

COMO CITAR ESTE ARTÍCULO:

CIRO RÍOS, León Sigifredo y OSPINA GRAJALES, María del Pilar. (2013). "La política social en Colombia: una mirada al programa Familias en Acción". En: *Virajes*, Vol. 15, No. 2. Manizales: Universidad de Caldas.

LA POLÍTICA SOCIAL EN COLOMBIA: UNA MIRADA AL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN*

LEÓN SIGIFREDO CIRO RÍOS**
MARÍA DEL PILAR OSPINA GRAJALES***

Recibido: 15 de abril de 2013

Aprobado: 15 de mayo de 2013

Artículo de Investigación

* Artículo de investigación producto del ejercicio académico para optar al título de Maestría en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio de la Universidad Autónoma de Manizales.

** Doctor en Humanidades y Ciencias Sociales. Líder del Grupo de Investigación en Ética y Política, y Coordinador del Departamento de Ciencias Humanas de la Universidad Autónoma de Manizales. leonquinto@gmail.com

*** Socióloga, Universidad de Caldas. Magíster en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio, Universidad Autónoma de Manizales. Docente de tiempo completo en el Departamento de Antropología y Sociología de la Universidad de Caldas. maria.ospina@ucaldas.edu.co

Resumen

En el presente artículo se hará una reflexión en torno a los resultados más importantes de la investigación titulada “Familias en Acción: Análisis de la relación entre las condiciones reales de las familias y las concepciones de Desarrollo y de Pobreza del programa en el Municipio de Manizales durante los años 2005-2010”, realizada en el contexto de la Maestría en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio de la Universidad Autónoma de Manizales. En la primera parte se encontrarán de manera sucinta algunos de los elementos teóricos más importantes a través de los cuales se dio una comprensión conceptual al problema de investigación. Seguidamente se expone la propuesta metodológica que permitió determinar el camino para acceder a la información empírica y su análisis a la luz del referente teórico previamente planteado. Por último se encontrarán el análisis de resultados y las conclusiones más importantes logradas en el ejercicio investigativo.

Palabras clave: pobreza, desarrollo, neoliberalismo, neoestructuralismo, realidades macro y micro.

THE SOCIAL POLICY IN COLOMBIA: A VIEW AT THE FAMILIES IN ACTION PROGRAM

Abstract

In this article a reflection on the most important results of the research entitled “Families in Action: Analysis of the relationship between real conditions of the families and the conceptions of Poverty and Development of the Program in the Municipality of Manizales during the years 2005-2010” will be made in the context of the Regional Development and Physical Planning Master’s Program graduation requirement at Universidad Autónoma de Manizales. In the first part some of the most important theoretical elements through which a conceptual understanding was given to the research question are succinctly presented. Then the methodological proposal which identified the way for empirical data access and its analysis in the light of previously proposed theoretical reference is presented. Finally, the analysis of results and key findings achieved in the research exercise are presented.

Key words: poverty, development, neoliberalism, neo-structuralism, macro and micro realities.

Introducción

La investigación que aquí se presenta tiene dentro de sus objetivos más importantes el análisis de las categorías de desarrollo y de pobreza en el contexto de las relaciones institucionales y sociales del programa Familias en Acción.

La investigación pretendió responder a la pregunta por la relación existente entre las condiciones micro de las familias vinculadas al programa con las concepciones de desarrollo y de pobreza del nivel macro institucional del mismo. Los niveles macro y micro, respectivamente, son entendidos aquí en correspondencia con los aspectos estatales, políticos y económicos (lo macro) así como con el escenario de desarrollo cotidiano de los actores sociales (lo micro). En efecto, lo macro y lo micro expresan la relación entre el contexto sociocultural y el ámbito de la política pública, concebida aquí en referencia a la política social del Estado y, en ella, al programa Familias en Acción como uno de los programas más importantes implementados para la atención de la población pobre y vulnerable del país.

Familias en Acción surge como parte de las acciones que el gobierno de Andrés Pastrana en el año 2000 implementa como parte de las estrategias sociales del Plan Colombia. Esta decisión de gobierno parece oportuna en el marco de la crisis económica de los años 90, producto de la liberalización de la economía colombiana que elevó considerablemente el número de pobres en el país, los cuales no podían acceder, por vía del intercambio monetario, a los bienes más importantes para la satisfacción de sus necesidades y su desarrollo humano y social.

Referente teórico

Familias en Acción en el contexto de la tensión neoliberalismo-neoestructuralismo

Durante las tres últimas décadas se abre paso de manera desbocada un proceso de transformación social cuyas características desbordan los límites territoriales y jurídicos de los Estados nacionales. La nueva realidad empieza a posicionarse en un contexto planetario y bajo nuevas dinámicas de organización tecnológica, política y económica. Se desarrollan todas las innovaciones en el marco de las tecnologías de la información y la comunicación, se modifica la perspectiva de la función de los Estados y surgen aquí las propuestas en torno a la aplicación de políticas económicas de corte neoliberal fundamentales para comprender las características

emergentes de un nuevo sistema económico mundial, y de una nueva propuesta de desarrollo y de progreso que sirven como trasfondo de las transformaciones locales y nacionales.

El neoliberalismo, marco político-económico de este nuevo escenario, nace de la idea según la cual el bienestar de las personas y de las sociedades se logra preferencialmente a través del crecimiento económico. Desde esta perspectiva, el desarrollo es visto en relación con el mejoramiento de la renta y, en consecuencia, la pobreza se traduce en escasez o reducción de ingresos monetarios. Uno de los postulados más importantes del neoliberalismo es que, a mayor crecimiento económico, menor número de personas en situación de pobreza, dado que los beneficios del crecimiento terminarían filtrándose al resto de la sociedad.

