mencionó buzones en donde los hogares beneficiarios pueden dejar sus denuncias, reclamos y pedir aclaraciones. También habló sobre la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), pero no explicó cuál era su función.

Roberto mencionó que, a pesar de que las beneficiarias conocen el derecho que tienen de quejarse y conocen los mecanismos para hacerlo, se sienten cohibidas por el temor a una represalia ante la denuncia hecha.

Al preguntarles a las entrevistadas de la colonia Ferrocarril por los mecanismos para establecer una queja, se encontró que todas saben cómo hacerlo, usando los buzones y acudiendo a las mesas de atención para pedir aclaraciones y reportar quejas. Sin embargo, tal como lo dijo Roberto, los hogares no siempre se han atrevido a hacerlo. Esperanza dijo no sentirse capaz de quejarse de la trabajadora del centro de salud por miedo a que reaccionara con una represalia.

No, porque no me siento con confianza pues, de decirle [la queja al director del centro de salud]. Pues ¡sabe!, cómo te diré, ya es señora medio grandecita y ora ella me sacó que en sus tiempos no había esas ayudas del gobierno y que sabe qué, y pues puras de esas. Y yo pues me quedé, ¡ayyy esta señora!, ya habían dicho pues, yo ya había escuchado todo eso que me dijo a mí. Le había dicho a otras y las otras sí se quejaron y dijo: pues cuando les pase eso pues hagan un escrito y me lo pasan a mí. No más que, ¡ayyy yo no!, pero habrá otra, jaja (Comunicación personal, Oportunidades, beneficiaria).

Varias de las beneficiarias de Oportunidades tuvieron la misma queja que Esperanza. A diferencia de esta última, Amelia se quejó ante el director del hospital.

¡Híjole!, tremendamente, tremenda esa señora, muy... a mí me molestó mucho y no más a mí, todas estamos a disgusto con esa mujer, porque a mí me dice: ¿y tú porque tienes esa niña si no es tu hija? Le digo pues, ¡porque tengo que tenerla! ¡Y no, es que no es tu hija! Dice no es que no es tu hija, no es que esta niña es mía, yo la crié desde que su madre murió, pero es que no es tu deber tenerla aquí. ¡Ayy no!, le dije: mire todo está bien, pero el día que el apoyo salga de su bolsa, dígame, pero de su bolsa no sale. Es que en mi familia jamás ocupamos de apoyos de nadie, dele gracias a Dios [le respondió]. (...) Que atendió a mi hijo el grande, ¡hazte para allá!, usted no porque está obeso (...) Mal, mal, este de hecho, no sé una persona llevó una muchachita embarazada, ¿ella es su hija? Sí, pero es que ella ya no le dijo, ¡ayyy no, no, tú estás embarazada! ¡Hazte para allá tú ya no estás en el programa! (Comunicación personal, Oportunidades, vocal).

Queda la impresión de que quienes admitieron haberse quejado fueron principalmente vocales. De hecho, la exvocal Berenice demostró haber hecho varios reclamos al programa por haber dado de baja a un hogar de ancianos, por no verificar el uso dado a las transferencias en otro hogar.

Los funcionarios de Familias en Acción dijeron que el programa está atento para recibir quejas, tutelas, derechos de petición y que disponen de puntos de atención y de una línea telefónica para atender a las titulares y a otras entidades que tienen relación con el programa. Camilo indicó que los beneficiarios sí hacen uso del recurso de la queja, y han puesto tutelas aun cuando el programa no constituye un derecho por ley. El motivo más común de las quejas tiene que ver con algún problema con los pagos y no tanto con los procedimientos y trámites del programa. Esta información coincide con lo reportado por algunos hogares (Angélica, Flor y María) de Caracolí, quienes expresaron su descontento porque sus hijos no recibieron las transferencias en el último mes. La evaluación a los centros urbanos de 2011 confirma esta situación, pues 40.9% de las titulares considera que existe una irregularidad en los pagos y el promedio de días de retrasos de los mismos es de 49.1 días (CNC, 2011, p. 21).

En los hogares de Familias en Acción no queda claro el conocimiento sobre la manera de realizar una queja. Algunas de las entrevistadas comentaron haber llamado a una línea de atención telefónica y después de ello haber acudido al punto de atención más cercano a su casa.

La selección y la medición de la pobreza

En esta cuarta parte se presentan los conocimientos de los funcionarios de los programas sobre la medición de la pobreza en el país, su participación en dicha

medición y la relación entre esta última y la selección de los hogares en los programas. También se describen las opiniones sobre los errores de exclusión e inclusión de hogares en los programas, la cobertura, focalización y el capital social de los beneficiarios de ambos programas.

La medición de la pobreza y la selección de los beneficiarios en los programas

Los funcionarios entrevistados en ambos programas no tienen un conocimiento profundo de la relación entre la metodología de medición de la pobreza multidimensional del CONEVAL (Oportunidades), la nueva metodología de medición multidimensional y monetaria (Familias en Acción) y la selección de los beneficiarios en los programas.

(...) con la cuestión de la pobreza multidimensional del CONEVAL, ¡ah caramba!, y pues aquí nos complicó a nosotros porque inclusive, este, pues nos pusimos a platicar porque inclusive con compañeros de otros estados y no encontramos un método, cómo medirlo, ¿no?, hablamos sobre una línea de vida, ¿no?, y este acá han estado leyendo pues que la línea tenía el ingreso per cápita de la familia y qué es lo que alcanza para la alimentación, ¿sí?, y ellos ponen una canasta básica de alimentos, pero bueno la canasta básica de alimentos también la ven y como que no es congruente con la línea de vida que ellos ponen ahí, lo que ponen es cierta cantidad de alimentos a consumir por persona pero no ponen las cantidades y las frecuencias, y pues también te digo a mí me queda todavía no muy claro exactamente cuál debe ser, sería más claro que me dijeran cuánto debe recibir per cápita una familia al día (Comunicación personal, Ricardo, Oportunidades, funcionario).

Los funcionarios de Familias en Acción dijeron que el programa no se involucra en absoluto con la medición de la pobreza,⁸ pues de eso se encarga el DNP, quien aplica unas encuestas, diseña e implementa la metodología de medición de la pobreza y genera unas bases de datos. El programa recibe las bases de datos que se utilizan para focalizar la población apta para inscribirse al programa. De

⁸ En Colombia existen dos tipos de mediciones de la pobreza: una monetaria y una multidimensional. En la medición monetaria se considera pobre a quien vive con menos de 194.696 pesos (US 104.535) y pobre extremo a quien vive con menos de 87.672 (US 47). Según la medición multidimensional se considera pobre a quien tiene una carencia de 33% en alguna de las siguientes dimensiones: condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y la juventud, salud, trabajo y acceso a los servicios domiciliarios y condiciones de vivienda.

este modo “Ese es el método de selección digamos, de inscripción del programa Familias en Acción, nosotros no seleccionamos sino que las familias ya tienen un puntaje” (Comunicación personal, Camilo, Familias en Acción, funcionario).

El programa ya toma la encuesta hecha, y el puntaje determinado. Entonces no percibe... a ella lo que le falta es... o lo que tiene mal es una situación familiar de eliminación de... hacinamiento y techo de cartón. No. El programa no sabe qué pasó con ese particular. Sabe la puntuación (Comunicación personal, Juliana, Familia en Acción, funcionaria).

Sin embargo, mencionan los criterios que piensan que son tenidos en cuenta por los instrumentos de selección Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS) y SISBÉN, que están relacionados principalmente con: la localidad en donde se encuentran y los servicios con los que cuenta, el ingreso familiar, el nivel educativo, pertenencia a algún pueblo indígena, adscripción a otros programas, recursos por parte de familiares del exterior, la salud y el tipo de vivienda (CUIS) y con ingreso por familia, la dependencia económica, la vulnerabilidad, el acceso a la salud, educación, la edad de los hijos, las condiciones de la vivienda, las vías de acceso, el estrato socioeconómico (SISBÉN).

Ricardo de hecho termina diciendo que, al no entender la estimación de la línea de pobreza con la medición multidimensional del CONEVAL, no puede

(...) explicarle a una familia hasta dónde lo vemos, entonces cuando nosotros vamos a encuestar a las familias, pues dependemos exactamente pues nada más del sistema eh, de cuantificación que nos da, el sistema de calificación del programa (Comunicación personal, Oportunidades, funcionario).

Afirmaciones similares reportaron algunos hogares beneficiarios de la colonia Ferrocarril.

El desconocimiento de los criterios de selección y enfoque de derechos

*...y la computadora te lo va a decir:
si entras al programa o no entras al programa.
Amelia, Oportunidades.*

Los hogares colombianos saben que la puntuación en el SISBÉN I les permite reconocer si son aptos o no para ingresar al programa y reconocen que entre

más cercano al cero sea su puntaje, más posibilidades tienen de acceder a los programas sociales del gobierno. En cambio en los hogares mexicanos el criterio es desconocido y se asocia al procedimiento general de selección, y a los resultados de la encuesta (CUIS). Además las ideas que tienen sobre ello obedecen a la especulación, a la suerte y al criterio que tiene la computadora al momento en el que el funcionario realiza el CUIS. La opinión de Amelia permite ver esto:

Me digas de por aquí yo tengo dos personas pues que sí, sí la necesitan mucho y que sí salgan. Y que hasta le pido a Dios que sí salgan. Sí en febrero las inscribí yo. Entonces sí yo he o, dos o tres que inscribí que sí, sí lo ocupan y que pues que desgraciadamente por cualquier cosa, a veces hasta mala suerte tiene uno que ni sale uno (Comunicación personal, Oportunidades, vocal).

Al respecto, Inés además comentó las siguientes razones de su no selección:

Ajá, porque piensan que ya no, porque trabaja ya va a tener mucho dinero. Yo digo si vieran que nomás gana lo que es... Digo no me ven pidiendo porque pues gasto lo que es, y lo que les tengo que dar a ellos, pero ellos no saben si yo pido por otro lado o no, o qué hago para buscar dinero (risas de niños al fondo) (Comunicación personal, Oportunidades, no beneficiaria).

Al preguntarles si les gustaría conocer los criterios de selección, todos los hogares de la colonia Ferrocarril manifestaron estar interesados, particularmente Inés, quien no ha salido favorecida en la elección.

Este desconocimiento de los criterios de selección del programa cuestiona el enfoque de derechos del mismo, sobre todo en Oportunidades, pues en Familias en Acción la puntuación del SISBÉN I confiere a las familias mayores posibilidades de acción ante un posible error por exclusión del programa, y además les da un marco de referencia para juzgar su posición de pobreza respecto de las posiciones de otros más o menos pobres. Esto se observó directamente en los rumores y en la información que se difundió en Caracolí sobre la exclusión del programa a todos los que tuviesen un puntaje superior a 35.

Yo pienso que para esto no deberían mirar ese nuevo SISBÉN, porque eso, o de mirarlo sí, pero entonces dejarlo más alto, de forma de guiarse ellos, un ejemplo de uno a... pongamos 50, 60, digamos así, porque es que salió muy alto ese puntaje (Comunicación personal, María, Familias en Acción, vocal).

