

**LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS:
MECANISMOS DE LEGITIMIDAD POLÍTICA DEL ORDEN NEOLIBERAL
EN AMÉRICA LATINA.**

El caso de *Familias en Acción*

ANDRÉS GARCÍA TRUJILLO

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN POLÍTICA SOCIAL
BOGOTÁ
2009**

**LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS:
MECANISMOS DE LEGITIMIDAD POLÍTICA DEL ORDEN NEOLIBERAL
EN AMÉRICA LATINA.**

El caso de *Familias en Acción*

ANDRÉS GARCÍA TRUJILLO

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

DIRECTOR: CÉSAR GIRALDO

PhD en Economía Universidad de París XIII.

**Profesor Asociado de la Universidad Nacional de Colombia. Catedrático de
la Pontificia Universidad Javeriana.**

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

MAESTRÍA EN POLÍTICA SOCIAL

BOGOTÁ

2009

A Liliana, por su solidaridad, amor y sentido crítico;
A mis padres, por su apoyo incondicional;
A César, por su sabia y generosa orientación;
A Antulio y Masaya, por sus aportes y largas conversaciones;
A Isabel, por su laboriosa revisión;
A Diego y los compañeros del trabajo, por su respaldo.

“Dios quiera que no se extinga nunca la caridad para que no se
acabe la pobreza”

José Saramago, *El año de la muerte de Ricardo Reis*, 1984

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	1
El telón de fondo: La reestructuración actual del capitalismo	2
El problema de investigación: La política social en el orden neoliberal	9
El objeto de estudio: Los Programas Nacionales de Transferencias Condicionadas	18
2. ORIGEN HISTÓRICO DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS	24
Políticas de ajuste y políticas sociales: Un repaso al cambio de paradigma	28
El surgimiento o no de una política social posneoliberal	38
Puesta en marcha de los programas de transferencias condicionadas	48
Conclusiones	57
3. ELEMENTOS CONCEPTUALES DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS	59
El marco conceptual de los PTC	61
Conclusiones	72
4. LOS EFECTOS POLÍTICOS DE <i>FAMILIAS EN ACCIÓN</i>	74
El contexto de la creación de <i>Familias en Acción</i>	77
Puesta en marcha y consolidación de <i>Familias en Acción</i>	83
Hipótesis para una nueva interpretación de la consolidación de los PTC	96
Los efectos políticos de <i>Familias en Acción</i> en Colombia	102
Efectos ideológicos	110
Efectos institucionales	123
Efectos sociales	130
Conclusiones	134
5. CONSIDERACIONES FINALES	137
BIBLIOGRAFÍA	142

CUADROS

Cuadro 2.1 CAÍDA PIB Y GASTO SOCIAL EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, 1980-1990	29
Cuadro 2.2 CONSENSO DE WASHINGTON	31
Cuadro 2.3 ENFOQUES DE POLÍTICA SOCIAL EN PERSPECTIVA COMPARADA	32
Cuadro 2.4 CLASIFICACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DE REDUCCIÓN DE POBREZA POR LÍNEAS DE ACCIÓN	52
Cuadro 2.5 AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS, 1995-2007	55
Cuadro 4.1 EVOLUCIÓN INDICADORES SOCIALES Y ECONÓMICOS. COLOMBIA, 1991-1999	78
Cuadro 4.2 EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS CONTRA LA POBREZA EN COLOMBIA: 1930-2006	82
Cuadro 4.3 PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN. BENEFICIARIOS Y PRESUPUESTO 2001-2007	84
Cuadro 4.4 ACTORES INVOLUCRADOS Y PRINCIPALES FUNCIONES EN EL DESARROLLO DE FAMILIAS EN ACCIÓN	86
Cuadro 4.5 RESUMEN RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO DE FAMILIAS EN ACCIÓN	88
Cuadro 4.6 PLAN DE INVERSIONES PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 2007-2010	91
Cuadro 4.7 PLAN DE INVERSIONES SECTORIAL 2007-2010	92
Cuadro 4.8 ESTRATEGIA REDUCCIÓN DE POBREZA Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO Y LA EQUIDAD, PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010	93
Cuadro 4.9 SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN COLOMBIA	95
Cuadro 4.10 EFECTOS POLÍTICOS DEL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN PARA EL GOBIERNO DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ	110
Cuadro 4.11 REFORMAS NEOLIBERALES EN COLOMBIA, 1990-2004	112

ANEXO

Gráfico 1 CRECIMIENTO ECONÓMICO Y POBREZA. COLOMBIA, 1991-2005	163
Gráfico 2 ÍNDICES DE POBREZA Y GINI EN COLOMBIA, 1991-2005	164
Gráfico 3 TOTAL BENEFICIARIOS FAMILIAS EN ACCIÓN (SISBEN Y DESPLAZADOS), 2003-2008	165
Gráfico 4 ÍNDICES DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA. COLOMBIA, 2002-2006	166
Gráfico 5 TRANSFERENCIAS COMO PROPORCIÓN DEL PIB	167

1. INTRODUCCIÓN

La implementación en América Latina de estrictas políticas de estabilización y ajuste estructural que buscaban resolver la crisis fiscal y el endeudamiento externo en el que se encontraban buena parte de los Estados a mediados de los ochenta, trajo consigo altísimos costos sociales (Sader 2001; Díaz 1997). Por ejemplo, entre 1980 y 1990, período durante el cual se aplicaron medidas de ajuste, la pobreza en la región pasó del 40.5% al 48.3% (CEPAL 2007a, p. 53). A raíz de este descalabro social, a mediados de los noventa los países de la región retomaron la “cuestión social”, incorporándola como asunto prioritario dentro de su agenda política. Muestra de ello es que el gasto público social como porcentaje del PIB ha venido aumentando de forma sostenida: mientras que en el período 1990-1991 fue del 12.9% del PIB, en el período 2004-2005 ya equivalía al 15.9% (CEPAL 2007a, p. 107).