Sin embargo, a juzgar por las cifras sobre pobreza y desigualdad en el mundo¹, aquellas promesas de la economía neoliberal han quedado sin cumplirse. En efecto, las concepciones neoliberales de la pobreza y del desarrollo terminan siendo parcializadas y desajustadas de la realidad, esto sobre la base de las enormes contradicciones entre crecimiento económico y pobreza. El crecimiento no significa *per se* mejoramiento de las condiciones de vida de los seres humanos ni superación de la pobreza, de modo que se pone en cuestión la capacidad real de este modelo económico para filtrar sus beneficios al resto de la sociedad; en contraste, existen indicios en la realidad del aumento de las desigualdades sociales como causas y efectos de una cada vez mayor concentración de la riqueza.

El argumento neoliberal de la perfección de los mercados se ha falseado a partir del hecho que demuestra el acceso inequitativo a ciertos bienes ofrecidos en el mercado, en otros términos, el mercado no asegura por sí solo que los individuos logren niveles elevados de calidad de vida, se requiere de unos mínimos para entrar en el universo de las transacciones económicas como el puente que asegure el acceso a bienes y servicios para el bienestar. Sin embargo, esto no siempre se logra, y en las dinámicas del libre mercado, las desigualdades y las iniquidades salen a flote cuando el sistema se estructura sobre la idea de ganadores y perdedores, pues efectivamente, estos últimos quedan por fuera del juego de la oferta y de la demanda y, son en efecto, la señal viva de la imperfección de este modelo económico.

¹ Cerca de mil millones de personas en el mundo se acuestan a dormir cada noche con hambre (Programa Mundial de Alimentos, 2011), el 20% de los hombres del mundo consume el 80% de los recursos del planeta, los gastos militares mundiales son 12 veces más altos que la ayuda para el desarrollo, 5.000 personas mueren diariamente a causa del agua insalubre, mil millones de hombres no tienen acceso a agua potable, mil millones de personas padecen hambre, más del 50% de los cereales comercializables en el mundo se utilizan como alimento para animales y agrocombustibles, 13 millones de hectáreas de bosque desaparecen anualmente (Arthus-Bertrand, 2009).

El mercado es imperfecto, no permite un acceso equilibrado de todos los sectores de la sociedad a los beneficios económicos que en ella se producen, los individuos no cuentan con la misma información ni con las condiciones de competencia entre demandantes y oferentes relacionados entre sí en un escenario regulado por un sistema de precios. En consecuencia: “Permitir al mecanismo del mercado ser el único director del destino de los seres humanos y de su medio ambiente natural, resultaría en la demolición de la sociedad” (George & Martínez, 2002); asimismo Stiglitz (2002: 42-43) lo confirma:

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

La conclusión de Stiglitz (2002) es que de esta manera se expande una nueva ideología, la de los mercados y el crecimiento económico, que bajo medidas arbitrarias producto de unas relaciones geopolíticas desequilibradas entre los países desarrollados y los países de desarrollo bajo, se obliga a estos últimos a sumarse a la dinámica global en condiciones poco competitivas, ellos aunque reticentes necesitan el acceso a los préstamos, subvenciones y de la aprobación económica y política generada por el FMI y el Banco Mundial, ahora los misioneros del nuevo fundamentalismo, el del mercado.

Familias en Acción y neoestructuralismo

Varios analistas y académicos, entre ellos Fernando Bernal Castillo (2003), han coincidido en decir que programas como Familias en Acción surgen como parte de la expresión de las crisis del libre mercado, de la apertura económica que no logró asegurar bajo las lógicas de la oferta y la demanda el acceso social generalizado a bienes primarios como son la salud y la educación. Bernal Castillo desarrolla su tesis a partir de la idea de los bienes meritorios, entendidos como “productos generalmente no distribuidos por medio de un sistema de precios, sino basados en mérito o necesidad [...], son bienes ofertados por el mercado libre, pero no en la

cantidad adecuada. Educación y salud son ejemplos de bienes meritorios” (Bernal, 2003: 2).

Estos análisis de tipo académico se corresponden con el cambio en la concepción estatal del desarrollo y la organización económica del país en el contexto de la apertura de los años 90, a través de la cual se liberaliza la economía y se deja bajo la lógica de la oferta y la demanda el acceso a determinados bienes y servicios regulados por el mercado sin intervención del Estado. Sin embargo, al parecer por las fallas del mismo mercado existe un desequilibrio social en el acceso a determinados bienes, para nuestro caso, salud y educación, que expresan un aumento considerable en los niveles de pobreza en el país y que requieren ser intervenidos.

Las fallas del mercado en la provisión de bienes meritorios son las que llevan al Estado a intervenir, por lo que no se puede dejar en manos del mercado la solución a este tipo de fallas. Estos bienes deben ser provistos por el Estado. (Ibíd.: 12)

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

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

Es así como se deriva que el problema del acceso a la educación y a la salud está directamente ligado con el asunto de la distribución de la renta, pues en ocasiones las personas se ven privadas del acceso a la enseñanza debido a la falta de ingresos, promovándose así otras inequidades sociales derivadas de la limitación y el obstáculo para la potencialización de las habilidades creativas de los individuos fomentadas por los procesos de formación escolarizados.