En Oportunidades no basta con que los criterios de elegibilidad se encuentren consignados en las Reglas de Operación del Programa para cumplir con el derecho de información y la transparencia, si los funcionarios no los conocen y pasan por alto la explicación de los mismos. Esta ausencia de información puede significar no otorgar el derecho a los hogares potenciales de ser elegidos, de quejarse y de demostrar su derecho a ser admitido en el programa.

Por último, esta falta de claridad puede tener como consecuencia una selección arbitraria que esté mediada por el desconocimiento de los criterios de selección, las concepciones personales de los funcionarios sobre la pobreza y sobre quién merece tener el programa. Así, la selección queda en últimas a juicio de los promotores sociales y su idea de pobreza o queda en manos del criterio del sistema que evalúa el CUIS en Oportunidades.

Los engaños en el proceso de selección de los hogares

Los funcionarios de Oportunidades hablaron de las dificultades que se presentan tanto por parte de las familias como por parte de los promotores sociales en el momento de realizar los estudios socioeconómicos. Los primeros, en varias ocasiones, intentan engañar a los promotores sociales escondiendo sus electrodomésticos, ocultando información o aparentando ser pobres por el tipo de casa que se tiene, mientras que los segundos pueden decidir ayudar o perjudicar a las familias por motivos personales, intolerancia o irrespeto por las formas de vida de los pobres o porque les haya caído bien o mal la familia.

Por ejemplo en la Ferro me tocó una señora que por fuera tú la ves, dices, ¡chin pobrecita! O sea, o sea, esa señora está súper mal económicamente, hay que ayudarla, que no sé qué, que esto, porque todo está con tablas y plástico y todo eso, eso es lo que tú viste y te llevas esa primera instancia que esa persona es humilde y es pobre porque no tiene los recursos, los rezagos, pero cuando yo le digo señora me permite pasar a hacerle la encuesta y checar lo que hay dentro, sí pásese. Resulta que esa persona, los dos primeros cuartos de tierra, sin nada, todo feíto, así un pretil, muy sencillo, y atrás en los cuartos que tenía, todo era mosaico, construido rústico, unos muebles que tú y yo quisiéramos tener, unas pantallas plasmás grandísimas. Y resultase que ya platicando con las demás personas, las personas son personas, este, que tienen mucha lana porque se dedican a la cuestión del narcotráfico. Y, ¿tú en primera instancia viste la pobreza en ellos? ¿Sí? (Comunicación personal, Roberto, Oportunidades, funcionario).

Esta opinión coincidió también con los comentarios de algunos hogares de la colonia Ferrocarril y Caracolí, respecto de la dificultad para identificar

a los pobres debido a que muchas personas acuden al engaño. Berenice de hecho habla sobre sus vecinos que aparentan ser pobres, pero que venden droga y tienen camionetas. Amelia se refirió así:

Pues mira, es que hay mucha gente muy lista. Como te digo uno no quiere pues decir nada porque no le pertenece decir nada, pero ahora de las encuestas que hubo, yo supe de mucha gente que quitaron sus cosas, o sea tenían pantallas y no sé, las encargaron o las metieron debajo de la cama, ¡qué sé yo!, ¿sí? Como vi también varias, que por cierto yo les comenté: bueno pues si quitaron sus cosas para que no se las vean, también preocúpense por limpiarle porque la marca queda. (...) Algo había allí, a ver, a ver ¿qué había allí? Porque se ciñen las cosas con el mismo polvo. Yo por eso les digo: lo van a esconder, háganlo todo completo. Límpienle y pongan aunque sea otra cosita allí. Si eso es lo que quieren hacer... (Comunicación personal, Oportunidades, vocal).

Fabiola y Angélica en Caracolí no mencionan el ocultamiento de electrodomésticos pero sí la omisión de información sobre el nivel educativo y la propiedad de una vivienda ante el encuestador del SISBÉN. La estrategia de esconder los electrodomésticos y de mentir por ejemplo sobre los ingresos familiares también fue reportada por las evaluaciones cualitativas a Oportunidades por parte de González de la Rocha (2006).

En este sentido, al pensar que se ganan o pierden puntos con la presencia de electrodomésticos en el hogar, con el nivel educativo o con la posesión de una vivienda, algunos de los hogares deseosos de ingresar a los programas siguen el mismo juego que propone el programa (darle mucha importancia a la posesión de electrodomésticos) y omiten cosas o las esconden. O bien justifican como Angélica, que sus posesiones son muy pocas y por eso merecen seguir en el programa: “¿Yo qué tengo? Mi pieza, todo lo que hay en mi pieza es mío, aquí lo suyo. Yo vivo en una pieza con mis dos hijos y mi esposo, lujos no tengo, un televisor y un DVD, esos son los lujos” (Comunicación personal, Familias en Acción, beneficiaria).

Esta actitud de engañar y de verificar el engaño por parte de hogares y funcionarios puede reforzarse más cuando los implicados desconocen los criterios de elegibilidad, como ocurrió con la población entrevistada en Guadalajara.

Cobertura y focalización:

¿una búsqueda hacia la universalización de la atención?

La posibilidad de ampliar la cobertura de los apoyos brindados por los programas no es una idea nueva para los funcionarios entrevistados. Ricardo, comenta

que en 10 años creció mucho, pues “cuando fue creado el programa no más para puro comer, puro comer y ahora no” (Comunicación personal, Oportunidades, funcionario), porque se entregan becas y apoyo infantil Vivir Mejor y también se ayuda a los adultos mayores. No obstante, los funcionarios de este programa mostraron su preocupación debido a una aparente restricción de los recursos en Oportunidades de 6% en 2011 a 4% en 2012⁹ y a la incertidumbre porque no se sabía lo que ocurriría con el cambio de administración, “creo que le darían continuidad al programa y debe de ser porque no pueden, este, echarse encima a seis millones de familias” (Comunicación personal, Ricardo, Oportunidades, funcionario).

Asimismo como limite a la ampliación de la cobertura, está la baja inscripción (40% de la meta a cubrir) de la población objetivo en Familias en Acción.

No llegan todos por varias razones: porque eso no les importa, porque no tienen tiempo, por el estigma de pobre, porque no se informó, porque no tenía recursos para ir. Y ahí pasan muchas cosas, o sea se autoseleccionan las personas. Por ejemplo quienes no tenían plata, quienes no tenían tiempo, y quienes no se enteraron,¹⁰ digamos que son muy vulnerables porque no solo no se enteran de Familias en Acción, no se enteran de muchas cosas, ¿no? Son muy, muy vul-

⁹ Esta información dada por el funcionario es inexacta, debido a que se encontró en la prensa que el presupuesto destinado al programa ha ido aumentando. En 2012 el presupuesto destinado fue de 63 873 280 645 de pesos y en 2013 aumentó a 66 132 508 318 de pesos, según el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012-2013 (Cámara de Diputados, 2013). Adicionalmente Cecchini y Madariaga (2011) indican que Bolsa Familia (Brasil) y Oportunidades son los programas con presupuestos más grandes de la región, con unos porcentajes del PIB de 0.47% y 0.51% respectivamente.

¹⁰ En relación también con este tema del bajo porcentaje de familias que se inscriben, la evaluación a Centros Urbanos para el programa Familias en Acción en 2011 mostró que 46.66% de los hogares que fue a inscribirse al programa no pudo hacerlo. Entre las razones descritas estuvieron: 30.1% no tener SISBÉN I, 15.6% no cumplir con algún otro requisito, 7.3% el proceso de inscripción tardaba más y 46.8% por otra razón (CNC, 2011). El estudio reveló que en promedio el tiempo que les llevó inscribirse fue de 6.34 horas: “Este es un tiempo nada despreciable, pues equivale a casi un día de trabajo, lo que podría representar una pérdida cercana a los \$ 27.000 [14.6 dólares, según la tasa promedio de cambio], que es el valor aproximado de ingreso diario de estas familias” (CNC, 2011, p. 12). Asimismo, el estudio demostró que la principal dificultad para la inscripción son las largas filas, la necesidad de madrugar y de tener que desplazarse hasta lugares muy distantes.

nerables. Pero para las transferencias condicionadas como están diseñadas en Bogotá no podrían ser exitosas, ¿sí? (Comunicación personal, Juliana, Familias en Acción, funcionaria).

La evaluación a los centros urbanos de Familias en Acción de 2011 constató esta idea sobre el estigma:

Las mujeres cuyas familias no habían sido seleccionadas o no se habían inscrito expresaron cierta descalificación de quienes hacen la inscripción y reciben el subsidio: “yo no soy de esas que vaya a hacer la cola, que madrugue”. Se expone una ética de dignidad que marca una diferencia con aquellas personas que se “humillan” o “se aprovechan” para obtener una ayuda. La exposición de la necesidad o la conveniencia de recibir el dinero se sanciona (CNC, 2011, p. 190).

Ante la situación de exclusión de un porcentaje elevado de familias necesitadas de los beneficios, la respuesta del programa, según Juliana, es que se debe crear otro tipo de proyecto, otra ayuda que se oriente exclusivamente a estas familias, pues Familias en Acción no puede llegar hasta ellas por los altos costos que implican y porque no se podría trabajar bajo la lógica de las corresponsabilidades.

La selección y la importancia de los electrodomésticos en el hogar

En el caso de Oportunidades, según Ricardo, el ingreso de más hogares está vinculado con el hecho de que el programa ahora considera factores que antes no estimaba: tener baños, pisos, buenos recubrimientos, televisión, ventiladores, teléfonos celulares y tener una vivienda con hacinamiento. Acorde con este funcionario, dichos factores están vinculados con la pobreza de las ciudades y antes eran factores de rechazo para el ingreso al programa. Esto hace pensar que la concepción de pobreza en el programa se ha ampliado hasta otra serie de necesidades, quizá más vinculadas con la pobreza de las ciudades, que como describe el funcionario encargado del municipio, ahora resultan básicas.

Sin embargo, las entrevistas a los hogares y algunos comentarios hechos por Roberto no permiten sostener el planteamiento de Ricardo, pues se menciona que la posesión de algunos electrodomésticos y el mejor aspecto en la vivienda son criterios de exclusión para el ingreso al programa.

Una vez me tocó un muchacho que vino a hacer la encuesta y volteaba y volteaba hasta bajo de la cama, como las mías están con... bueno una la tengo quebrada, y la tengo con ladrillos y volteaba como diciendo: tiene escondidas cosas. ¡A poco

eso es! ¡Si no escondo nada!, ahí está todo lo que tengo (Comunicación personal, Inés, Oportunidades, no beneficiaria).

Por ejemplo, el hogar de Inés, luego de cuatro intentos no ha conseguido ingresar al programa, cuando podría decirse que cumple con algunos de los criterios que Ricardo dice que ahora sí se tienen en cuenta: tener una televisión y celular. Inés de hecho no alcanza a cumplir con todos los criterios de un hogar no elegible en el pasado según Ricardo, pues su baño ni siquiera está terminado y no tiene piso de cerámica.