El renovado interés por “lo social” ha contado con el apoyo de los organismos multilaterales (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, BID), tanto en su sustentación teórica como en su consolidación práctica, desde los cuales se ha promovido la formulación y puesta en marcha de iniciativas contra la pobreza con ingentes recursos financieros y diseños sofisticados. A nivel conceptual, la propuesta de estos organismos se basa en el enfoque del manejo de los riesgos sociales (Holzmann y Jorgensen 2000), desde donde se ha venido repensando el carácter de los sistemas de protección social. De tales planteamientos han surgido los innovadores programas de transferencias condicionadas (PTC), cuyo relativo éxito en términos de impacto a poblaciones en situación de pobreza extrema ha llevado a su replicación en casi todos los países de la región (Villatoro 2007).

Desde 2001, por ejemplo, la Presidencia de la República de Colombia está llevando a cabo *Familias en Acción*, la versión colombiana de estos programas. Hoy día, este programa se encuentra en su tercera fase de implementación y en proceso de ser expandido masivamente, ya que es la base de la Red de Protección Social para la Superación de la Extrema Pobreza (Red Juntos), iniciativa central del Plan de Desarrollo 2006-2010 del gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006, 2006-2010) (Departamento de Planeación Nacional 2006, p. 99).

¿Qué factores pueden explicar la consolidación de los PTC en la región? ¿Qué resulta de trazar su origen y su evolución? ¿Cómo se insertan dentro de los procesos económicos y políticos que ha experimentado la región en las últimas décadas? Analizar el origen y desarrollo histórico y los fundamentos conceptuales de los programas de transferencias condicionadas, por un lado y, por el otro, examinar, mediante el caso concreto de *Familias en Acción*, la relación que ellos tienen con los regímenes políticos, es el doble propósito de este trabajo. A través de éste, se pretende comprender el carácter de la política social contemporánea desde una perspectiva histórica, desbordando una caracterización meramente técnica, de tal forma que se pueda dar cuenta de su verdadero alcance y motivación. En tal sentido, la problemática central del presente estudio tiene que ver con la necesidad de re-politizar la lectura sobre la política social, la cual responde siempre a un modelo específico de sociedad y de Estado; “nunca es neutral, nunca es sólo un mecanismo prestador de servicios en casos de necesidad” (Lechner en Serrano 2005, p. 11).

El telón de fondo: La reestructuración actual del capitalismo

Recordando que “toda política social debe ser analizada en el marco más amplio del esquema de acumulación en curso” (Vilas 1997, p. 932), antes de presentar el argumento central del trabajo concerniente a los programas de transferencias condicionadas, se quiere dar en la introducción, una lectura muy somera de los procesos económicos y políticos que han tenido lugar en el mundo desde mediados de los setenta, sin cuya comprensión la tesis propuesta resultaría abrupta y fútil. Esta lectura, y, en general, todo el trabajo, tienen como referente una perspectiva teórica crítica que no se conforma con resolver un problema intelectual sobre un fenómeno social, en un orden prevaleciente dado, desde un marco conceptual que está subsumido en este mismo orden. Más bien, pretende indagar sobre los orígenes históricos y las estructuras macro (económicas, institucionales e ideológicas) que permiten comprender un fenómeno social para su posible transformación (Cox 1981, pp. 128-130).

Teniendo esta consideración en mente, resulta evidente la necesidad de enmarcar el carácter de la política social contemporánea – cuyo mejor ejemplo son los programas de “lucha contra la pobreza” –, no sólo en el proceso de reconfiguración de la relación Estado-mercado en América Latina sino, también, dentro del fenómeno macro de reestructuración

del capitalismo que ha tenido lugar desde la década de los setenta. A grandes rasgos, éste se caracteriza por una creciente movilidad del capital transnacional (procesos de deslocalización y flexibilización de la producción) y una predominancia del sector financiero sobre los otros sectores de la economía, por lo que se habla del régimen de acumulación flexible y de financiarización. Veamos brevemente en qué ha consistido esta reestructuración, centrándonos en este último aspecto.

El régimen fordista de acumulación (Maier 1975; Aldcroft 1977; Rupert 2000), sustentado ideológicamente en las premisas keynesianas¹ y propulsado por la masiva reconstrucción de Europa, la rápida innovación tecnológica, el aumento de la productividad y el pleno empleo, permitió que las economías industrializadas alcanzaran en el período de la “Edad de Oro” (1950-1973) altísimas tasas de ganancia y excepcionales índices de crecimiento inimaginables tras el declive que había sufrido el capitalismo durante la Gran Depresión de 1929². Este crecimiento rápido y continuo se tradujo además en una expansión de los derechos sociales y un mejoramiento de las condiciones de vida de la población, bajo la figura de los Estados de Bienestar³, fruto a su vez del “compromiso de clase” acordado entre el gran capital y las organizaciones obreras (Bottomore 1998; Offe 1988). No obstante, la desaceleración de la tasa de crecimiento y la sobreproducción demostrarían, desde mediados de los sesenta, los límites de este régimen fordista⁴ (Brenner 2002), el cual tocaría fondo a comienzos de los setenta: primero, en 1971, con la ruptura por parte de Estados Unidos del patrón dólar-oro⁵ y, luego, en 1973, con la “crisis del petróleo”. Por esa

¹ Estas premisas tienen que ver, principalmente, con la intervención del Estado en la economía: controles estatales de la actividad de mercado, el uso agresivo de políticas fiscales y monetarias para minimizar la inflación y la recesión, así como un régimen de salarios relativamente altos para estimular y mantener la demanda. Véase Kirshner (1999).

² Entre 1945 y los años sesenta, las economías industrializadas crecieron al 5% anual y el ingreso per cápita creció al 3.5%. Véase Herrera (2005), p. 58. Al respecto, véase Hobsbawm (1995) y Maddison (1982).

³ Desde la segunda posguerra, el Estado de Bienestar (EB) se estableció como un exitoso modelo de organización social en la gran mayoría de países de la Europa occidental, Norteamérica y algunos países en vía de desarrollo. Éste, tuvo gran acogida dentro de amplios sectores de la clase media ya que garantizaba sus demandas laborales y de seguridad social. Es importante aclarar que la Alemania de Bismarck, mediante la legislación de 1883, ya había establecido el primer sistema de protección de “arriba abajo”, precediendo al EB.