En consecuencia, las posibilidades de potencializar las capacidades o el derecho a vivir no deben ser asuntos que se determinen en función de la economía y de la renta, aspectos que de entrada, justificarían desde la visión de Stiglitz (1994), la intervención de los Estados en los mercados de bienes esencialmente privados, en aras de generar condiciones ampliadas de bienestar social, es decir, que fomenten en la práctica el postulado de que “hay intervenciones gubernamentales que pueden hacer que todo el mundo esté mejor” (Stiglitz, 1994: 24).

De esto se deriva, por lo menos desde la perspectiva de Stiglitz (1994: 32), la justificación sobre la intervención del Estado en asuntos privados como la salud y la educación que si bien deberían hacer parte de la gama de decisiones individuales de cada consumidor, este hecho por sí solo no los asegura, razón por la cual el Estado debe intervenir, pues estas situaciones desbordan cualquier discusión económica para convertirse en asuntos marcadamente humanos y, tal como lo expresa el autor, “las decisiones sobre la vida y la muerte no deberían quedar sometidas al mercado”.

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

De otro lado, este programa en su surgimiento pretendió recomponer el panorama sobre pobreza en Colombia y una de sus estrategias principales, aunque no la única, fue la de asegurar y mejorar a través de un subsidio en dinero el ingreso o la renta de las familias y, permitir con ello, mejores condiciones de acceso a salud y educación. Es decir que a partir de esto, se expresa en el programa una de las premisas fundamentales del neoliberalismo: si se mejora la renta entonces se reducen las condiciones de pobreza y, aunque hay que reconocer que efectivamente los objetivos de Familias en Acción van más allá de esto, las preguntas que surge son: ¿Por qué la principal estrategia de atención a la población pobre y vulnerable se consolida sobre la base de un subsidio (complemento a la renta) y no del mejoramiento de la oferta y el acceso a los servicios de salud y de educación? ¿Asegura un subsidio por sí solo mejores condiciones de educación, salud y nutrición?

Una paradoja frente a la influencia neoliberal del programa se manifiesta en que el Estado está interviniendo con subsidios monetarios (principio neoliberal que indica que al mejorarse la renta se supera la condición de pobreza) a la población pobre del país, no obstante, los subsidios tienen

el carácter de condicionado, es decir, “la entrega de recursos monetarios o no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema [...] con la condición que estas cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas” (Cecchini & Madariaga, 2011: 8). Este condicionamiento va en contra de cualquier postulado liberal de la economía o de la política, pues a los individuos dentro de este tipo de programas se les está coartando la libertad en la elección individual, ya que deben seguir los lineamientos del Estado frente a que la inversión de los recursos por él provistos deben hacerse en salud, nutrición y educación; y aunque las intenciones del Estado podrían juzgarse como adecuadas, la paradoja radica en que en un programa con elementos de tinte neoliberal se coarte la expresión de las libertades humanas (sin entrar a determinar el alcance moral de estas), como principio constitutivo de este sistema económico y político.

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

Desde este punto de vista se está justificando la intervención del Estado frente a las fallas del mercado y a las inequidades sociales que esto produce, procurando asegurar el cumplimiento y acceso a derechos vitales de aquellos ciudadanos que no pueden hacerlo por medio del intercambio monetario, de allí que el Estado asegure un subsidio en dinero el cual deberá ser invertido en salud y educación.

Familias en Acción: Pobreza y Desarrollo

Siguiendo con el hilo conductor de la discusión aquí planteada, detrás de una forma particular de organización del Estado colombiano (neoliberal, neoestructuralista, o ambas) se encuentra una concepción o varias concepciones sobre el significado de lo qué es el desarrollo y hacia dónde apuntan el conjunto de políticas públicas para su consecución. Asimismo, ahondando en la discusión sobre Familias en Acción como programa del Estado que surge con la intención de mejorar las condiciones

de las familias pobres del país, se encuentra una concepción particular sobre el desarrollo y la pobreza, que tratará de develarse.

Dentro de las visiones neoliberales la pobreza se traduce en falta de ingresos económicos y, por ende, su forma de superación y el camino hacia el desarrollo es el crecimiento económico y el aumento de la renta. Este hecho nos resulta problemático, si efectivamente, pobreza no es falta de ingresos o ingresos bajos, pues siendo así la solución podría ser sencilla, redistribución del ingreso, donación de dinero, entrega de subsidios monetarios, sin embargo, el problema es mucho más complejo así lo confirma Augusto de Franco (2011: 173):

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

En síntesis, al no ser la pobreza un problema exclusivamente económico las estrategias para su superación tampoco pueden serlo, es decir, el aumento de la renta, la redistribución o el crecimiento del PIB no son la respuesta a este complejo problema ni tampoco el camino hacia el desarrollo.

Si el problema de la pobreza fuera superado desde la visión del aumento de la renta, la regla sería sencilla, con solo darles dinero a las personas la pobreza sería superada, sin embargo, si abarcamos este concepto de una manera más integral, la pobreza implicaría muchas otras carencias, además de la carencia de ingresos. En este sentido, para Amartya Sen, la pobreza es también falta de libertad, de potencialización de las capacidades, “la pobreza debe concebirse como la privación de capacidades y no meramente como la falta de ingresos, que es el criterio habitual con el que se identifica” (2000: 114). No obstante, parafraseando al autor, la renta será también tenida en cuenta (pero no como criterio único y determinante) como una de las causas por las cuales algunas de las capacidades se vean privadas.