Por otro lado, en Familias en Acción, Angélica indicó que son pocas las posesiones que tiene: una habitación, una televisión y un DVD, todo lo demás pertenece a su madre. Además, Flor comenta que en la última encuesta que le realizaron, preguntaron por su refrigerador y ella comentó que había sido un regalo de una patrona que ya no lo utilizaba.

Claro, no ve que es de una patrona que se la dieron en el matrimonio, de regalo, y ahorita tiene como 89 años; entonces imagínese, entonces los años y me toca desconectarla de noche, es de esas neveras antiguas, si la saco entonces... me toca para guardar el hueso, no se puede... (Comunicación personal, Familia en Acción, beneficiaria).

A partir de lo anterior, puede hablarse de un énfasis en ambos programas sobre los electrodomésticos de los hogares, que deriva en darle mayor importancia a la pobreza material. De este modo, las pertenencias hablan de la condición social que se tiene y de las necesidades. No obstante, una mirada enfocada hacia los objetos puede llevar a que los encuestadores se lleven una “imagen incorrecta” sobre la situación del hogar cuando, por ejemplo, no se pregunta el modo cómo se adquirieron los electrodomésticos, su funcionamiento o la pertenencia de los mismos.

Yo no me fijaría en cosas materiales nada, nada. (...) O sea yo no me fijaría en nada de eso. Si ya tienes un refrigerador es porque te costó mucho trabajo comprarlo. Dadas las circunstancias, o alguien te lo regaló. Dadas las circunstancias de que yo pago renta me pongo en el lugar de una persona que paga renta, que lo que gana el marido no alcanza, cómo me voy a fijar yo en que tengan refrigerador, ¡a mí qué me importa! (Comunicación personal, Berenice, Oportunidades, exvocal).

Desvinculación de hogares beneficiarios de Familias en Acción gracias a la nueva metodología de focalización SISBÉN III

Camilo señaló que con la metodología de SISBÉN III, existe la posibilidad de que salgan alrededor de 60% de las familias actualmente inscritas. Se ha previsto una mejoría en el nivel educativo de los hijos, en las oportunidades laborales y en el acceso a centros educativos y de salud durante los últimos 10 años. Sin embargo, esta mejoría puede cuestionarse ya que la última fecha de aplicación de la encuesta del SISBÉN II se realizó según los hogares entrevistados en 2010, por ende el tiempo de mejoría de las condiciones de vida se reduce a 2 años y no a 10 como lo mencionó Camilo. Por otro lado, el funcionario no se atreve a dar su posición ante la metodología del SISBÉN III, pues dice que aunque puedan salir personas por haber sido mal calificadas, él no puede evaluar si está bien o mal hecha la encuesta. Sin embargo, valida al nuevo instrumento al decir que la población debe tener una actitud de recepción ante los cambios; tal como ocurrió con los usuarios de transporte público con el ingreso del nuevo sistema de buses Transmilenio¹¹ en la ciudad de Bogotá.

El argumento que usa el funcionario para explicar el choque que puedan sentir los hogares ante un posible retiro del programa se debe a que están acostumbrados a recibir las transferencias; es cuestionable, pues en ambos casos estudiados, los hogares manifestaron varias condiciones (tener un trabajo, la culminación de los estudios de sus hijos) a partir de las cuales estarían dispuestos a retirarse voluntariamente. Es decir, que los hogares entrevistados se atreven a pensar en unas condiciones de salida del programa y no vinculan la superación de la pobreza y el bienestar con una dependencia vitalicia a los programas.

El funcionario concluye que las familias que tengan que retirarse del programa pero que estén en la Red Unidos no quedarían tan desprotegidas. Sin embargo, ambos funcionarios de Familias en Acción aceptan que las familias retiradas pueden quedar en un mayor estado de vulnerabilidad porque las transferencias representan alrededor de 30% de sus ingresos.

Las observaciones hechas por Camilo se comprobaron en la colonia Caracolí, pues los hogares entrevistados manifestaron un incremento desproporcionado en su puntuación del SISBÉN. Sin embargo, los hogares no están de acuerdo con que el aumento se deba a una mejoría sustancial en sus condiciones de vida. De hecho, a Angélica le aumentó la puntuación de 3.84% a 64.9% en dos años, y ni siquiera le aplicaron la nueva encuesta en su casa.

¹¹ El sistema de buses Transmilenio llegó a Bogotá en el año 2000 y obligó a que los ciudadanos se adaptaran a un nuevo sistema de transporte masivo.

Entonces yo dije: no pues si es así, a mí me sacan de Familias en Acción, entonces yo dije no, voy a bajar al CADEL a pedir la nueva encuesta, que me hagan la encuesta porque no me hicieron la encuesta y sí me llegó por ese puntaje (Comunicación personal, Familias en Acción, beneficiaria).

Este incremento desató un temor generalizado entre los hogares ante la posibilidad de que salgan de Familias en Acción.

Ah bueno... y yo si no ojalá que no pasara eso porque toda la vida hemos tenido el nivel uno, nivel uno y nivel uno en el SISBÉN, en cambio allá arriba si les colocaron nivel dos en los supermercados (Comunicación personal, Flor, Familias en Acción, beneficiaria).

Por último, respecto de la posibilidad de que los hogares salgan del programa, es fundamental comentar el testimonio de la líder de Familias en Acción, quien durante un día lluvioso vio cómo los encuestadores de la nueva metodología del SISBÉN III llenaban por sí mismos las encuestas que debían aplicar en los hogares. Ante la situación, María y unas vecinas interpusieron una queja ante el DNP solicitando les hicieran nuevamente la encuesta, pues corrían el riesgo de que la información de sus hogares hubiese sido alterada. Esta situación podría explicar el aumento generalizado de la puntuación en el SISBÉN.

Ante la angustia de los hogares por su eventual retiro, Camilo comenta que es normal que haya rumores y aclara que el programa todavía no ha definido el punto de corte; es decir, la puntuación que va a pedir, ni sabe el presupuesto con el cual se va a contar.¹²

¹² A la fecha ya se definió que para la ciudad de Bogotá el punto de corte será entre 0 y 30.56 puntos, cuando el punto de corte anterior era de 0 a 54.8 puntos. Se estableció que los hogares que son actualmente beneficiarios, podrán continuar dos años más en el programa si están en el rango de 30.57 y 54.86. En vista de esto, hogares como el de Angélica, con una puntuación de 64.9 quedarán fuera del programa. Adicionalmente, es importante decir que con la nueva Ley 1532 de Familias en Acción en el parágrafo 2 del artículo 6, se estipuló que el Programa debe garantizar las condiciones de acceso, criterios de elegibilidad, criterios de priorización, las autoridades competentes, así como los plazos y procedimientos para la postulación (Congreso de Colombia, 2012).

Los errores de exclusión e inclusión y las diferentes maneras de entender la selección de los hogares en los programas

Uhh, eso sí, eso aquí uno se pone a hacer encuesta de casa en casa y eso el programa sale corchado porque ahí hay más de uno que no necesita el programa.

María, Familias en Acción.

En algunos de los puntos tocados atrás, se observó que los funcionarios enfatizaron más en evitar un error de inclusión y no tanto en uno de exclusión. Por ejemplo, Roberto lo hizo al comentar que Oportunidades le tiene una confianza extrema a los hogares que quieren ingresar al programa, pues no verifica la información que suministran, se dejaba llevar por las apariencias y engaños de los hogares e incluye a quienes no lo necesitan y esconden sus electrodomésticos.

En Familias en Acción también se notó esto mismo al ver la imparcialidad con la que Camilo tomó la posibilidad de que algunos hogares salgan del programa por el incremento de la puntuación del SISBÉN, en tanto que Juliana expresó que dicho programa no podía hacer nada respecto de los hogares que no pueden inscribirse debido a que su alto grado de vulnerabilidad no les permite siquiera poder acceder hasta los puntos de inscripción al programa. Se percibe desinterés por los errores de exclusión al no pensar en un mecanismo para asegurar que estos hogares, aún más pobres que los que ya están inscritos, puedan beneficiarse de programa.

González de la Rocha (2006) denomina a esta situación: autoexclusión en la selección. Explica que a pesar de que las personas se pueden haber enterado de la inscripción del programa, no acudieron a solicitar los apoyos. Comenta que se trata sobre todo de mujeres que no tuvieron tiempo o no pudieron acudir al módulo de inscripción por la imposibilidad de dejar a sus hijos al cuidado de alguien, tenían una carga doméstica pesada o no pudieron faltar al empleo por el costo económico que eso implica. Por último señala que “los estudios de caso de hogares no beneficiarios muestran que el tiempo necesario para dedicar al proceso de incorporación desalentó a muchos, especialmente en los casos de hogares de jefatura femenina (sin cónyuge)” (González de la Rocha, 2006, p. 121).

La tendencia de ambos programas a evitar los errores de inclusión más que los errores de exclusión es preocupante porque, desde un enfoque de derechos, son mucho más graves los errores de exclusión, pues se le niega el apoyo a personas que verdaderamente lo necesitan y, al no recibirlo, quedan en un grado de vulnerabilidad mayor. Esta misma situación ha sido descrita por Veras Soares,

Ribas y Osorio (2007; en Cecchini y Madariaga, 2011, p. 28) en el año 2004 en donde el error de exclusión fue mayor que el de inclusión en Oportunidades y Bolsa Familia.

Respecto de los hogares, puede decirse que se encuentra una preocupación mixta por ambos tipos de errores, ya que reconocieron casos tanto de inclusión como de exclusión, y demostraron su inconformidad ante ambas posibilidades.

Ahora bien, entre las entrevistadas no hubo consenso sobre la cantidad de hogares que necesitan los programas en las colonias. En ambos programas la opinión oscila entre quienes dicen que todo mundo lo necesita: “Cuando uno hace las filas ahí uno oye comentarios, eso. Pero por acá si la mayoría todos necesitamos este programa” (Comunicación personal, Flor, Familias en Acción, beneficiaria) y quienes defienden la idea de que no son todos los que deben tenerlo:

(...) la mayoría no lo necesita (...) ¿Cómo he visto que son? Pues no sé si lo puedo decir. Pues que venden droga. Si quieres te llevo, tienen unas camionetas, unos carrazos del año, vamos ahí tienen tipo residencia. Tienen el programa, ¿eh? (Comunicación personal, Berenice, Oportunidades, exvocal).