⁴ Para Brenner (2002, p. 18), la caída del 25% de la tasa de rentabilidad de la industria de los 7 países más desarrollados (G7) en el período 1965-1973 fue lo que llevó a que, del auge sostenido desde 1945, la economía mundial entrara en una recesión prolongada hasta los noventa.

⁵ A causa de las fugas especulativas contra el dólar en agosto de 1971, el Presidente Nixon suspendió la convertibilidad del dólar en oro y en 1973 el sistema de cambio fijo fue reemplazado oficialmente por tipos de

razón, la estanflación prolongada de la economía mundial llevaría a que el keynesianismo reinante desde el período de la segunda posguerra cediera la hegemonía ideológica a un nuevo bloque de fuerzas sociales, el neoliberal⁶, dando así inicio a una nueva fase del capitalismo – que es en la que nos encontramos actualmente (Helleiner 1994; Gill y Law 1989; Estrada 2004; Borón 2005).

Así mismo, como era de preverse, la caída del crecimiento económico agravó la crisis fiscal de los Estados de Bienestar que, de hecho, ya se encontraban en una difícil situación financiera debido al aumento del gasto público⁷. Crisis que fue aprovechada por los representantes de la Nueva Derecha⁸ quienes, apoyados en la doctrina neoliberal surgida décadas atrás⁹, arremetieron contra la regulación del capitalismo, consolidando sus políticas monetaristas y de liberalización de los mercados (Estrada 2004).

En últimas, el salto cualitativo de una fase del capitalismo a otra tiene que ver con lo que Borón (2005) señala como la “pugna hegemónica entre la fracción industrial y la fracción financiera del capital”, la cual se resolvió a favor de esta última, conllevando a “una impresionante mundialización de sus actividades y un crecimiento sin precedentes del volumen de sus transacciones” (p. 38). Sin duda, aparte de los fenómenos de deslocalización y transnacionalización de la producción – y la consecuente flexibilización y precarización del trabajo (Castel 1997) – y la liberalización e integración del comercio

cambio flotantes. Véase Herrera (2005), p. 209. Según Aglietta (1987), “esta decisión norteamericana colocó la historia monetaria sobre tierras vírgenes, al cortar las últimas raíces que unían la moneda al oro, y al extirpar el último papel activo que el oro conservaba en los bancos centrales” (p. 114).

⁶ Este bloque neoliberal, según Helleiner (1994), estaría conformado por el sector financiero y las multinacionales, cuyo rechazo frente a los controles de capital aumentó a medida que sus operaciones se fueron globalizando cada vez más entre los sesenta y los setenta (p. 167).

⁷ La recesión económica implicó que los Estados de Bienestar, contando con cada vez más menos ingresos, tuvieran que gastar en crecientes demandas sociales. Véase Bottomore (1998), p. 110.

⁸ Margaret Thatcher (1979-1990) en Gran Bretaña y Ronald Reagan (1981-1989) en Estados Unidos lograron ascender al poder defendiendo las banderas de la “revolución conservadora”, cuyos principales objetivos eran luchar contra la inflación, reducir el déficit fiscal y recuperar las condiciones de rentabilidad del capital. Véase Estrada (2004), p. 22. Para un estudio del thatcherismo desde la teoría del discurso véase Hall, Stuart (1983). “The Great Moving Right Show”, en Hall, Stuart y Jacques, Martin (edits.), *The Politics of Thatcherism*. Londres: Lawrence & Wishart.

⁹ Milton Friedman, fundador de la Escuela de Chicago, y principal exponente de las tesis neoliberales (*Capitalismo y libertad*, 1966, Ediciones Rialp; *Libertad de elegir*, 1980, Ediciones Grijalbo), se convirtió en consejero de los gobiernos de Thatcher y Reagan. Véase Estrada (2004) para un recuento de la trayectoria histórica de la doctrina neoliberal. Para un recuento conceptual sobre las bases filosóficas de la ideología neoliberal, véase también Ahumada, Consuelo (2002). “La ideología neoliberal: Una justificación teórica del predominio de los poderosos”, *Papel Político*, núm. 14, septiembre. pp. 37-58.

(Herrera 2005), la característica principal de esta nueva fase del capitalismo tiene que ver con el protagonismo que ha adquirido el capital financiero en el proceso de generación de valor y de acumulación de la ganancia. Desde el rompimiento de las paridades fijas de Bretton Woods en 1971, se produjo un crecimiento extraordinario de la circulación financiera, evidenciada en el aumento exponencial de los mercados internacionales de divisas y capitales (Giraldo 2007a, p. 91; Herrera 2005, pp. 70-71).

Aunque los argumentos que señalan que el factor determinante del auge del capital financiero ha sido el avance en la informática y las telecomunicaciones (Greenspan 1997; McKenzie y Lee 1991; Cerny 1994; Kobrin 1997; Winston 1986) no son del todo inciertos – el surgimiento de tecnologías sofisticadas ha permitido reducir dramáticamente los costos y las dificultades de realizar transferencias de dinero a nivel mundial – es importante, sin embargo, hacer énfasis en el hecho de que este auge no tiene que ver únicamente con los avances tecnológicos, sino, y ante todo, con un proyecto político que ha sido forjado desde los principales centros de poder (Helleiner 1994 y 1998; Borón 2005; Estrada 2004). Para nadie es desconocido que con la llegada al poder de Margaret Thatcher (1979-1990) en Inglaterra y de Ronald Reagan (1981-1989) en Estados Unidos el capital financiero se consolidó enérgicamente. Es más, estos gobiernos, afirma Estrada (2004, p. 23), se constituyeron en “la plataforma de proyección del proyecto neoliberal a escala mundial”. A su vez, Helleiner (1994, pp. 166-167), en contra del discurso convencional sobre la inevitabilidad de la globalización financiera y la pérdida importancia de los Estados-nacionales en los procesos políticos y económicos, subraya que los Estados hegemónicos, particularmente Estados Unidos, cumplieron un papel fundamental en el proceso de desmonte de los controles de capital, lo que facilitaría el aumento exponencial e indiscriminado de los movimientos financieros¹⁰.