Aunque es importante distinguir conceptualmente el término pobreza como la falta de capacidades del término pobreza como la falta de renta, las dos perspectivas están de manera inevitable relacionadas, ya que la renta es un importante medio para tener capacidades. Y como aumento de las capacidades de una persona para vivir tendería normalmente a aumentar su capacidad para ser más productivo y percibir una renta más alta, también sería de esperar que existiera una conexión entre la mejora de las capacidades y el

aumento del poder de ingresos que fuera de la primera al segundo y no al revés. (Sen, 2000: 114-118)

Frente a lo anterior y aún reconociendo que la renta es un elemento importante para el bienestar humano, parece que la lógica de Familias en Acción va en sentido contrario, según lo propuesto por Sen. Se mejoran la renta y los ingresos y de allí podrían mejorarse (al menos desde el discurso) algunos medios (salud y educación) que aporten a la potencialización y desarrollo de capacidades, mientras que desde la propuesta de Amartya Sen deberían mejorarse las capacidades y como consecuencia de esto es probable que mejoren los ingresos.

En la exposición de los objetivos del programa éste tiene tres componentes principales correspondientes con los pilares del capital humano: educación, salud y nutrición. Detrás de estos objetivos se encuentra el carácter de condicionalidad que tiene el mismo, es decir, que el Estado establece que la inversión del subsidio transferido a los vinculados del programa, debe hacerse en los bienes y servicios que mejoren las condiciones del capital humano. Para ello se hace la respectiva verificación de estas obligaciones: que los niños se encuentren vinculados al sistema educativo y la verificación sobre la asistencia a las consultas de crecimiento y de desarrollo.

En relación con lo anterior, vale la pena considerar los alcances del significado del capital humano, el cual no debe reducirse al aumento de la demanda de salud o al aumento de niños escolarizados, es decir, esta no es una cuestión para cuantificar y presentar solo en estadísticas sino que debe valorarse desde una perspectiva cualitativa que implica el mejoramiento de las capacidades, habilidades y posibilidades de creación humanas. Sobre esto vale la pena aclarar que las evaluaciones de impacto de Familias en Acción se enfocan principalmente en la medición de los datos sobre la demanda que se hace en los servicios de salud y educación así como de la mejora en el ingreso.

El principal elemento del llamado capital humano no es, como se podría pensar, por ejemplo el nivel de escolaridad o la expectativa de vida de la población [...] el principal elemento del capital humano, lo que distingue y caracteriza lo humano como ente constructor de futuro y, por lo tanto, generador de innovación, es la capacidad de las personas de hacer cosas nuevas, ejercitando su imaginación creadora –su deseo, sueño y visión– y movilizándose para desarrollar las actitudes y adquirir los conocimientos necesarios y capaces de permitir la realización del sueño y la viabilización de la visión. (De Franco, 2011: 182)

De esta manera, aumentar la demanda de los servicios de educación y salud es insuficiente para determinar el mejoramiento de las condiciones

del capital humano del país, cuando además surge la pregunta obligada por la calidad de estos servicios acompañada por la discusión sobre la verticalidad de los programas sociales. Cuando hablamos de un sistema de organización vertical se sugiere que es el Estado el que está determinando (de arriba hacia abajo) hacia dónde debe enfocarse la oferta de sus servicios, es decir, determina desde una visión tecnocrática cuáles son las necesidades más apremiantes a las que debe responder sin acudir a la lectura de las realidades cotidianas (realidad micro) de los individuos y sociedades para ajustar sus propuestas de intervención social (realidad macro) a una demanda social previamente identificada. “El Estado centralizadamente, imagina cuál debe ser la demanda y, a partir de ahí, define las políticas y crea los programas, desde arriba hacia abajo, diciendo cómo las poblaciones deben demandar” (De Franco, 2011: 181).

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

Metodología

El objetivo fundamental de esta investigación estuvo encaminado a desentrañar las propuestas y concepciones de desarrollo de Familias en Acción y su relación con las condiciones socioculturales de las familias vinculadas. El acercamiento a este objeto del conocimiento se realizó a través de dos fuentes de información: la primera de ellas, los relatos de los

actores sociales e institucionales obtenidos a través de diálogos dirigidos por medio de técnicas como la entrevista semiestructurada, los grupos focales y la observación participante. En esta etapa de la investigación se tuvo en cuenta el concepto de bienestar subjetivo por sus aportes netamente metodológicos (Wills, 2011: 23), en la medida en que:

[...] este enfoque se preocupa por estudiar y entender el bienestar que las personas experimentan; por ello, puede afirmarse que a diferencia de muchos enfoques académicos, el bienestar subjetivo se preocupa por un bienestar que no es ajeno al sujeto, sino que, por el contrario, es un bienestar que las personas experimentan y del cual son conscientes.

De manera sustancial este fue un aspecto cargado de relevancia para este estudio en la medida que en los relatos de los actores sociales se interpretaron a la luz de las concepciones subjetivas que ellos tuvieran con relación a la pobreza y el desarrollo.

La segunda fuente de información hace referencia al acercamiento al objeto de conocimiento por medio de la revisión de la información secundaria que logró indicar los objetivos formales establecidos para la estructuración, puesta en marcha y evaluación del programa.

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

El desarrollo, la pobreza y las realidades macro y micro fueron las categorías de análisis que emergieron de la discusión teórica y que guiaron la elaboración de los instrumentos para la recolección de la información así como su análisis posterior.

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

En esta etapa del trabajo en campo, la hermenéutica cumplió su función para el análisis de la información, puesto que se requirió de la

interpretación de los significados de los relatos para adentrarnos en los símbolos y sentidos de la vida cotidiana de los actores, con referencia a la identificación de las necesidades fundamentales, de la pobreza, el desarrollo, los satisfactores, la autodependencia y la autonomía que fueron fuente de información para la interpretación de la acción humana en el contexto de la pobreza y la vulnerabilidad, siendo en esta etapa de la investigación en la que trató de dársele respuesta a las condiciones micro de las familias vinculadas al programa.