Sobre esta materia, Adato (2004) ha descrito que las comunidades a donde llega Oportunidades no siempre reconocen del mismo modo a quienes son pobres y no son pobres. De suerte que entre beneficiarias, no beneficiarias y promotores se manifiesten comentarios como: “Aquí todos somos pobres; nadie tiene nada”, y “Pues aquí no hay ricos, quizá menos pobres, pero todos estamos necesitados”. Una descripción similar reportó la evaluación a los centros urbanos de Familias en Acción, donde se encontró que quienes no fueron aceptados por el programa comentaron que no todo mundo merece el subsidio porque hay quienes lo reciben y lo malgastan y el gobierno no averigua bien quien lo necesita. También ocurrió que varios hogares coincidieron en decir que habían familias con SISBÉN II que parecían necesitar más el subsidio que hogares con SISBÉN I (CNC, 2011). Arboleda et al. (2004), en el estudio sobre pobreza en Colombia, encontraron que los participantes de seis comunidades indicaron que la cobertura del SISBÉN es insuficiente, pues “el sistema de estratificación social no refleja la verdadera realidad de la pobreza de una determinada localidad” (p. 76). Asimismo, según estos mismos autores, la Evaluación de la red de seguridad social de Colombia demostró que el SISBÉN atiende a “los pobres, pero no a los más pobres” (BM, 2002b; en Arboleda et al., 2004, p. 76).

Los hogares manifestaron su preocupación por la inclusión de hogares que hacen trampas, esconden electrodomésticos y omiten información para poder quedar seleccionados; en esto coincidieron con Roberto. Asimismo, hicieron un fácil reconocimiento de los casos de error de inclusión dentro y fuera de las colonias.

Respecto de los errores de exclusión, en la colonia Ferrocarril, a diferencia de la colonia Caracolí, fue más fácil que las beneficiarias tuvieran en mente casos de rechazo en el ingreso de hogares al programa y la mayoría de casos de exclusión relatados por los hogares de Ferrocarril, pertenecieron a la colonia.

El caso de Inés, como un ejemplo de error de exclusión de Oportunidades mencionado tanto por ella como por Ivette, resulta ser un caso paradigmático. Lo es en tanto que Inés afirma no conocer ningún otro caso que también haya sido rechazado por el programa dentro de la colonia.

A mi ver pues dije: pues yo creo me ven muy con mucho dinero o me ven mi casa bien hecha, que no me agarran; y yo veía mucha gente que tiene su casa de material y todos sí salían y yo decía: ¿por qué yo no?, ¿qué escondo o qué? Y luego me dicen no pues, ¡quién sabe!, no sé por qué no sales, porque yo veía que pues muchas señoras ya que tienen su casa bien hecha y si salían, a la primera que se apuntaban, y yo decía: ¡sabe en que estará esto! Porque ellas que ya tienen su casa mejor que yo, salen y yo no. Yo veo que muchas tienen un niño o dos y salen y yo que tengo tantos, no salgo. Ese era mi ver pues, yo decía, ¿por qué no salgo? Digo ya será mi mala suerte que de veras no me toca (Comunicación personal, Oportunidades, no beneficiaria).

En ese orden de ideas, el comentario de Berenice hace notar que la desvinculación injustificada de algunos hogares es otra forma de ver la exclusión. Los casos que ella menciona son hogares que fueron desvinculados por no asistir a las pláticas del programa por fuerza mayor (un accidente o enfermedad).

El caso que presenta María en la colonia Caracolí como error de exclusión también es notable, pues se trata de un hogar que es rechazado por el programa por tener una hija con una discapacidad cognitiva que supera el límite de edad aceptado en el programa. Este hecho ya se describió en el apartado del enfoque de derechos.

En las entrevistas no se indagó por la posibilidad que tenían los hogares para denunciar los errores de exclusión e inclusión. Sin embargo, en el caso del programa Oportunidades, Hevia (2007) señala que los mecanismos de contraloría social existentes solo permiten referirse a los errores de inclusión pero no a los errores de exclusión.

Intervención de los programas y debilitamiento de capital social

Por último, es importante decir que algunas beneficiarias de ambas colonias se compararon con los ejemplos que dieron como errores de inclusión, esto con el propósito de hacer ver lo “injusto” que era su inclusión. Estas opiniones permiten pensar que los programas indirectamente pueden generar conflictos entre los vecinos por el hecho de tener o no tener el programa “injustificadamente”.

¡Ah sí!, eso he oído decir. Manuel también ha dicho que tienen, ¿qué? Que casas de... ¿sí? Que viven bien, pero yo creo que ellos no necesitan, no porque en cambio, ¿uno a dónde...? Porque tienen todo, tienen todo. Por ejemplo, si el papá o la mamá están trabajando en unas buenas empresas, que tienen todo y pueden darle el sustento a los hijos, entonces yo creo que ellos no deben necesitar ese programa; en cambio uno que es bajos recursos, que trabaja de por días, que no alcanza para nada, en cambio los que trabajan en empresas que les llega liquidación, prestación todo eso; yo digo que ahí sí no hay necesidad que tengan ese programa, pienso eso (Comunicación personal, Flor, Familias en Acción, beneficiaria).

Hallazgos similares para el programa Oportunidades han sido encontrados por González de la Rocha (2006). La autora comenta que al realizar nuevas incorporaciones, el programa incide dentro de un contexto social “en el que hay divisiones y distinciones y donde algunos hogares tienen dificultades para permanecer en redes sociales de cooperación. Es decir, no llega a un escenario de cooperación abierta ni igualitaria” (p. 128). Sus investigaciones han mostrado que existen roces entre beneficiarios y no beneficiarios, siendo los primeros quienes reciben apoyos y transferencias y los segundos quienes no participan en labores de trabajo comunitario. Además el programa hace que las mujeres beneficiarias se unan más al tener que realizar actividades y tener experiencias en común.

La autogestión y la superación de la pobreza

Esta última parte trata sobre la autogestión como una alternativa a la superación de la pobreza. Se trata de la posibilidad de considerar a los hogares beneficiarios como actores que participan en la reestructuración de los procesos de desarrollo y en su capacidad de cambio en el curso de algunos eventos. La autogestión también se presenta con el ánimo de cuestionar la intervención vertical de los programas estudiados que parten de las creencias de que las contribuciones externas brindarán una mejor solución a los problemas y a los medios ya existentes

y de que los grupos beneficiarios requieren de la organización y de la ayuda de personas intermediarias para conseguir acceso a instituciones o a recursos externos, pues por sí mismos son incapaces de hacerlo (Long, 2007).

La autogestión en los programas

Al preguntar por las acciones que realizan los programas para contribuir con la superación de la pobreza, especialmente uno de los funcionarios de Oportunidades comentó que el programa incentivaba a que los hogares gestionen sus propios recursos y de este modo se conviertan en personas autogestoras.

[Para que] vayan poco a poco volviéndose personas autogestantes, que sean auto... personas que sepan gestionar ellas sus propios recursos, ¿sí? (...) porque no nada más a base de dinero vas a mantener a la gente, a la gente tienes que prepararla y capacitarla para que ella sea autosuficiente (Comunicación personal, Ricardo, Oportunidades, funcionario).

Al hablar de las necesidades, adicionalmente indicó que el programa ha estado promoviendo que las beneficiarias sean autogestoras:

La otra este pues que ellas mismas sean autogestoras de sus propias necesidades, entonces se organizan van y piden a la presidencia municipal, oye me falta agua, o queremos pintar nuestras casas porque hay muchos alacranes, ¿sí? O este queremos un cuarto para el centro de salud, varios los gestionan (Comunicación personal, Oportunidades, funcionario).

Este tipo de incentivo fue vinculado por el funcionario con las capacitaciones en desarrollo humano, que como se demostró en el apartado anterior, guarda relación con el incremento del capital humano, y por ello no se hablaría de autogestión.

Vale decir también que la capacidad de autogestión que demostraron algunos hogares partió de su propia iniciativa y no se encontró evidencia de que el programa la incentivase. Lo mismo aplica para Familias en Acción.

No obstante, el hecho de que los funcionarios hablaran de la autogestión permite pensar que aunque los programas no contribuyan a ello, existe al menos como una idea de superación de la pobreza.

Capacidades de los hogares y autogestión

La autogestión como un tema presente en los funcionarios pudo percibirse al momento de preguntarles por las capacidades que desarrollaban en los ho-

gares beneficiarios. Tanto Ricardo como Camilo hablaron de casos exitosos en donde los hogares beneficiarios se organizaron para hacer un proyecto que resolviera sus principales necesidades utilizando las transferencias de los programas. El tipo de ejemplos realmente no demostró que los programas propicien la autogestión como una capacidad en los hogares y evidenció que la iniciativa surgió principalmente de los beneficiarios.

En Colombia, Camilo mencionó un grupo de mujeres que invirtió su dinero en una cooperativa y así pudieron poner una tienda de abarrotes.

Ejemplos como en la costa... si mal no estoy fue en Soledad o algo así, se formó una cooperativa de las mismas madres recibiendo subsidio y del mismo subsidio lo que hacían era reinvertirlo en la cooperativa que era como una especie de tienda de abarrotes para la misma comunidad, entonces lo que hacían era movilizar el dinero y lo que los 20 000 o 50 000, lo que consiguieran se les devolvía con ganancias con intereses. Entonces eso hacía que no solamente darle subsidio, yo recibo subsidio y lo gasto sino que pongo a mover esa plata para que me dé mejores dividendos. Muchas cosas han funcionado así, pero eso ya depende en qué mente caiga. Hay gente que definitivamente le toca por necesidad gastárselo, hay gente que se puede dar y de ahí viene la estrategia de mujeres ahorradoras, y que (...) lo puede... multiplicar de alguna forma, entonces pues esa es la idea darle herramientas a las familias para que genere mejores ingresos (Comunicación personal, Familias en Acción, funcionario).

Por su parte Ricardo mencionó el caso de una comunidad indígena en Mexquitic (Jalisco). La comunidad se encontraba a dos horas de la cabecera municipal y no contaban con vehículos para desplazarse hasta allá. Cuando alguien de la comunidad se enfermaba debía caminar hasta 30 kilómetros para obtener atención médica. Adicionalmente, los médicos no tenían una presencia constante en la cabecera. Si se trataba de casos graves, la comunidad tenía que planear cómo llegar hasta Guadalajara, o sea, viajar entre 10 y 12 horas para conseguir la atención requerida. Todas estas dificultades por el traslado costaron la vida a muchas personas.

Se organizaron ellas (...) Yo las veía, y pues nosotros les habíamos prohibido que agarraran el dinero, pero si es un acuerdo comunal, adelante, de las propias beneficiarias. Tenían su acuerdo, a ver vamos a poner en cada entrega de apoyos que nos llega de Oportunidades, 50 pesos. ¿Y cuántas van a cobrar?, pues 300, y 300 llegaban y se levantaban por sus 50 pesos. Y pusieron una caja de ahorro y con esa caja de ahorro cuando se enfermaba alguien este, le contrataban a una

persona ahí de la localidad que tenía una camioneta para que trasladara al enfermo. Le prestaban de su dinero y la persona ya con el tiempo iba abonando para pagar y bueno era una satisfacción. Fueron acumulando más dinero y dijeron: ¿sabe qué?, pues vamos como a comprar nuestra propia camioneta (Comunicación personal, Oportunidades, funcionario).

Con el apoyo del Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS), la comunidad logró adecuar el vehículo para que funcionara como una ambulancia. De este modo quien la necesitara lo único que tenía que hacer era pagar por un chofer y por la gasolina.