¹⁰ A comienzos de los setenta, Japón y Europa aún propugnaban por la regulación estricta de los flujos financieros, en particular por la implementación de controles de capital de manera conjunta, tal y como había sido pactado originalmente en Bretton Woods. No obstante, Estados Unidos no sólo se opuso a esta medida sino que en 1974 desmontó su propio sistema de control de capitales e instó a los otros países a que hicieran lo mismo. Esta posición de Estados Unidos de apoyo radical al libre movimiento financiero tuvo dos motivaciones. La primera, relacionada con el interés de Estados Unidos de mantener su hegemonía económica a nivel mundial. La segunda, relacionada con la influencia que empezaron a tener las tesis neoliberales (Friedman y Hayek) en la toma de decisiones de política económica. Véase Helleiner (1994), pp. 166-167.

Para mediados de los ochenta, los flujos de capital de corto plazo habían aumentado ostensiblemente, la liberalización de los mercados financieros se había expandido por toda la OCDE y la mayoría de países en desarrollo habían abierto nuevas vías para la transferencia de fondos a escala mundial (Helleiner 1994; Herrera Valencia 2005, p. 207)¹¹. Cada vez con más fuerza, los ciclos de la economía mundial se han convertido en devastadoras oscilaciones entre crisis y booms, sin ninguna tendencia de crecimiento duradero a largo plazo¹² (Helleiner 1994). En efecto, el escenario pesadilla para Keynes, “que el capitalismo tuviera una involución hacia su forma más parasitaria y especulativa”, se ha convertido en una lúgubre realidad (Borón 2005, p. 38).

En el plano teórico, la desregulación financiera y la libre movilidad del capital se han sustentado en una versión de la hipótesis del mercado eficiente: una vez suprimidas todas las intervenciones “artificiales” de los gobiernos que pretenden regular lo que por naturaleza es incontrolable – razón por la cual tales intervenciones son invariablemente ineficientes, irracionales y propensas a la corrupción –, “los mercados optimizan la determinación de precios de los activos de capital y la asignación eficientes de recursos susceptibles de invertirse [...] convirtiéndose así en una fuerza estabilizadora” (Herrera Valencia 2005, p. 207). No obstante, la evidencia ha demostrado que esta hipótesis presenta varias fallas, empezando por el hecho de que la incertidumbre inherente acerca de los rendimientos futuros de los activos de capital, hace que sea ineficiente (Félix en Herrera Valencia 2005, p. 208).

De hecho, Strange (1986) ha acuñado el término “capitalismo de casino” para referirse a lo que sucede con el sistema financiero. Como se acaba de evidenciar en la reciente crisis de Wall Street, su fundamento es la especulación. Ya a mediados de la década de los noventa más del 90% de las transacciones mundiales en divisas correspondía a movimientos de compra y venta por períodos de siete días como máximo, lo que muestra lo extremadamente volátil y fácil presa del pánico que es el sistema (Vilas en Borón 2005, p.

¹¹ El movimiento mundial de divisas en el mundo se elevó de 18 millardos de dólares en 1977 a 1.230 millardos de dólares en 1995. Félix citado en Herrera Valencia (2005), p. 210.

¹² Entre 1994 y 1999 se sucedieron las crisis de: México (1994), países asiáticos (1997), Rusia (1998) y Brasil (1999). Crisis que son tan sólo la “punta del iceberg” de graves distorsiones sistémicas de la economía mundial, la cual está entrando de nuevo un ciclo recesivo con la crisis actual del sistema financiero en Estados Unidos.

43). Algo preocupante de esta “insania” o “locura” que es el casino financiero mundial, es ser completamente independiente del resto de la economía, muy a pesar de la vieja tesis liberal que afirma que es el capital quien genera crecimiento económico. Las llamadas “growthless profits” demuestran cómo el capital financiero puede prosperar sin que se produzca mayor crecimiento económico dentro de la economía real (Borón 2005, p. 43). Según Giraldo (2007a, p. 92), “de cada 60 dólares que se transan en el mercado de divisas, 59 financian operaciones financieras y sólo uno operaciones reales”.

Más grave aún es que este sistema no sólo crece de forma independiente a la economía real sino que, además, somete a todos los otros sectores a las estrategias especulativas que hacen parte de su lógica. Al referirse al proceso de financiarización que ha caracterizado al capitalismo tardío a partir de la década de los setenta, González (2005, p.17) explica que en él la dimensión financiera y especulativa se colocan en un primer plano, por encima del sector productivo, dado que “la consecución de los excedentes financieros pasa a ser el objetivo último de los negocios, despreciando las implicaciones que podría tener esta dinámica en el mundo real”. Por ejemplo, el oligopolio financiero, que controla gran parte de los recursos dinerarios requeridos por el proceso productivo, es quien fija las tasas de interés, ganancia esencial del capital financiero, bajo el criterio de maximizar su propio beneficio, a costa del resto de los sectores de la economía (Borón 2005, p. 43). Una consecuencia evidente de esta situación es la “cronificación” de fuertes tendencias estancacionistas o recesivas en la economía debido al alto costo del dinero.

Además, el predominio del capital financiero impone a los demás agentes económicos otro rasgo sumamente negativo: el “cortoplacismo” del horizonte temporal en el que se realizan las transacciones propias de su esfera, lo que presiona sobre los tiempos de valorización del capital industrial, distorsionando extraordinariamente sus potencialidades de creación de riqueza. Se estima, por ejemplo, que alrededor del 95% del capital dinerario que se moviliza por los circuitos financieros internacionales es de carácter especulativo (Borón 2005, p. 42).

Ahora, ¿qué tiene que ver el protagonismo que ha adquirido el capital financiero dentro del sistema económico mundial a partir de la década de los setenta con las reformas que se han venido llevando a cabo en América Latina desde mediados de los ochenta, particularmente

en relación con los sistemas de protección social? Señalando que, en líneas muy generales, “la evolución de la política social en América Latina ha seguido las [mismas] etapas recorridas en el viejo mundo” (Vilas 1997, p. 632), algunos autores (González 2005; Lautier 2005; Giraldo 2007a, 2005a, 2005b y 2003a) han analizado desde la economía política la relación existente entre el desmonte de la seguridad social en la región y el proceso de financiarización de la economía mundial.