La unidad de análisis del trabajo de investigación fueron las concepciones de Desarrollo y de Pobreza del “Programa Familias en Acción” y su relación con las condiciones socioculturales de las familias vinculadas al programa, al tiempo que la unidad de trabajo fueron los actores significativos del programa, es decir, las madres líderes y los funcionarios encargados del manejo de Familias en Acción en la ciudad de Manizales. Las técnicas y herramientas utilizadas para la recolección de la información fueron la entrevista semiestructurada, el grupo focal, la observación participante, la revisión de archivo administrativo y el diario de campo y el análisis de información se hizo a través del software Atlas Ti.

Análisis de resultados: condiciones macro y micro del programa Familias en Acción

Ubicación de Familias en Acción en el marco de los enfoques y conceptos de la política social en Colombia: acercamiento a las condiciones macro

Familias en Acción hizo parte en sus inicios de lo que ha sido denominado el Sistema de Protección Social (SPS), sistema que establece las condiciones para el funcionamiento de la política social en Colombia. Uno de los objetivos más importantes del SPS ha sido la atención de la población pobre y vulnerable del país desde un enfoque redistributivo que permita el acceso a bienes y servicios a aquellas familias y personas que se han visto privadas de unos mínimos vitales vía mercado e intercambio monetario. Este objetivo explicado como uno de los más importantes del SPS, claramente tiene una estrecha relación con los orígenes y también fundamentos de Familias en Acción en la medida que el programa surge como respuesta a las inequidades que se generan por los fallos y las imperfecciones de los mercados y que se expresaron en la crisis económica y social de los años 90.

Uno de los elementos fundamentales para el funcionamiento del SPS, es que la atención integral a la población pobre y vulnerable se supone debe tener un carácter transitorio y temporal, esto mientras las personas por su propia cuenta puedan acceder a los servicios de los que se han visto privadas, vía mercado. En otros términos, esta forma de atención es de tipo coyuntural, atiende situaciones transitorias que precarizan las condiciones de vida de las personas, pero que se espera sean superadas. Estas situaciones transitorias pueden comprenderse bajo el concepto de riesgo covariante, entendido a partir de las consecuencias negativas que sobre los hogares tienen eventos como las crisis económicas, sociopolíticas y ambientales que terminan afectando el nivel de ingreso y de consumo de los hogares, la nutrición y el acceso al sistema escolar (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2010: 69).

En este contexto se enmarca Familias en Acción, como programa que en sus inicios tenía como objetivo mitigar los efectos negativos que sobre las familias y personas tuvo la crisis económica de la década del 90 antes expresada en indicadores que claramente advirtieron sobre el aumento de la pobreza, la indigencia y el desempleo en el país². De acuerdo a esto se deriva que el enfoque del programa se da sobre la base del concepto de riesgo covariante, ya que dentro de sus objetivos se encontraba la mitigación de los efectos negativos de una crisis económica que se tradujo en el desmejoramiento de las condiciones de vida de las personas afectadas, pero que de igual manera pretendía formas de intervención transitorias y de corto plazo.

No obstante, desde el año 2001 la evaluación y monitoreo al programa fue permanente, lo que permitió, dados los resultados positivos (producto de una mirada interna del programa), que se ampliara su cobertura demográfica y geográfica, lográndose la permanencia de Familias en Acción. Ante esta realidad de permanencia del programa, se pasa de la concepción de riesgo covariante a riesgo idiosincrásico.

Por riesgo idiosincrásico se entienden los fenómenos que afectan a los individuos ya no tanto de manera coyuntural sino de manera permanente y estructural (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2010: 69). El CONPES 3144, se ponen como ejemplos de los riesgos idiosincrásicos el desempleo estructural y las enfermedades no contagiosas (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2010: 69). En otras palabras, el riesgo covariante puede ser mejor entendido por la afectación de elementos exógenos sobre la calidad

² Recuérdese que terminándose la década de los 90 el país presentó un decrecimiento de la economía, la tasa de desempleo alcanzó un 20% y la pérdida del poder adquisitivo fue del 13%.

de vida de las personas, por ejemplo, una crisis económica, mientras que el riesgo idiosincrásico depende de elementos o condiciones endógenas del individuo y la familia, traducidas en la vulnerabilidad producto de las condiciones socioeconómicas que históricamente se han mantenido y reproducido, poniendo al individuo en una situación permanente y estructural de pobreza y vulnerabilidad. Así entonces, mientras en sus inicios “Familias en Acción fue creado como un programa de choque para atender riesgos covariantes, con el tiempo se ha convertido en un programa que atiende choques idiosincrásicos” (DNP, s.f.: 36). Ello explica el aumento en la cobertura y la permanencia del programa declarado ahora como política de Estado mediante la Ley 220 de 2011.

Familias en Acción y asistencialismo

Dentro de las discusiones que generan mayor controversia en relación con Familias en Acción está el concepto de asistencialismo. Por este concepto entenderemos aquí una forma de la gestión del Estado en la cual no se cuenta de manera activa con la participación de los actores sociales hacia los cuales se dirigen las políticas o decisiones estatales, es decir, de aquí se derivan unas decisiones y acciones completamente centralizadas y verticales en la relación Estado-sociedad. Además, desde la definición dada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el asistencialismo coherentemente con lo ya expuesto tiene como característica fundamental la dependencia que genera el individuo con respecto al Estado y la falta de condiciones de salida de los programas que indiquen sobre la consecución de los objetivos planteados en términos de la política social, el mejoramiento de las condiciones de vida y la superación de la pobreza. Para definir las condiciones de salida los programas deberán tener un carácter transitorio sobre el individuo, es decir, tendrá que haber claridad de los objetivos a los que se quiera llegar, el punto de partida, el proceso y la finalización cuando lo propuesto se haya logrado.