La comunidad siguió ahorrando y se percató de que algunos de los beneficiarios de Oportunidades tenían que caminar entre 6 y 8 horas para poder cobrar el dinero y para asistir a las pláticas del programa. Con el dinero ahorrado construyeron una casa para que aquellas familias pudieran dormir allí y hacer menos pesado su viaje.

Con el tiempo la comunidad construyó una telesecundaria y una oficina para atender los asuntos de la comunidad. Por último, a la comunidad se le ocurrió organizar un proyecto con el Comisión de Desarrollo Indígena (CDI) para vender morrales indígenas y artesanías de chaquiras. Buscaron a Desarrollo Integral de la Familia (DIF) de Jalisco para que fuera su gestor, de manera que les compraron sus artesanías en comodato y vendieron sus productos en Estados Unidos y en Europa.

A los dos o tres años sí dijeron que ya no querían Oportunidades. Y ya siguieron con su proyecto ahí y de esos proyectos sí ha habido, pero te digo muy esporádicos. ¿Por qué?, porque yo ahí siento que es lo que nos falta a nosotros, no tenemos nosotros la capacidad de poderles dar el seguimiento a esas personas y ocupamos líderes natos también en las localidades. Todo eso tiene que ver con un líder nato y que el proyecto salga de la necesidad de la gente. (...) y a lo mejor dentro de las potencialidades que el programa tendría que ir ahí yendo. Si tenemos un grupo de jóvenes que se dedican a capacitar a nuestras señoras, a lo mejor, ¿cómo las capacitamos para que realicen esos recursos? Y ahí es donde yo te digo como que se corta el hilo conductor, y hay otro tipo de programas o proyectos o visiones que traen ese tipo de proyectos. Y yo digo y, ¿por qué no se vinculan con nosotros para nosotros potenciarnos todos?... (Comunicación personal, Ricardo, Oportunidades, funcionario).

La reflexión de Ricardo es interesante, pues reconoce que el programa no hace seguimiento de este tipo de casos, y le surge la inquietud sobre aquello en

lo que habría que capacitar a los hogares para generen ideas como las desarrolladas por la comunidad indígena.

Para el caso de los hogares, se encontró, por ejemplo, que la exvocal Berenice hizo el comentario sobre la adquisición de un préstamo para un grupo de personas como condición para renunciar al programa y dejar de ser pobre. De este modo, Berenice ubica la solución a la pobreza en el campo de la autogestión y del trabajo organizado de los beneficiarios.

Ok, pero si a mí me preguntarán: ¿qué podríamos hacer? Para que en un momento dado ya nosotros ya no necesitéramos ese programa y se lo diéramos a otra persona que fuera iniciando, yo les diría lo siguiente: ehh juntarnos unas 5 o 10 personas, y que nos hicieran un préstamo a las 5 o a las 10 personas, o sea ese préstamo adicional, que no tenga nada que ver con el apoyo de cada dos meses, ¿sí? Que nos hicieran ese préstamo para esas 5 o 10 personas que estamos dentro del programa, poner un negocio, ¿sí? Entonces de...que sí querían ellos irnos rebajando cada dos meses de ahí mismo del apoyo, ¿sí? Entonces ya esas 5 o 10 personas ya tenemos una base, ya tenemos como defendernos (Comunicación personal, Oportunidades, exvocal).

Esta misma beneficiaria habló de la independencia como su idea de estar mejor. La independencia la obtendría por ejemplo con un proyecto propio a partir del cual valerse para vivir.

Por último, Fabiola identificó como una solución al desempleo, la promoción de trabajos colectivos en el campo que bajen los precios de los alimentos en la ciudad.

Pero yo digo que de pronto como gobierno todas estas fincas que han quedado, pues pongan gente a trabajar, yo pondría gente a cultivar, gente a que trabajen más el campo, como que a, sí para que la alimentación también no sea tan cara (...) de pronto si yo no sé cultivar entonces me voy a ir a criar unos pollos, me voy a ir a criar, ¿sí? Entonces ahí estarían generando empleo y también a la vez estarían ayudando a la gente que vive en la ciudad, ¿por qué?, porque tendríamos la posibilidad de comprar una alimentación más económica (Comunicación personal, Familias en Acción, no beneficiaria).

CAPÍTULO V

Conclusiones finales

Los hallazgos en función de las variables independientes

La variación de las respuestas de los hogares en función del ciclo doméstico permite corroborar que constituye un factor muy importante porque permite ver que estos, sus necesidades, su exposición a un mayor o menor grado de vulnerabilidad, y por ende la opinión que tienen sobre lo que necesitan para salir de la pobreza, cambian con el tiempo. Las respuestas de los funcionarios entrevistados en ambos programas no permitieron ver que las acciones que dirigen ni los criterios de selección de los programas partan del concepto del ciclo doméstico. De esta manera, los apoyos entregados por ambos programas tenderían a homogeneizar las necesidades de los hogares, cuando lo que se demuestra es que estas varían en función del ciclo doméstico y de los procesos internos que viven los hogares. En este sentido, valdría la pena que los programas tuvieran en cuenta el concepto de ciclo doméstico y también que modificaran su noción de “familia nuclear” tradicional, debido a que no da cuenta de las transformaciones que ocurren en los hogares, ni sus múltiples trayectorias domésticas (Rubalcava, 2008).

También se encontraron diferencias en las opiniones según el rol de vocal, ya que: a) las vocales fueron quienes demostraron tener mayor capacidad para exigir derechos en ambos programas y b) fueron las únicas que indicaron conocer de qué se trata la contraloría social.

Por otro lado, los hallazgos demostraron que entre los hogares beneficiarios, no beneficiarios, el hogar desvinculado y el vinculado al EDA no se encontraron grandes diferencias respecto de su opinión sobre la pobreza y la manera de superarla. Todos los hogares no beneficiarios se reconocieron como hogares pobres que merecen la atención del programa por razones muy parecidas a las

de los hogares que ya son beneficiarios y están en otra fase del programa. Tampoco se encontraron necesidades muy diferentes entre estos hogares y los que son beneficiarios y que no están en el EDA.

Adicionalmente, los casos paradigmáticos, como el de Esperanza, madre cabeza de hogar, demostraron que los hogares con jefatura femenina son más vulnerables a la pobreza porque, al ser la mujer la única responsable muchas veces tiene que verse forzada a aceptar trabajos mal remunerados, informales y ocasionales, mientras su carga aumenta porque tiene que dedicar tiempo al trabajo y al cuidado de los hijos.

También resultó como caso paradigmático un hogar que no fue vinculado para el análisis de los resultados pero que se entrevistó y que describió que no había podido inscribir a uno de sus hijos al programa porque tiene una discapacidad. Este hogar permitió corroborar que antes del surgimiento de la nueva Ley que cubre a Familias en Acción, el programa rechazaba a los hogares con hijos con discapacidad cognitiva. Esto supone relegar a una población que es más vulnerable a la pobreza debido a que la discapacidad aumenta la exclusión en la que viven los pobres, al dificultar más su acceso a la escuela, al trabajo, a espacios culturales, y debido a que los gastos médicos aumentan.

Por último, vale decir que la similitud de los hallazgos sobre las concepciones de florecimiento humano y de pobreza en los hogares de la investigación permite pensar que los contextos sociales, económicos y políticos bajo los cuales se sitúan los hogares pobres de ambos países son muy parecidos. Vale la pena preguntarse: ¿cómo están vinculadas todas estas características de la pobreza con unas políticas sociales específicas en cada uno de los países?

Las diferencias que se encontraron en los dos escenarios en donde se realizó el estudio tuvieron que ver con un tipo de pobre que es hasta ahora emergente en México debido a los problemas de inseguridad, y que en Colombia tiene presencia desde hace muchas décadas por causa del conflicto armado de guerrillas y de manera más reciente, el narcotráfico. Los funcionarios y hogares entrevistados en México no mencionaron al pobre producto de la violencia e inseguridad, mientras que los colombianos sí describieron este tipo de pobres para indicar que el desplazamiento forzado es causa del empobrecimiento de algunas familias en el país, para resaltar la insuficiencia del apoyo que brinda el Estado a la hora de querer reparar las condiciones de vida que tenían anteriormente, y para señalar que ha generado un nuevo grupo de pobres, que tienen necesidades diferentes a las de los pobres históricos y que se encuentran dentro de un mayor grado de vulnerabilidad.

Los hallazgos a la luz de los enunciados teóricos

Se comprobó que el concepto de capital humano tuvo mucha importancia en las concepciones de pobreza y de florecimiento humano no solo de los funcionarios sino también de los hogares pobres. Esto último contradujo la hipótesis que se tenía sobre las diferencias que se pensaba que se hallarían en ambos grupos respecto del tema. De este modo, el capital humano se encontró como parte importante para la superación de la pobreza en tanto que comprende la satisfacción de las necesidades básicas de salud, alimentación y educación, y de aspectos como: la alta fecundidad, las prácticas de autocuidado e higiene y la necesidad de que el combate a la pobreza deba darse en un largo plazo. Aunque puede suponerse que para los hogares la finalidad de la satisfacción de estas necesidades va más allá de una visión instrumental que pretende únicamente participar en el mercado.

Los hogares no estuvieron de acuerdo con la interpretación que los programas hacen en las reglas de operación sobre la explicación de la pobreza como un problema intergeneracional. Son conscientes de que “heredaron” ciertas características de pobreza de sus padres, pero al tiempo no desean que sus hijos repitan su misma historia, y están seguros de que el alcance de un mayor nivel educativo en sus hijos favorecerá el cambio.

La idea de la pobreza como un asunto individual fue uno de los hallazgos encontrados, sobre todo en la opinión de los funcionarios y parcialmente en los hogares entrevistados. Se parte de la idea de que el problema de la pobreza está en que los pobres son inseguros, no se esfuerzan lo suficiente, son flojos e irresponsables con sus obligaciones en el hogar y poco conscientes. De aquí la necesidad de que los programas utilicen las corresponsabilidades como herramientas para cambiar sus actitudes y para incentivar a salir adelante, así como para demostrar el merecimiento o derecho al apoyo. Al respecto, los hogares estuvieron de acuerdo con la obligatoriedad de las corresponsabilidades al pensar en que los “otros hogares” sí son irresponsables. Además los reconocieron que en cierta medida el cumplimiento de las corresponsabilidades sí les ha permitido por ejemplo sentirse más seguros, ser más responsables con la asistencia a la escuela y al médico (aunque no es claro si esta responsabilidad surge por el temor de que retiren el apoyo o porque realmente hay una mayor consciencia en los hogares), pero por otro lado opinan que antes de tener el programa ya existía una preocupación por el bienestar de los hijos y su cambio de actitud no se debió a las condicionalidades.