Uno de los argumentos centrales de estos autores es que el auge del capital financiero ha provocado el resquebrajamiento de la concepción de los derechos sociales¹³ (Giraldo 2003a y 2003b). Según Giraldo (2005), en la actualidad los derechos sociales están siendo condicionados por la financiarización a través de tres formas específicas: 1) la intermediación financiera como mecanismo a través del cual se prestan los servicios sociales; 2) la imposición de los mercados financieros de ajustes fiscales en detrimento de los gastos sociales; y, 3) la presión de los costos financieros sobre la actividad productiva, que se traduce en presiones al empleo, incidiendo en las demandas que se generan sobre la política social (p. 163).

Este tipo de análisis conlleva a ver las reformas del Estado en América Latina – presentadas oficialmente en términos de “necesarios ajustes de eficiencia” – como mecanismos del capital financiero para expandir su influencia dentro de la vida social. Una de las preguntas que suscita este análisis de economía política es: ¿cómo se está dando la relación entre Estado y capital, en un contexto en el que las fuentes de ganancia económica de este último superaron hace rato las fronteras nacionales y, por lo tanto, en el cual dejó de ser deseable la constitución de un mercado interno sustentado en el mejoramiento de vida de la población? Cuestión que nos lleva a hacer otros dos interrogantes respecto al tema analizado: ¿de qué manera la reformulación de la política social actual deja entrever la

¹³ En sus inicios, la política social, en el contexto de la revolución industrial en Inglaterra, tuvo un carácter privado, relacionado estrictamente con los sentimientos de compasión y piedad hacia los grupos sociales más vulnerables (Polanyi, 1945). Luego, en una instancia posterior, la pobreza va a convertirse en preocupación estatal y a ser objeto de análisis y estudio científico. Sin embargo, no va a ser hasta la sustentación del concepto de ciudadanía social – cuyo expositor principal fue T. H. Marshall, conocido por su ensayo *Ciudadanía y clase social* (1950) – que la “cuestión social” pasa a ser un tema de obligatoriedad estatal y a ocupar el mismo estrado que los derechos civiles y políticos. Según Giraldo (2007, p. 55), la provisión estatal de bienes sociales da origen a los derechos sociales, y es lo que viene a constituir la ciudadanía social: los derechos sociales versus la obligación a pagar impuestos.

subordinación del Estado al capital transnacional, específicamente al capital financiero?, y, fundamentalmente, ¿hasta qué punto la reelaboración de los preceptos de política social en torno a la superación de la pobreza y el manejo de los riesgos sociales, precisamente en un momento en el que la protección del trabajo ya no es necesaria para el capital, evidencia el carácter instrumental de ésta?

El problema de investigación: La política social en el orden neoliberal

Teniendo claro que la reestructuración del capitalismo alrededor del sector financiero constituye el telón de fondo de este trabajo, podemos pasar a abordar el problema de investigación relacionado, en términos generales, con el carácter que ha adquirido la política social en América Latina en los últimos decenios y, en términos específicos, con la consolidación de los programas de transferencias condicionadas en la región.

Dentro de los análisis que se hacen en América Latina sobre la política social en la actualidad, es posible distinguir, al menos, tres tipos de líneas gruesas de investigación. En primer lugar, aquellas que abordan cuestiones de gestión institucional, resultados e impacto, examinando aspectos como la eficiencia en el gasto público, la coherencia de las intervenciones y su incidencia en la población. En segundo lugar, aquellas que se centran en las particularidades del sistema de seguridad social de un determinado país y, dentro de éste, de algún sector en específico (salud, pensiones, educación, etc.). Y, en tercer lugar, aquellas líneas que se aproximan a la política social desde una perspectiva histórica y conceptual, articulando los procesos específicos de ésta a los procesos generales de desarrollo económico y político de la región. Si bien los dos primeros tipos abordan complejos modelos de análisis, lo hacen siempre dentro del paradigma dominante de la política social. El tercero, en cambio, busca trazar el surgimiento de ese paradigma, conocer su racionalidad, cuestionar sus supuestos y encontrar sus motivaciones. Es el último tipo de análisis en el que se enmarca este trabajo.

Desde esta perspectiva, abordar el problema de la política social – entendida como “el conjunto más o menos coherente de principios y acciones gestionadas por el Estado que determinan la distribución y el control social del bienestar de una población por vía política” (Herrera y Castón en Serrano 2005, p. 11) – implica necesariamente adoptar una postura teórica frente a la relación entre el Estado y el mercado pues, es allí, en el centro de

esta compleja relación, en donde la política social¹⁴, no sin problemas y contradicciones, cobra pleno sentido. De no ser así, la discusión sobre ella se vería reducida a cuestiones de tipo más procedimental, más afín a los análisis técnicos que soslayan su naturaleza política.

Según Vilas (1995, p. 9), “mercado y Estado son abstracciones conceptuales que cobran realidad sólo a partir del comportamiento efectivo de los actores [sociales]”. La esfera de lo social está, pues, inmersa en los procesos históricos de permanente realineamiento de fuerzas sociales y redefinición del modo en que los recursos son asignados y apropiados: “individuos, grupos y clases compiten y se coligan tanto respecto a los recursos del mercado como a los recursos estatales” (p. 11). Por este motivo, “Estado y mercado son enfocados por los actores sociales como instancias de mediación que permiten alcanzar determinados objetivos económicos, políticos, culturales, o de otro tipo” (p. 11).