Sin embargo, en el caso particular de Familias en Acción, el programa no establece aún los criterios de salida ni la consecución de objetivos al mediano y largo plazo. Las condiciones formales de salida del programa se dan fundamentalmente por criterios etarios, el joven recibe el subsidio hasta que cumpla los 18 años, independientemente si ha culminado o no los estudios de secundaria, también por la desvinculación del joven o niño del sistema educativo o por el incumplimiento en la verificación de requisitos de crecimiento y desarrollo. Estos criterios de salida no hacen mención explícita a la consecución de los objetivos del programa en términos de capital humano y superación de la pobreza, como las metas

que formalmente ha establecido el programa y que sólo podrían lograrse con esfuerzos a largo plazo.

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

Análisis de las categorías de Pobreza y de Desarrollo

Según la perspectiva macro institucional

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

En varios apartados de este documento se ha tratado de plantear la cuestión de cómo Familias en Acción como programa que se ajusta al modelo de los subsidios monetarios condicionados tiene como objetivo fundamental el impacto en la renta de las familias a él vinculadas, es decir, el mejoramiento o complemento de los ingresos. Coherente con esto prevalece esa concepción de la economía donde los seres humanos son concebidos como consumidores y la pobreza se mide entonces de acuerdo a las capacidades del ingreso para ampliar el acceso a bienes y servicios. Esta forma de ver la pobreza coincide con los principios fundamentales

del neoliberalismo. En efecto, para el neoliberalismo el desarrollo de la sociedad se da en concordancia con el crecimiento económico, la libre relación entre oferentes y demandantes y el mejoramiento de la renta. En congruencia con esto, la pobreza se relaciona con renta baja y también con las bajas posibilidades de consumo. De aquí que, vista en este sentido, la pobreza podrá ser superada en la medida que se amplíen las posibilidades de consumo de los seres humanos, estas posibilidades de consumo se ponen en relación con el valor de la línea de pobreza que corresponde al costo de una canasta básica, y el bienestar entonces se medirá de acuerdo con esto, es decir, con la capacidad de compra y la disponibilidad de bienes y servicios. Sin embargo, a manera de crítica, vale la pena recordar que los seres humanos son mucho más que compradores, elementos que se exponen en las teorías alternativas al desarrollo como crecimiento económico, es decir, en las concepciones del desarrollo como libertad y del desarrollo a escala humana.

Asimismo, cuando la pobreza exclusivamente se reduce a los asuntos de la renta y la capacidad de consumo, se abre un gran interrogante sobre las posibilidades ampliadas y reales que tiene el programa de impactar formas de la pobreza estructural o idiosincrásica cuando –según lo expuesto– se están buscando resultados inmediatos o de “corto plazo”, mas no se están afectando las causas estructurales que podrían dar origen a una situación de pobreza como son la falta de empleo, de educación y de oportunidades, situaciones que limitan el ingreso de las familias en el largo plazo.

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

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

de pobreza, sin embargo, recuérdese, tal y como lo ha expuesto De Franco (2011) que en relación con la pobreza, la cuestión no funciona de esta manera, ni los programas compensatorios de distribución de renta, ni los programas de renta mínima han logrado realmente superar este problema el cual deriva de aspectos complementarios a la falta de ingresos, es también falta de capacidad, de libertad y de desarrollo.

En realidad la renta es sólo un medio para mejorar la potencialización de las capacidades, no puede ser el único fin de la economía y de las políticas de Estado e incluso no puede ser el primer elemento para la reducción de la pobreza; por el contrario, Sen propone que debe irse de las capacidades al ingreso y no del ingreso a las capacidades. En contraste, tal y como se observa en el programa Familias en Acción, la lógica va en sentido contrario a lo propuesto por Sen: el Estado pretende mejorar el ingreso y de allí propiciar mejoramiento en las condiciones de salud y de educación.

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

Según la perspectiva micro de los actores sociales

Luego de analizar las características del programa Familias en Acción en relación con la política social colombiana (contexto de análisis macro) se hace pertinente traer a la discusión algunos de los elementos más importantes que den cuenta del escenario de desarrollo de los actores sociales que hacen parte de este programa (contexto de análisis micro). Para ello, se ha entrado en contacto directo con dichos actores, recogiendo valiosos relatos sobre su vida cotidiana que permiten elucidar aspectos significativos en relación con sus condiciones de vida, así como sus concepciones y percepciones sobre la pobreza y el desarrollo.

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

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

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

Un aspecto para resaltar es que en los relatos de los actores sociales no se mencionan la falta de renta o de ingreso como elementos centrales sino como medios para acceder a bienes como alimentos y vestuario, esto analizado desde la perspectiva de Amartya Sen (2000), significa que la renta es instrumentalmente importante, es medio para acceder a bienes y servicios pero no es un fin en sí misma. Coherentemente con esto, sabiendo la función instrumental de la renta o del ingreso, no puede subestimarse por esto su importancia, pues, invocando nuevamente a Sen (2000), una de las causas también presentes de la pobreza podría llegar a ser la renta baja y puede ser a su vez la razón para que alguien esté privado de capacidades, pero pese a esto tampoco puede reducirse el desarrollo a un asunto monetario y de ingresos, convirtiendo el crecimiento económico en un fin en sí mismo y a los seres humanos en meros consumidores tal y como lo han hecho la economía neoliberal y el programa Familias en Acción, como se ha insinuado en esta investigación.