Esta mirada sobre la pobreza apoyada en la exigencia estricta de unas condicionalidades genera una distinción entre los “pobres que merecen el apoyo y

aquellos que no lo merecen”, tal como lo hizo evidente el funcionario que tiene contacto más cercano con los hogares en la colonia Ferrocarril. La distinción desfavorece el principio de universalidad de los derechos y además ignora los altos costos que, en ocasiones, llega a tener el cumplimiento de las responsabilidades para los hogares. También desconoce que las familias más pobres y vulnerables son aquellas que no pueden cumplir con las responsabilidades. Habría que preguntarse, ¿qué se tendría que hacer para volver más flexibles a los programas frente al cumplimiento de las responsabilidades?

La visión que tienen particularmente los funcionarios sobre la pobreza como un asunto individual, parte de la idea de que existen mecanismos para motivar a los pobres a prosperar y que los pobres tienen el suficiente margen de elección para poder salir de la pobreza gracias a su esfuerzo personal (Del Valle, 2009). Esto responde naturalmente a una mirada liberal hacia el desarrollo, que entiende a los individuos como sujetos de mercado y los responsabiliza por su condición, y por esto se aleja de un enfoque de derechos que entienda la pobreza como resultado de procesos económicos, políticos y sociales.

El capital humano entendido como desarrollo de capacidades hizo parte de las opiniones de los funcionarios de los programas respecto de la solución de la pobreza. Estos asumen las capacidades no desde el enfoque de desarrollo humano de Amartya Sen (2000) ni desde el propuesto por Boltvinik (2007) –donde lo que permiten las capacidades es ser o hacer cosas que se valoran, así como conseguir la autorrealización o florecimiento humano– sino como satisfactores (habilidades y destrezas) de las necesidades del capital humano y como capacidades para la supervivencia; parten de la idea de que los hogares no saben cuáles son sus capacidades, y por ello es necesario descubrirlas y desarrollárselas mediante los apoyos que entregan los programas. No obstante, los hogares reconocieron que tenían diversas capacidades que están por fuera de la atención de los programas. Es válido preguntarse: ¿de qué forma tendrían que re-orientar los PTC su discurso sobre las capacidades para pensar en unas condiciones de salida a la pobreza?

Otra de las hipótesis que se tenía era que los hogares iban a tener una concepción sobre la pobreza de carácter polifacético contraria a la opinión de los funcionarios. La investigación permitió reconocer que tanto funcionarios como hogares hablaron sobre un grupo diverso de significados sobre la pobreza, y de hecho los funcionarios hicieron énfasis en que la pobreza no debía entenderse solo como la falta de ingresos.

A diferencia de los funcionarios, los hogares beneficiarios y no beneficiarios incluyeron otras necesidades como la desigualdad, el mal funcionamiento del gobierno y la política, la humillación, la discriminación y el estigma social, la

ausencia de protección, la pobreza por ser mujer cabeza de hogar, la pobreza de tiempo, la infraestructura de la vivienda, los riesgos ecológicos y la falta de bienestar emocional.

Todas las dimensiones mencionadas por los hogares resultan importantes a la hora de querer dar solución a la pobreza, si se acepta que desde un enfoque de necesidades, la pobreza es consecuencia de insatisfacción de múltiples necesidades y por ende requiere de diversos satisfactores; sin embargo, la investigación reflejó que entre todas las necesidades, el empleo es una de las más importantes. Este fue comentado tanto por los funcionarios de ambos programas como por los hogares beneficiarios y no beneficiarios. Ricardo, de Oportunidades, reconoció que la falta de empleo en el país era una limitante para asegurar que los hogares beneficiarios pudieran salir de la pobreza, y los hogares hablaron de este para nombrar la causa de la pobreza y la solución a la misma. Asimismo, indicaron que debería ser tenido en cuenta dentro de los criterios para seleccionar a los hogares y también para decidir el momento de su retiro voluntario de los programas. Por estas razones, se puede decir que el empleo constituye una necesidad de primer orden, ya que los pobres no pueden darse el lujo de no trabajar porque de esta actividad dependen sus principales ingresos. En adición, se encuentra que cuando el empleo es vulnerado, lo que ocurre es que los hogares tienen que elegir alguna estrategia de reproducción y sobrevivencia que soluciona unas necesidades inmediatas pero también los hace más vulnerables respecto de otras necesidades. Vale preguntarse: ¿cómo se podrían vincular a las mujeres beneficiarias a proyectos de empleo?

Al respecto, Cecchini y Madariaga (2011) señalan que un elemento clave en la discusión actual de los PTC es la posibilidad de vincular a los beneficiarios a programas de generación de ingresos e inserción laboral.

También resultó inquietante que algunos hogares le hayan atribuido aspectos positivos a la pobreza debido a que esta los acerca Dios y a su bienaventuranza. También los haría mejores personas que los ricos al no excederse en la acumulación material.

Esta variedad de respuestas sobre lo que es ser pobre hace notar que los programas no considerarían necesidades como: el empleo, estudio y formación en alguna actividad, la compra de medicamentos que no cubre seguro social, la alimentación de la mujer cuando no está lactando, la legalización de la propiedad de casa, los arreglos de la casa, la atención psicológica, la garantía de la culminación de los estudios de los hijos y la continuación hacia la educación superior, aun cuando existen incentivos económicos por parte de ambos programas.

Los programas no contemplan un espectro amplio de las necesidades de los hogares. Esto se nota en la falta de un procedimiento concreto en cada programa que permita reconocerlas. Además, muy pocos hogares expresaron haber sido interrogados sobre sus necesidades, pero todos aceptaron que les gustaría que se les preguntara sobre ello.

Por último, se debe reconocer que los hogares aportaron muchas más nociones sobre los diferentes matices que puede tener la pobreza, ya que esta puede ser relativa según diversos tipos y niveles. Estos hallazgos van en sintonía con otras investigaciones sobre la voz de los pobres, que también encontraron que la pobreza tiene muchas dimensiones que se relacionan entre sí.

Esta percepción de los hogares sobre la pobreza, como dinámica y gradual, llevaría a pensar en la necesidad de que los programas dejaran de tener una mirada homogénea sobre la misma, a partir de los criterios de ingreso y la priorización que le dan a las necesidades básicas del capital humano. Los comentarios de las entrevistadas permiten pensar que, a pesar de que los hogares tienen en común ser parte de un mismo programa, no se los puede homogeneizar en cuanto a su nivel y tipo de pobreza, pues como evidencian sus relatos se sienten más o menos pobres respecto de diferentes temas. Cabe resaltar que la identificación como pobre o no pobre giró sobre todo en torno al tipo de comida y la frecuencia en el consumo de alimentos, las limitaciones de dinero y los ingresos insuficientes, el tipo de trabajo y el desempleo, la infraestructura y el arreglo de la casa.

Como conclusión general en cuanto al enfoque de derechos, a partir de la opinión de los funcionarios, se encontró que este enfoque es ambiguo y poco definido. Esto es así debido a que reconocen que el Estado tiene una función respecto del problema de la pobreza pero en cambio tienen una opinión ambigua o no la tienen (en el caso de los funcionarios de Oportunidades) sobre el entendimiento de la pobreza como el incumplimiento de los derechos por parte del Estado. Además, aunque indican que los programas están otorgando unos derechos (acceso a la salud, educación, derecho a que la mujer rechace la violencia, exigir los derechos ante la alcaldía y el derecho a la atención), todos estos quedan supeditados al cumplimiento de las corresponsabilidades.

Al final, la conclusión a la que se puede llegar es que los funcionarios le dan el mismo peso a la función del Estado como a la función de los individuos en relación con la superación de la pobreza, pero además la obligación que tiene el Estado con los pobres se interpreta bajo la lógica de las condicionalidades, de modo tal que el Estado asume la función de entregar la transferencia del beneficio monetario y de garantizar la oferta de servicios educativos y médicos, solo si los hijos de los pobres demuestran la asistencia a la escuela y a los cen-

tros de salud. De este modo, los funcionarios proponen partir de una lógica disciplinar para condicionar el derecho a los apoyos. Esto se puede interpretar desde el “taylorismo social” (López, 2009), que considera que todas las personas son capaces de hacer su mejor esfuerzo, y por ende solo los pobres que demuestran su esfuerzo merecen ayuda. Desde este punto de vista, las responsabilidades que exigen los programas permitirían aprovechar la “fuerza humana” o en términos del desarrollo humano, aprovechar “las capacidades” de los pobres, siempre y cuando se administren y dirijan científicamente, pues según Taylor entre los obreros existe una “pereza natural”, y es preciso un cambio en las mentalidades para que los trabajadores incrementen sus ingresos personales mediante una mayor eficiencia (López, 2009), o para el caso que nos concierne, para que los pobres superen la pobreza y tengan derecho a recibir los apoyos.

Por otro lado, a pesar de que los funcionarios manifiestan que los programas otorgan derechos, se advierten algunos factores de exclusión y que condicionan la entrega de ellos, tales como el rechazo a los hijos con una discapacidad cognitiva, una menor garantía de derechos hacia los “pobres históricos” (Familias en Acción) y la idea de que al cumplimiento de una condicionalidad le corresponde un derecho (ambos programas). Respecto de las responsabilidades, se percibe con dificultad que pueda haber una mayor flexibilidad por parte de los programas, debido a que se trata de condicionalidades fuertes, que además los funcionarios y los hogares estiman que deben ser obligatorias y los funcionarios de Familias en Acción piensan que su exigencia es importante para no caer en el asistencialismo.

Esta misma exigencia de las responsabilidades pareció influir en algunas respuestas de los hogares que comentaron que en lugar de tener derechos tenían obligaciones. Asimismo, algunos hogares, en lugar de hablar de derechos se refirieron a favores o bendiciones. Quienes hablaron de sus derechos los vincularon con la vulneración de alguno de ellos o con el temor de que esto pudiera ocurrir.

En las vocales se observó un mayor entendimiento sobre lo que se considera un derecho, así como un mayor liderazgo en su comunidad. No obstante, también se evidenciaron algunas consecuencias negativas a partir de este liderazgo como el aumento de la carga y las responsabilidades, la disminución del tiempo libre y de la vida privada o el surgimiento de enemistades. Aunque las vocales no lo mencionaron, una consecuencia inmediata de esto es la menor posibilidad de insertarse al mercado laboral debido a la mayor carga de trabajo.

Para finalizar, se puede concluir que, según los funcionarios, los programas tienen un enfoque de derechos pero no hay total evidencia de ello, por lo que

hasta cierto punto se trata de una retórica de los derechos humanos (Pautassi, 2011). Para no caer completamente en esto, Pautassi señala que es importante definir claramente los objetivos de los PTC, pues se les suele imponer la responsabilidad del cumplimiento de los derechos sociales, cuando su función es más la de ser un medio para conseguir el cumplimiento de los derechos, como un punto entre el Estado y la población y no como los únicos responsables.

Respecto de la contraloría social y la participación ciudadana, se encontró que en ambos programas existen los mecanismos para hacer denuncias, reclamos y expresar su opinión, pero esto responde más al cumplimiento de unas condiciones que se le exigen a los programas. Además, la exigibilidad de los derechos desde la opinión de los funcionarios, se entiende a partir de los anteriores sistemas de atención ciudadana. Según los hogares entrevistados, estos sistemas no son instrumentos efectivos para reclamar sus derechos, pues los programas no siempre responden a sus quejas y opiniones ni brindan las respuestas esperadas. De la misma manera, los hogares no reconocieron que los programas les otorgaran el derecho a la rendición de cuentas y a la participación ciudadana, e incluso algunos manifestaron falta de confianza para reclamar.