La discusión sobre qué debe hacer el Estado, y cómo debe hacerlo, refiere entonces a esa matriz de relaciones sociales, políticas y económicas entre las clases y grupos;

en definitiva, [esta relación tiene que ver con] la estructura de poder en la sociedad y con el perfil e intereses de los actores dominantes en ella. Las políticas públicas, en cuanto abren o cierran las puertas a ciertos recursos, contribuyen a la definición de los ganadores y perdedores en el mercado. Desde esta perspectiva, el “tamaño” del Estado y el mercado – es decir, la extensión y complejidad de la intervención estatal, el espacio para las regulaciones gubernamentales, la amplitud de las relaciones directas entre agentes de la economía – y el modo en que las políticas públicas y los recursos del Estado se articulan a las fuerzas del mercado, no son relevantes en sí mismos, sino en cuanto se relacionan con intereses sociales y económicos específicos y, por consiguiente, con actores promovidos o marginados a través de la intervención estatal directa o indirecta, o mediante los mecanismos del mercado. Esto

¹⁴ Para entender el lugar en el que está ubicada la política social, es necesario referirse al surgimiento histórico de la “cuestión social”. Según Castel (1997, p. 20), “la cuestión social se bautizó explícitamente como tal en la década de 1830. Se planteó entonces a partir de la toma de conciencia de las condiciones de vida de las poblaciones que eran a la vez agentes y víctimas de la revolución industrial. Era la cuestión del pauperismo. Un momento esencial, en que apareció el divorcio casi total entre un orden jurídico-político fundado sobre el reconocimiento de los derechos del ciudadano, y un orden económico que suponía miseria y desmoralización masivas. Se difundió entonces la convicción de que había allí una “amenaza al orden político y moral” (Vicente 1834 en Castel, p. 20) o más enérgicamente aún, de que resultaba necesario “encontrar un remedio eficaz para la plaga del pauperismo, o prepararse para la conmoción del mundo” (Buret 1840 en Castel p. 20). Entendemos por esto que la sociedad liberal corría el riesgo de estallar debido a las nuevas tensiones provocadas por la industrialización salvaje. Este hiato entre la organización política y el sistema económico permitió señalar, por primera vez con claridad, el lugar de lo “social”: *debía desplegarse en el espacio intermedio, restaurar o establecer vínculos que no obedecían a una lógica estrictamente económica ni a una jurisdicción estrictamente política. Lo “social” consiste en sistemas de regulación que no son los del mercado, instituidos para tratar de llenar esta brecha.* En ese contexto, la cuestión social se convertiría en la cuestión del lugar que podían ocupar en la sociedad industrial las franjas más desocializadas de los trabajadores. La respuesta a esta cuestión fue el conjunto de dispositivos montados para promover su integración” [cursivas mías].

tiene lugar tanto en lo que toca al mercado interno como al mercado internacional y los actores transnacionalizados, y a la articulación entre unos y otros (Vilas 1995, p. 11)

Este enfoque, en la medida en que vincula al Estado y el mercado a los intereses y acciones de los actores, permite superar la conceptualización del Estado como un instrumento políticamente neutral (Banco Mundial 1997) o como un escenario inerte en donde ocurren tensiones, conflictos y coaliciones entre clases y grupos sociales¹⁵. Conceptualmente, el Estado no puede desligarse del sistema socioeconómico del cual emerge y de las relaciones de poder que lo expresan (Vilas 1995, p. 12).

Es más, de acuerdo con Vilas (1995), el Estado ha jugado siempre un papel fundamental en las transiciones entre una modalidad de acumulación y otra: “es [siempre] a través de la política y de las políticas públicas como [el capital] alcanza un nuevo equilibrio, y como las fuerzas dominantes en el mercado devienen en intereses de gobierno y, eventualmente, objetivos nacionales” (p. 12). Polanyi (1944), por ejemplo, demostró el papel estratégico del Estado moderno en la constitución y consolidación del mercado, en la configuración del capitalismo europeo y en su proyección como sistema mundial. De igual forma, Negri (2004) da cuenta del papel determinante que jugó en su momento el Estado de Bienestar en la legitimación de la reestructuración del capitalismo, al permitir la ampliación de la base productiva del capital mediante un esquema de compromiso institucional.

En el contexto latinoamericano, en los diferentes puntos de inflexión que han obedecido a reestructuraciones del modelo de acumulación (a grandes rasgos, de una economía precapitalista se pasó a una basada en la especialización primario-exportadora y de ésta a una sustentada en el desarrollo “hacia adentro”, para luego pasar a una que se articula de nuevo con el mercado internacional), “el protagonismo estatal y el recurso a la política han resultado estratégicos” (p. 12). La historia de los cambios en la organización del modo de producción siempre ha ido de la mano de modificaciones en las formas que adquiere el Estado.

¹⁵ Con Moncayo (2004), no compartimos las concepciones que aprecian la figura del Estado de una manera neutral, “que ven en éste la simple organización política de la sociedad”. Por el contrario, estimamos el Estado “como un elemento indisociable del tipo de organización social de la producción vigente, cualquiera que sea el régimen político mediante el cual se manifieste [...] En otras palabras, entendemos la categoría Estado asociada a la existencia histórica de una esfera política relativamente autónoma, en el contexto de las sociedades capitalistas” (pp. 42-43.).

Para ilustrar esta relación, Vilas (1995, p. 13) esquematiza los tres grandes escenarios que se han sucedido el uno al otro en América Latina:

1. En los regímenes populistas típicos el Estado impulsó, y a su turno se apoyó, en un sistema de acuerdos políticos implícitos entre fracciones de la entonces “burguesía nacional”, grandes segmentos de los sectores medios, y la clase obrera y el movimiento sindical. A través de un amplio espectro de políticas [...], la intervención estatal maniobró para establecer las condiciones operativas de la estrategia populista de acumulación de capital a través del consumo interno y la ampliación de la participación política y social de las masas. La ampliación del mercado interno [a su vez] se articuló a la universalización del sufragio y la extensión de los servicios sociales.

2. Cuando el mercado interno presentó signos de agotamiento como fuente de dinamismo, o cuando su ulterior expansión puso en cuestionamiento la estructura dominante de poder, el Estado reorientó su intervención hacia la promoción de fracciones empresariales interesadas en desarrollar una industrialización vinculada a las exportaciones y a la producción de bienes intermedios y de capital: la llamada “sustitución vertical” de importaciones. Mediante políticas definidas [...] el Estado auspició transferencias de excedentes financieros desde las fracciones de la burguesía orientadas hacia el mercado interno y de las clases trabajadoras hacia las fracciones del capital más vinculadas a las nuevas exportaciones.

3. [Actualmente], el Estado apoya la reestructuración capitalista impulsando la apertura asimétrica de la economía doméstica al mercado internacional, apelando a la privatización de activos públicos, construyendo nuevos espacios para las inversiones externas, redistribuyendo ingresos, y reorientando la intervención pública hacia la infraestructura económica y algunas variables fiscal/financieras.