Después de indagar a los actores sociales por la pobreza entendida en términos generales, se pasa a la pregunta por la concepción particular que tienen las familias sobre esta categoría, es decir, a la pobreza vivida

y expresada en el desarrollo de la vida cotidiana. Sorpresivamente, en ninguno de los relatos obtenidos en el trabajo de campo, las familias confirman estar en una condición de pobreza, elemento que empieza a advertir disonancias entre una clasificación objetiva (SISBEN) y unas percepciones subjetivas sobre este fenómeno. En otros términos, a pesar de que el Estado haya clasificado a estas familias en situación de pobreza y vulnerabilidad (razón por la cual hacen parte del Programa Familias en Acción) ellas mismas no valoran su situación de la misma manera. Al parecer hay en las percepciones de los actores sociales una disonancia entre condiciones objetivas y condiciones subjetivas sobre la pobreza, no se corresponde la precariedad de sus condiciones materiales de vida con las percepciones que se tienen sobre ellas.

Detrás de las disonancias entre realidades objetivas y concepciones subjetivas existe lo que algunos teóricos han denominado el sesgo de la autocomplacencia³, es decir, “que uno se juzga bondadosamente a sí mismo, pero juzga en forma dura a los demás, o a la sociedad” (Lora, 2011: 15). En otros términos, las personas califican con criterios parcializados y poco objetivos sus propias condiciones y las de las demás, es por eso que a pesar de los indicadores objetivos existentes que clasifican a las familias en una situación de pobreza, ellas no la valoran de la misma manera, en palabras coloquiales, para hablar de su propia situación siempre miran hacia abajo [“yo llamo pobreza por ejemplo a una persona que esté en un andén, durmiendo en un andén, que no se pueda mover, que sea discapacitada, que no pueda moverse, que no pueda caminar”], pero no existe una lectura objetiva de sus propias privaciones y carencias, aspecto que insinúa cierta actitud de resignación y conformismo frente a la situación de pobreza.

Esto nos pone en relación con otro asunto problemático y es que del lado del sesgo de la autocomplacencia se encuentra el asunto de las expectativas y las aspiraciones, también denominado como “la paradoja de las aspiraciones”, entendida como que “el que menos tiene aspira a menos, y con menos expectativas, se satisface con menos, que el que tiene más” (Lora, 2011: 17). En relación con esto, por ejemplo, a la hora de evaluar con las familias las percepciones suyas sobre la calidad de la salud y la educación en Colombia, la mayoría respondieron que se encontraban satisfechas con la prestación de ambos servicios, cuando desde otras fuentes se plantean serios cuestionamientos⁴.

³ Los conceptos del sesgo de la autocomplacencia y la paradoja de las aspiraciones no se encuentran desarrollados en el marco teórico, pero se identifican como pertinentes para el análisis de los elementos emergentes del trabajo de campo relacionados con el problema de la pobreza.

⁴ En relación al problema de la salud en Colombia: la Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-760/08 y de Reforma Estructural del Sistema de Salud y Seguridad Social (CSR) ha mostrado una serie de me-

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

Para comprender lo anterior, puede decirse que si objetivamente (por mediciones del SISBEN) las familias pertenecientes al programa Familias en Acción son clasificadas en una situación de pobreza, pero subjetivamente ellas lo niegan, estamos frente a un proceso de adaptación al fenómeno de pobreza según lo explica Wills (2011: 41):

Cuando las condiciones de vida tanto en el plano objetivo como en el subjetivo son buenas, se estaría hablando de bienestar. Cuando las condiciones son negativas en los dos planos, estamos hablando de privación. Cuando las condiciones objetivas son buenas y las subjetivas no lo son, estamos ante el fenómeno de la disonancia. Y, finalmente, cuando las condiciones subjetivas son buenas y las objetivas no, estaríamos ante el caso de la adaptación. Este último parece describir la realidad colombiana en la cual los habitantes sienten subjetivamente un alto grado de satisfacción con la vida, mientras que las condiciones objetivas del entorno no son las más adecuadas.

Y esta parece ser también la realidad de las familias pertenecientes al programa objeto de esta investigación.

canismos que podrían denominarse “estímulos perversos” dentro del actual sistema de aseguramiento. Estos mecanismos resultan del afán de lucro, del proceso de intermediación, además de una serie de prácticas corruptas, cada vez más difundidas y expeditas dentro del sistema de salud colombiano; a propósito de esto, mientras no se modifique de veras el sistema y logremos que la salud sea un verdadero derecho fundamental –por el simple hecho de ser ciudadano y no por tener o no capacidad de pago– no podremos hablar de superación de la crisis de la salud en Colombia (Hernández, 2012). Y en relación a la educación: “[...] la educación en Colombia sirve más para reproducir las clases sociales (para que los pobres sigan siendo pobres y los ricos, ricos) que para permitir la movilidad y el ascenso social de los estudiantes. Eso se debe a que en este país cada clase social no sólo estudia por su lado (desde la guardería hasta el doctorado) sino que la calidad de la educación que reciben depende de su nivel económico. Eso conduce pura y simplemente a un sistema de apartheid educativo: los más ricos (que, para agravar la discriminación, también suelen ser los más blancos) reciben una mejor educación que los pobres. Semejante anomalía viola la regla de oro de la democracia liberal (ni siquiera digo de la democracia social) que es la igualdad de oportunidades” (García, 2011).