Al final, cabe preguntarse, ¿de qué manera se puede incentivar el conocimiento de los derechos y la exigibilidad de estos en hogares pobres y excluidos?

En relación con el tema de la selección y focalización de los hogares, la investigación permitió corroborar que para los funcionarios de los programas es más importante evitar los errores de inclusión que los errores de exclusión y que los pobres pueden diferir sobre la idea que tienen los programas acerca de quién es pobre y quién necesita el apoyo del programa, tal como lo mencionaron Adato (2004) y González de la Rocha (2006).

Asimismo, se encontró que los funcionarios no tienen claro cuáles son los criterios de elegibilidad. Esta situación resulta más dramática para el programa Oportunidades, pensando en que los hogares tienen menos posibilidades de exigir el derecho a ser incluido en el programa debido a que no se conocen cuáles son los criterios de selección. En el caso de los hogares de Familias en Acción no ocurre así porque tienen una puntuación que se desprende del SISBÉN I, que les permite saber si están o no dentro del rango de elegibilidad. No obstante, como lo indicaron algunos hogares existen inconsistencias con la nueva metodología del SISBÉN III, pues algunos reportaron que la puntuación les aumentó sin que les fueran a hacer la encuesta. Además otros hogares no estuvieron de acuerdo con la nueva puntuación que tienen, pues aumentó mucho respecto de la anterior y consideran que sus condiciones de vida no han mejorado sustancialmente. Por último, en cuanto al SISBÉN, la vocal de Familias

en Acción también comentó que había visto a unos encuestadores llenando por ellos mismos las hojas sin visitar las casas.

En este mismo tema de la selección, los funcionarios de los programas mostraron opiniones distintas respecto de la focalización y de la apertura de los programas hacia el ingreso de más o menos hogares. En el caso de Oportunidades se manifestó que el programa había ampliado sus puertas a nuevos hogares pobres urbanos, mientras que los funcionarios de Familias en Acción indicaron que con la nueva metodología de medición de la pobreza SISBÉN III, lo que iba a ocurrir era que por lo menos 60% de los hogares que estaban como beneficiarios actuales iban a salir del programa porque se esperaba que ya hubiesen mejorado sus condiciones de vida. Además, la funcionaria encargada del municipio, comunicó que el porcentaje de hogares potenciales que se inscribían al programa eran menos de los que se esperaban debido a que las personas más pobres y vulnerables no tenían tiempo ni tampoco dinero para acercarse a inscribir a los puntos de atención. Este último aspecto hace dudar sobre el enfoque de derechos del programa, ya que este no garantiza que los pobres más pobres puedan inscribirse. En función de estas dos observaciones, se encontró que Inés, el hogar no beneficiario de Oportunidades, cumple con las características que lo harían elegible según los criterios mencionados por Ricardo, y sin embargo no ha salido seleccionado.

La importancia que tiene la posesión de electrodomésticos, principalmente en Oportunidades, se comprobó con los comentarios hechos por las beneficiarias acerca de la estrategia de esconderlos para poder quedar incluidas. Asimismo, esto se corroboró con la importancia que Roberto, de Oportunidades, le dio al tema, al mencionar que el programa no debería confiar tanto en los hogares, y debía mejor verificar toda la información que dan, porque él mismo ha sorprendido a hogares que esconden sus electrodomésticos.

A pesar de que el modelo de intervención empleado por los dos programas estudiados se trata de un modelo lineal, vertical y por ende opuesto al enfoque de desarrollo centrado en el actor, se encontraron algunas opiniones tanto de los funcionarios como por parte de los hogares, que permiten pensar que hay algunas aproximaciones hacia este a la hora de pensar en las alternativas para salir de la pobreza. Los funcionarios por ejemplo rescataron los casos exitosos de comunidades que han optado por organizarse para desarrollar algún proyecto que resuelva sus necesidades. Este tipo de iniciativas ha despertado el interés de los funcionarios, especialmente el de uno de Oportunidades, por saber lo que se tendría que hacer para que proyectos de ese tipo se repliquen y permitan lograr que los hogares sean en verdad autosuficientes, pues a pesar de que este mismo funcionario indicó que el programa incentiva a ser autogestores de sus

propios recursos, ninguno de los programas ha incidido directamente en la organización de los casos exitosos que fueron descritos. Así, es válido preguntarse: ¿se podría promover proyectos de autogestión desde los PTC?, ¿de qué manera?

Por parte de los hogares se encontró una aproximación a la idea de la autogestión, en la medida en que propusieron la organización de un grupo de beneficiarias para pedir un préstamo y a partir de ahí hacer un proyecto, o por ejemplo la promoción de trabajos colectivos con los vecinos y la formación de cooperativas.

Como conclusión general se puede decir que tanto funcionarios como hogares beneficiarios y no beneficiarios de ambos programas hablaron de un grupo amplio de necesidades que caracterizan a la pobreza y al florecimiento humano; entre estas se cuentan las necesidades que tienen y que no tienen relación con el capital humano. Sin embargo, los hogares aportaron una visión más polifacética sobre ambos conceptos, que no corresponde en su totalidad con las acciones que realizan los programas, pues el énfasis está puesto en el capital humano. Esta visión de los programas, que no corresponde en su totalidad con la de los funcionarios entrevistados, se enmarca dentro de un enfoque residual del bienestar que reduce la cuestión social a la pobreza extrema, a las necesidades básicas insatisfechas, a la vulnerabilidad social y por ende no atiende la garantía de derechos sociales, económicos o culturales (Barba, 2006, p. 59). Esto último se evidenció en las opiniones de los funcionarios y los hogares sobre el enfoque de derechos, la participación y la contraloría social y el mayor énfasis en prevenir los errores de inclusión y no los de exclusión.

El énfasis en el capital humano y el entendimiento que los programas tienen del desarrollo humano como el incremento del capital humano, no permite que en estos programas se pueda hablar de florecimiento humano ya que para ello se tendrían que generar capacidades que no solo permitan la satisfacción de necesidades, sino que propicien ampliar las propias capacidades (Boltvinik, 2007). En otras palabras, el énfasis en el capital humano limita las acciones de los programas a la “capacidad de no tener hambre, de ir a la escuela y de tener salud” y sitúa el problema de la pobreza en el eje conceptual de nivel de vida, que contempla la satisfacción de indicadores objetivos. Con esto, lo que se estaría logrando es la supervivencia del individuo, pero no su florecimiento humano. Este último requiere de una mirada mucho más amplia sobre la pobreza, las capacidades y las necesidades.

Finalmente, con la intención de que los programas puedan contribuir más en la solución de la pobreza, se proponen los siguientes puntos a trabajar en los programas estudiados.

1. Partir del estudio de las necesidades de los hogares, como su ciclo doméstico, para determinar mayores grados de vulnerabilidad y establecer apoyos diferenciales que respondan a estas necesidades.
2. Distinguir, como ya lo hacen los funcionarios entrevistados de Familias en Acción, a los pobres históricos y a los pobres por desplazamiento forzado, para determinar las necesidades prioritarias de este grupo y trabajar en coordinación con los otros programas de gobierno que también los atienden.
3. Considerar un enfoque polifacético de la pobreza para reconocer sus diversas necesidades, extendidas más allá de aquellas que contempla el capital humano.
4. Establecer con claridad sus objetivos frente a los derechos y articularse con políticas y otros programas para compensar sus debilidades en dicha materia.
5. Fortalecer la contraloría social para que se convierta en un verdadero ejercicio de redición de cuentas, participación ciudadana y exigencia de derechos.
6. Priorizar la inclusión de hogares con jefatura femenina y con personas con discapacidad.
7. Flexibilizar el cumplimiento de las corresponsabilidades en virtud de las limitaciones de tiempo de las mujeres.
8. Adecuar los apoyos y las corresponsabilidades a la población con alguna discapacidad.
9. Hacer más transparentes los criterios de elegibilidad y metodología de selección de los hogares.
10. Otorgar mayor importancia a los errores de exclusión de hogares en los programas y facilitar los mecanismos de inscripción en Familias en Acción para reducir costos de tiempo y dinero por el desplazamiento hasta el lugar de inscripción.
11. Dirigir la mirada hacia los casos exitosos de ambos programas y tomar en cuenta las propuestas de organización comunitaria por parte de los hogares.
12. Considerar la generación de proyectos productivos o la vinculación con otros programas que propicien oportunidades de empleo para miembros del hogar.
13. Establecer estrategias de salida alternas al cumplimiento de ciertos requisitos o a la superación de ciertos umbrales, que formen nexos con otro tipo de acciones de protección y promoción social, pues la pobreza también tiene relación con estos aspectos.
14. Considerar la revisión del enfoque de género pues su efecto solo parece notarse en las vocales de los programas.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas del desarrollo. *Revista de la CEPAL* (88), 35-50.
- Acción Social y Departamento Nacional de Planeación-DNP. (2010). *El camino recorrido. Diez años Familias en Acción*. Bogotá: Autores.
- Adato, M. (2004). Programas de transferencias monetarias condicionadas: beneficios y costos sociales. En J. Boltvinik y A. Damián (Coords.), *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos* (pp. 348-363). México: Siglo XXI Editores.
- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. (2008). *Manual Operativo Programas Familias en Acción 2007-2010*. Bogotá: Acción Social.
- Agudo, A. (2006). La confluencia de relaciones intra-domésticas y redes sociales en procesos de acumulación de (des)ventajas. En M. González (Coord.), *Procesos domésticos y vulnerabilidad. Perspectivas antropológicas de los hogares con Oportunidades* (pp. 397-437). México: Publicaciones de la Casa Chata.
- Arboleda, J., Petesch, P. y Blackburn, J. (2004) *Voces de los pobres de Colombia*. Colombia: Banco Mundial/Alfaomega Colombia.
- Arriagada, I. y Mathivet, C. (2007). *Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores* (CEPAL, Serie Políticas Sociales núm. 134). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Banco Mundial-BM y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento-BIRF. (1990). Resumen del Informe sobre desarrollo mundial 1990. Disponible en [http://documentos.bancomundial.org/curated/es/docsearch?query =Resumen%20del%20Informe%20sobre%20desarrollo%20mundial%201990](http://documentos.bancomundial.org/curated/es/docsearch?query=Resumen%20del%20Informe%20sobre%20desarrollo%20mundial%201990)
- Barba, C. (2006). Las reformas económica y social en América Latina: regímenes de bienestar en transición. En G. Ordóñez, R. Enríquez, I. Román y E.