En cada uno de los tres escenarios, argumenta Vilas (1995, p. 14), el objetivo central de la intervención del Estado en la vida económica y social ha sido siempre el “de generar externalidades para la acumulación de capital de determinadas fracciones de la clase dominante (empresarial)”. Externalidades que, como se verá más adelante, varían dependiendo del escenario de acumulación y de la perspectiva e intereses. Este objetivo, sin embargo, ha coexistido con otros de carácter más amplio y mayor proyección social, frecuentemente entrando en contradicción con ellos, lo que subraya la tensión “entre acumulación y participación que constituye, según Raúl Prebisch, una de las constantes del desarrollo económico en la región” (Vilas 1995, p. 14).

Hoy día, nos encontramos ante un escenario de acumulación neoliberal, tras el agotamiento del modelo de acumulación “cepalino”, “desarrollista” o “hacia adentro”¹⁶, las transformaciones de la economía global, la crisis de la deuda externa y la consecuente implementación de programas de ajuste estructural, propuestos por los organismos

¹⁶ Para un análisis sobre este modelo de acumulación y las razones de su agotamiento, véase, entre otros, a Germani (1962); Hirschman (1968); Cárdenas, Ocampo y Thorp (2000); Cardoso y Helwege (1993); García Parra (1989); Méndez Munevar (1989); y Vuskovic (1990).

multilaterales para salir de ella. En este nuevo escenario, como en todos los anteriores, el Estado ha sufrido una reconfiguración y ha adquirido unas características particulares.

Esta reconfiguración no significa menos Estado y más mercado como se ha mencionado con frecuencia, sino otro tipo de Estado y otro tipo de mercado (Vilas 1995, p. 15). Pues, a la vez que el Estado ha retrocedido en ámbitos de intervención microeconómica directa (aunque en lo social lo hace a través de las llamadas “familias pobres”), ha aumentado su intervención en las definiciones macroeconómicas: tipos de cambio, políticas crediticias e impositivas, tasas de interés, regulación del mercado de trabajo, reforma del escenario institucional de los flujos externos del capital. La reconfiguración de la economía mundial alrededor del sector financiero de la que hablábamos en el apartado anterior es la que, en definitiva, determina la orientación de los criterios, alcance y sentido de la intervención estatal, modificándola quizá como nunca antes.

En esta nueva fase del capitalismo, el capital se ha constituido en un orden jurídico-económico que algunos han denominado como “constitución política del mercado” o, mejor, como “orden neoliberal”, en el sentido positivo del derecho (Estrada 2006). En este orden, se incorporan en los ordenamientos jurídicos nacionales los contenidos normativos del “derecho global” relacionados con la desregulación económica y la disciplina fiscal: “el derecho nacional deviene en derecho supranacional, transnacional”¹⁷ (Estrada 2006, p. 248). En la base se encuentran “la garantía, la protección y la promoción de los derechos de propiedad privada como elementos estructuradores [no sólo] de la economía [sino también] de la sociedad” (Estrada 2007, p. 143).

Así las cosas, lo que usualmente se interpreta como la retirada o el achicamiento del Estado, es en realidad una reconfiguración de su papel en torno a intereses y actores específicos. “Si en el pasado el Estado orientó su intervención en un sentido anticíclico, tratando de compensar los sesgos y deformaciones del mercado, hoy la intervención estatal cambia de sesgo y opera en el sentido de reforzar el ciclo” (Vilas 1995, p. 16). El Estado

¹⁷ Según De Sousa Santos (1998), con la globalización capitalista ha emergido un derecho global, es decir, un campo jurídico transnacional que cobra forma en cada Estado-nación, en la medida en que se produce normatividad para desarrollar los lineamientos de la política neoliberal y dotar las definiciones políticas con el don de la legalidad y la legitimidad. De esta manera, según Estrada (2006, p. 250), se logran *juridizar* tanto la desregulación de la economía como la llamada disciplina fiscal, permitiendo que “la construcción de un orden neoliberal se convierta en política de Estado”.

adapta sus decisiones políticas a la financiarización y está subordinado a la especulación financiera (Rosenau y Czempeil 1992; Giraldo 2007a).

Lo que ha venido ocurriendo, entonces, es un nuevo “acomodo del poder” entre Estado y mercado (Ibarra 1990). El Estado abandona a su propia suerte a algunos sectores y promueve a otros: la reducción de los subsidios estatales en algunas actividades tiene su correlato en el papel protagónico que ha jugado en los procesos de privatización de las empresas públicas. Los nuevos beneficiarios del Estado son las grandes corporaciones transnacionales, las élites financieras y, en general, los actores mejor articulados a las nuevas líneas de dinamismo del mercado internacional. “En nombre de la soberanía del mercado, el Estado recurre al subsidio y promoción de condiciones de competitividad, acumulación y rentabilidad de ciertos actores” (Vilas 1995, p. 16). En Chile, Argentina y México, donde la reestructuración de la economía y la reinserción externa se ejecutaron ampliamente, es evidente el papel determinante que jugó el Estado en materia de extracción y asignación de recursos (Vilas 1995, p. 14).

Volviendo a la problemática de la política social, luego de complejizar la relación Estado-mercado, podemos ver cómo, más allá de las diferencias entre modelos particulares de acumulación, ésta ha desempeñado dos funciones o “externalidades extraeconómicas” históricas dentro del Estado capitalista: por un lado, apoyar al proceso de acumulación y, por el otro, proveer de legitimidad al orden político¹⁸ (George y Wilding 1976; Vilas 1979; Bustelo e Isuani 1992; Vilas 1997, p. 932; Franco 1997 y 1990; O’Connor 1974). Es importante recordar que el concepto de externalidades ha variado de una fracción a otra dentro de la clase capitalista, dependiendo del modelo de acumulación al que esta fracción le esté apuntando. Así, también ha variado el costo que los distintos actores de la economía están dispuestos a pagar por esas externalidades (Vilas 1995).