Conclusiones

Familias en Acción es un programa que se ha estructurado sobre la base de políticas exógenas ajustadas a modelos y grados de desarrollo diferentes a las condiciones socioeconómicas propias, lo que ya de entrada cuestiona la capacidad real de este tipo de intervenciones importadas para mejorar la estructura social endógena, cuando sus principales postulados surgen de un contexto social y cultural completamente diferentes, de modo que sus logros y resultados también tienen que serlo.

De otro lado, innegablemente se reconoce que desde el programa Familias en Acción hay un estímulo a la demanda que puede bien reflejarse en las evaluaciones de impacto del programa y en la información cuantitativa de cobertura y permanencia escolar, sin embargo, no se advierte una correspondencia entre oferta y demanda, pues la primera de estas cuestiones (la oferta) es objeto de serios cuestionamientos referidos a las condiciones de calidad actuales en la prestación de los servicios de salud y de educación en el país.

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

De acuerdo a la relación existente entre las condiciones micro de las familias vinculadas al programa Familias en Acción, entendidas

particularmente por su condición de pobreza y vulnerabilidad, con las concepciones de desarrollo y de pobreza que tiene el programa, no existe una relación de reciprocidad entre los dos aspectos, en la medida que la estructura macro institucional no logra corresponderse de manera concreta con las demandas emergentes del nivel micro de la sociedad. Es decir, la política, la economía y el Estado (el nivel macro) hacen aportes parciales y mínimos que sirven apenas para atenuar las condiciones de la pobreza de los actores sociales en el nivel micro, sin lograr, por ello, contribuciones concretas para su superación estructural. Esta afirmación se refuerza con la información previamente presentada la cual muestra que aunque en el discurso el programa tenga permanencia sobre la base de la atención a formas del riesgo idiosincrásico, su estructura y desarrollo apenas mitiga situaciones precarias contingentes.

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

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

capital humano, seguido por una política de pleno empleo en condiciones de seguridad y dignidad que mejoren de manera *estructural* y sostenida las condiciones de vida de la población pobre y vulnerable. En síntesis, se pasa de una atención del riesgo covariante a la atención del riesgo idiosincrásico sólo formalmente, pero la estructura del programa no se modifica, sigue siendo coyuntural y transitoria.

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

Bibliografía

- AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL. (2010). *El Camino recorrido: diez años de Familias en Acción*. Bogotá, Colombia.
- ARTHUS-BERTRAND, Yann. (2009). *Home (Video)*. Elzévir Films. Europa Corp. En: <http://www.youtube.com/watch?v=SWRHxh6XepM>
- BERNAL CASTILLO, Fernando. (2003). *Gobernanza pública, violencia y políticas de alivio a la pobreza. La ampliación del marco conceptual del programa Familias en Acción*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- CECCHINI, Simone y MADARIAGA, Aldo. (2011). *Programa de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas - Cepal.
- COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (2011). *Proyecto de Ley 220 SENADO*. Por medio de la cual se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción. En:

- http://servoaspr.imprensa.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=220&p_consec=28233
- DE FRANCO, Augusto. (2011). "Pobreza y desarrollo local". En: RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Jahir (comp.). *Fundamentación para el Desarrollo Sostenible*. Manizales: Universidad Autónoma de Manizales.
- DNP. (s.f.). *De la asistencia a la promoción social. Hacia un Sistema de Promoción Social*. Bogotá, Colombia. En: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=WfofuQ2c7sM%3D&tabid=337>
- GARCIA VILLEGAS, Mauricio (2011). *Universidad y apartheid educativo*. El Espectador. Agosto 26. Opinión
- GEORGE Susan y MARTÍNEZ Cris (2002). *¿Qué es el neoliberalismo?* En: Periódico desde abajo. Edición del 16 de Abril de 2002.
- HERNÁNDEZ ALVAREZ, Mario (2012). *Crisis de la salud: cirugía cosmética*. En Razón Pública. <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/3085-crisis-de-la-salud-cirurgia-cosmetica.html>
- LORA, Eduardo. (2011). "Tendencias en la medición y análisis de la calidad de vida". En: CENTRO DE ESTUDIOS REGIONALES CAFETEROS Y EMPRESARIALES (CRECE). *Nuevas tendencias en la medición y análisis de la calidad de vida: Aplicaciones e implicaciones de política*. Manizales: Editorial Blanecolor.
- MAX-NEEF, Manfred. (1997). *Desarrollo a Escala Humana*. Con la colaboración de ELIZALDE, Antonio y HOPENHAYN, Martín. Fundación Dag Hammarskjöld. Medellín: Editores Sven Hamrell, Olie Nordberg.
- SEN, Amartya. (2000). *Desarrollo y libertad*. Bogotá: Planeta.
- STIGLITZ, Joseph. (1994). *Análisis económico de la sanidad. Replanteamiento del papel económico del Estado: bienes privados suministrados públicamente*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- _____. (2002). *El malestar en la globalización*. Traducción de Carlos Rodríguez Braun. México: Taurus.
- WILLS, Eduardo. (2011). "Bienestar subjetivo: Un importante concepto para la orientación de políticas públicas". En: CENTRO DE ESTUDIOS REGIONALES CAFETEROS Y EMPRESARIALES (CRECE). *Nuevas tendencias en la medición y análisis de la calidad de vida: Aplicaciones e implicaciones de política*. Manizales: Editorial Blanecolor.