- Valencia (Coords.), *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México* (pp. 51- 83). México: El Colegio de la Frontera Norte/Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente/Universidad de Guadalajara.
- Barba, C., Brito, A., Valencia, E. y Ziccardi, A. (2005). Research horizons: Poverty in Latin America. En E. Oyen, *The polycopic landscape of poverty research. "State of the art" in the international poverty research. An overview and 6 in-depth studies* (pp. 29-60). Bergen: Comparative Research Programme on Poverty.
- Barrientos, A. (2009). Understanding conditions in income transfer programmes. *Global Social Policy*, 9 (2), 165-167.
- Becker, G. (1987). *Teoría económica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Becker, G. (1993). *Human capital: A theoretical and empirical analysis with special reference to education*. Chicago: The University of Chicago.
- Boltvinik, J. (2007). Elementos para la crítica de la economía política de la pobreza. *Desacatos* (23), 53-86.
- Cámara de Diputados. (2013). Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012-2013. Recuperado el 3 de junio de 2013, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2013/PEF_2013_abro.pdf
- Castilho, L. (2011). PTC: análisis y recomendaciones generales para la consolidación del enfoque de derechos. *Informe de Relatoría Taller de Expertos Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas desde un Enfoque de Derechos* (pp. 10-13). Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura-Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre.
- Cecchini, S. y Atuesta, B. (2017). *Programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de cobertura e inversión*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias monetarias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Centro Nacional de Consultoría-CNC. (2011). *Evaluación del programa Familias en Acción en grandes centros urbanos*. Bogotá: J. Núñez.
- Cohen, E. y Franco, R. (Coords.). (2006). *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- Cohen, E., Franco, R. y Villatoro, P. (2006). México: el programa de desarrollo humano Oportunidades. En E. Cohen y R. Franco (Coords.), *Transferencias con corresponsabilidad: una mirada latinoamericana* (pp. 87-136). México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Secretaría de Desarrollo Social.

- Congreso de Colombia. (2012, junio). Ley 1532 por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/ley-1532-de-2012-presidencia.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social-CONEVAL. (2007). *Informe ejecutivo de pobreza en México, 2007*. Disponible en <https://www.CONEVAL.org.mx/InformesPublicaciones/Paginas/Mosaicos/Informe-ejecutivo-de-pobreza-en-Mexico-2007.aspx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social-CONEVAL. (2008). *Informe de pobreza multidimensional en México*. Disponible en <https://www.CONEVAL.org.mx/Medicion/Paginas/Informe-de-pobreza-multidimensional-en-Mexico-2008.aspx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social-CONEVAL. (2010). *Índice de Rezago Social*. Disponible en <http://www.CONEVAL.gob.mx/Medicion/Paginas/%C3%8Dndice-de-Rezago-social-2010.aspx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social-CONEVAL. (2012a). *Medición de pobreza México*. Recuperado el 17 de mayo de 2013, de http://www.CONEVAL.gob.mx/Informes/Med_Pobreza/Como_se_mide_la_pobreza_en%20Mexico.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social-CONEVAL. (2012b). *Construcción de las líneas de bienestar. Documento metodológico*. Disponible en <https://www.CONEVAL.org.mx/InformesPublicaciones/Paginas/Mosaicos/Construccion-de-las-lineas-de-bienestar.aspx>
- Contreras, M. (2000). *El derecho al desarrollo como derecho humano*. Toluca: Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.
- Cortés, F., Banegas, I. y Solís, P. (2007). Pobres con oportunidades: México 2002-2005. *Estudios Sociológicos*, 25 (73), 3-40.
- Damián, A. (2010). El derecho al tiempo para el ocio. En E. Valencia (Coord.), *Perspectivas del universalismo en México* (pp. 133- 144). Guadalajara: Fundación Konrad Adenauer/Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente/Universidad Iberoamericana León/Universidad de Guadalajara.
- Del Valle, A. (2009). Educación y pobreza: la hipótesis del capital individual y el capital social. *Co-herencia*, 6 (10), 207-237.
- Departamento Nacional de Planeación-DNP y Universidad de los Andes. (2008). *Diseño del índice SISBÉN en su tercera versión. SISBÉN III. Resumen Ejecutivo* (p. 11). Recuperado de https://www.sisben.gov.co/Documents/Resumen%20ejecutivo/Resumen_ejecutivo_SisbenIII.pdf
- Diario Oficial de la Federación-DOF*. (2010). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de operación del programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Re-

- cuperado el 8 de mayo de 2011, de http://DOF.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5173569&fecha=31/12/2010
- Diario Oficial de la Federación-DOF. (2011). *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2012*. Recuperado el 23 de octubre de 2012 de: http://DOF.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5280995&fecha=30/11/2012
- Draibe, S. (2009). Programas de transferencias condicionadas de renda. En F. Cardoso y A. Foxley (Eds.), *América Latina. Desafíos da democracia e do desenvolvimento. Políticas sociais para além da crise* (Volumen 2, pp. 103-143). Río de Janeiro: Elsevier/Instituto Fernando Henrique Cardoso.
- García, B., Muñoz, H. y Oliveira, O. (1982). *Hogares y trabajadores en la ciudad de México*. México: El Colegio de México/Universidad Nacional Autónoma de México.
- González de la Rocha, M. (Coord.). (2006). *Procesos domésticos y vulnerabilidad. Perspectivas antropológicas de los hogares con Oportunidades*. México: Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social.
- González de la Rocha, M. y Agudo, A. (2006). Conclusiones. Relaciones entre modelos y contextos de desarrollo social. En M. González de la Rocha (Coord.), *Procesos domésticos y vulnerabilidad. Perspectivas antropológicas de los hogares con Oportunidades* (pp. 439-453). México: Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Hevia, F. (2007, abril). Contraloría social y protección de programas sociales (Trabajo presentado en la Conferencia Internacional sobre Caudados y Derechos: Protección de Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía). Ciudad de México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Levy, S. (1994). La pobreza en México. En F. Vélez. (Comp.), *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla* (pp. 15-112). México: Instituto Tecnológico Autónomo de México/Fondo de Cultura Económica.
- Long, N. (2007). *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. México: El Colegio de San Luis/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- López, M. (2009). Los paradigmas productivos taylorista y fordista. Recuperado el 1 de julio de 2013, de <http://www.slideshare.net/Laboralyorganizacional/ficha-taylorismo-fordismo-neffa>
- Max-Neef, A., Elizalde, A. y Hopenhayn, M. (1986). *Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro*. Santiago: Centro de Estudio y Promoción de Asuntos Urbanos.
- May, E. (Coord.). (1996). *La pobreza en Colombia. Un estudio del Banco Mundial*. Colombia: Banco Interamericano para la Reconstrucción y el Fomento/Ban-

- co Mundial/TM Editores. Recuperado de <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/853931468019216759/pdf/1375710SPANISH.pdf>
- Medina, I. y Florido, A. (2005) *La pobreza desde los pobres: un estudio de caso en Guadalupe*. Uruguay: Libros en Red.
- Mejía, R. (2001). La pobreza en las instituciones financieras internacionales y el enfoque alternativo de otros organismos multilaterales. En L. Gallardo y J. Osorio (Coords.), *Los rostros de la pobreza. El debate* (Tomo I, pp. 345-406). México: Limusa/Noriega Editores.
- Narayan, D. (2000). *La voz de los pobres. ¿Hay alguien que nos escuche?* Madrid/Barcelona/México: Banco Mundial/Ediciones Mundi-Prensa.
- Niño, A. (2010). Evaluación del proceso de formulación de la política de vivienda para población en situación de desplazamiento. Tesis de maestría no publicada. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Núñez, J. y Cuesta, L. (2006). *Evolución de las políticas contra la pobreza: de la previsión social a las transferencias condicionadas* (Documento CEDE 2006-31). Bogotá: Universidad de Los Andes. Recuperado el 14 de diciembre de 2010, de <http://econpapers.repec.org/paper/col000089/002657.htm>
- Nussbaum, M. (2000). *Women and human development: The capabilities approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nussbaum, M. y Sen, A. (Comps.). (1996). *La calidad de vida*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Palomar, J. (2001). La pobreza y el bienestar subjetivo. En L. Gallardo y J. Osorio (Coords.), *Los rostros de la pobreza. El debate* (Tomo I, pp. 189-223). México: Limusa/Noriega Editores.
- Pautassi, L. (2011). Configurando un referente de PTC bajo el enfoque de derechos: elementos clave. *Informe de Relatoría Taller de Expertos Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas desde un Enfoque de Derechos*. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura-Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre.
- Peet, R. y Hartwick, E. (2009). *Theories of development. Contentions, arguments, alternatives*. Nueva York/Londres: The Guilford Press.
- Pérez, L. (2010). ¿Contribuyen los estudios sobre pobreza a la formulación de políticas públicas para su erradicación? Manuscrito en preparación.
- Rodríguez, C. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas de ingreso e igualdad de género. ¿Por dónde anda América Latina?* (Serie Mujer y Desarrollo, núm. 109). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Rodríguez, L. (2012). Construyendo ciudadanía en contextos de exclusión social: dos procesos organizativos en Iztapalapa, Ciudad de México. Tesis

- doctoral no publicada. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Ciudad de México.
- Román, L. y Aguirre, R. (2001). Economía política y política social frente a la pobreza en México. En L. Gallardo y J. Osorio (Coords.), *Los rostros de la pobreza. El debate*. (Tomo I, pp. 95-162). México: Limusa/Noriega Editores.
- Rubalcava, R. (2008). PROGRESA-Oportunidades: un programa social con compromiso demográfico y perspectiva de género. En G. Zaremborg (Coord.), *Políticas sociales y género. Los problemas sociales y metodológicos* (Tomo II, pp. 225-257). México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Székely, M. (2005). Mitos y realidades sobre pobreza. En M. Székely (Coord.), *Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza*. México: Secretaría de Desarrollo Social/Miguel Ángel Porrúa.
- Tuirán, R. (2001). Estructura familiar y trayectorias de vida en México. En C. Gomes (Comp.), *Procesos sociales, población y familia. Alternativas teóricas y empíricas en las investigaciones sobre la vida doméstica*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Editorial Porrúa.
- Valencia, E. (2008). Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates. *Annual Reviews of Sociology* (34), 499-524. Recuperado el 3 de abril de 2011, de <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.soc.052708.074708>
- Valencia, E. (2009). Conditional cash transfers programs: Achievements and illusions. *Global Social Policy*, 9 (2), 167-171.
- Valencia, E. y Foust, D. (2010). ¿Es pertinente pensar hoy día en el universalismo en México? En E. Valencia (Coord.), *Perspectivas del universalismo en México* (pp. 7-21). Guadalajara: Fundación Konrad Adenauer/Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente/Universidad Iberoamericana León/Universidad de Guadalajara.
- Williamson, J. (1998) Revisión del consenso de Washington. En L. Emmerij y J. Núñez (Comps.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

*Concepciones de pobreza y de florecimiento humano
en funcionarios y hogares beneficiarios y no beneficiarios
de los programas Oportunidades y Familias en Acción*

Número 1

Se terminó de editar en junio de 2020
en Epígrafe, diseño editorial
Verónica Segovia González
Niños Héroes 3045-A1, Colonia Jardines del Bosque
Guadalajara, Jalisco, México
La edición consta de 1 ejemplar