¹⁸ Para O’Connor (1974), la regulación estatal surge como requisito de una nueva fase de acumulación del capital que sirve para neutralizar el conflicto social y legitimar la dominación. Según este autor, la estructura de los gastos del Estado está directamente asociada a las funciones básicas que cumplen en el Estado capitalista acumulación y legitimación, siendo éstas con frecuencia mutuamente contradictorias. El Estado (a través de la política social, por ejemplo) debe mantener o crear las condiciones para la armonía social. Por otro lado, siguiendo a Esping-Andersen (1993), es importante no olvidar que la política social fue producto también de las luchas sociales por mejorar sus condiciones de vida. Para Castel (1997) y Donzelot (1980), la protección social es resultado de la confluencia de los dos factores, tanto de las luchas sociales como de la necesidad de resolver los riesgos de estallido social y lograr cohesión social por parte de los grupos de poder.

En el modelo hacia adentro, basado en la ampliación del mercado interno, la creación de empleo y el mantenimiento del salario real, las políticas sociales reforzaron el proceso de acumulación en la medida en que *i*) definieron economías externas para la inversión privada, a través de la inversión pública en infraestructura social (educación, salud, capacitación de la fuerza de trabajo); y *ii*) ampliaron el consumo colectivo de los trabajadores y elevaron su nivel, e incrementaron el consumo individual a través de las políticas de empleo, salarios y precios. Para la fracción empresarial de ese entonces, el fomento de los derechos sociales era considerado una externalidad positiva que reducía el costo de formación y reproducción de la fuerza de trabajo y aumentaba además la demanda de bienes. De ahí que la política social fuese concebida como una dimensión de la inversión, y no del gasto. (Vilas 1997, p. 933; Vilas 1995, p. 18).

En cuanto a su función política, dentro de este modelo la política social contribuyó a la movilización social, imprimiéndole un sesgo reformista al Estado capitalista y, en esa medida, lo dotó de una amplia base de legitimidad. Siguiendo a Vilas (1997, p. 933), “en la necesidad de regular procesos de acumulación y de armonizar las tensiones sociales, el Estado adquirió una marcada autonomía respecto de los principales actores sociales”. Así mismo, “los derechos de ciudadanía se extendieron tanto en el terreno político – por ejemplo, la incorporación de las mujeres al cuerpo electoral – como en lo social” (p. 933). En términos generales, “el paradigma implícito en la acción pública fue el de la *integración*” (p. 933).

Ahora, con la adopción de la estrategia de acumulación neoliberal, hay una reconceptualización de la política social (Huber 2004; Costilla 2005; Bradford 1994; Serrano 2005). Del modelo de bienestar social prevaleciente, denominado “Estado de seguridad social limitada” (Malloy 1985) y “universalismo fragmentado” (Duhau 1995) o “estratificado”¹⁹ (Gordon 1996), se pasó a un modelo orientado por la aplicación de cuatro

¹⁹ Se reconoce que el universalismo de este modelo no fue tal: los servicios fueron mucho más accesibles a los habitantes de la ciudad que a los del campo – en una época en que todavía la población rural representaba una porción importante de la población total –, y las clases medias urbanas supieron apropiarse de parte substancial de los beneficios diseñados para la clase trabajadora. Así mismo, la crítica que se hace a este modelo desde la perspectiva de las clases populares, es que éste estaba “articulado a una estrategia de acumulación de capital y a un formato político institucional, en el que los trabajadores y sus organizaciones resultaban incorporados de manera subordinada y heterónoma, dependiente, por lo tanto, de un nivel dado de

principios estrechamente asociados entre sí (Vilas 1997, p. 936; Sottoli 2000): 1) la privatización de la provisión de los servicios sociales y la seguridad social, 2) la focalización del gasto público social, 3) la descentralización de los programas y servicios sociales a instancias subnacionales y no gubernamentales y 4) la compensación, entendida como la acción de introducir medidas destinadas a amortiguar los costos sociales y políticos de los programas de ajuste (Raczynski 1999; Huber 2004, p. 204; Uribe 1999, p. 133; Franco 1997 y 2004; Sottoli 2000; Brodersohn 1992).

Estos principios obedecen a que en el nuevo modelo la provisión estatal de servicios sociales básicos ya no es vista como una externalidad positiva sino, más bien, como un gasto improductivo. La política social deja de ser considerada como una función de la inversión y los conceptos de *desarrollo social e integración* se diluyen y ceden terreno al de *compensación social* (Brodersohn 1992), así se hable de “inversión en capital humano”. Además, la política social es concebida como algo eminentemente transitorio: se considera que, después de un lapso inicial, el ajuste económico producirá crecimiento sin inflación y generación de empleos – efecto de derrame – haciendo innecesario mantener indefinidamente los programas sociales, excepto quizá para atender a una pequeña proporción necesitada de atención pública (Zuckerman 1989; Bourguignon, de Melo y Morrison 1991; Bourguignon y Morrison 1992; Albanez Barnola 1994).

Dentro de este modelo, las dos funciones históricas de la política social se modifican drásticamente. El apoyo al proceso de acumulación ya no ocurre a través de la reproducción de la fuerza de trabajo sino que se da en términos financieros. Independientemente de las ventajas o desventajas de los sistemas privados de pensiones, es claro que un “efecto inmediato de la privatización es poner a disposición del mercado de capitales recursos

la tasa de ganancia del capital, de un cierto ritmo y una particular orientación del proceso de acumulación, y de una inserción determinada en la economía mundial”. Véase Vilas (1995), pp. 18-19. Sobre este modelo, Serrano (2005) señala, que “no contó con los conceptos, instrumentos ni técnicas para enfrentar [...] los temas de familia y el particular rol de la mujer en la reproducción, la organización doméstica y la provisión familiar de servicios básicos” y mucho menos para abordar temas como el embarazo adolescente, la violencia e inseguridad urbana, la jefatura de hogar femenina, problemáticas que sólo se hicieron visibles una vez los grandes temas (seguridad social, educación, saneamiento básico) empezaron a encontrar respuesta (pp. 15-16).

financieros considerables, dinamizando los mecanismos de acumulación” (Vilas 1997, p. 935)²⁰.

Respecto a la función legitimadora del orden político, ella se limita a prevenir tensiones sociales en situaciones límite: asiste a los más pobres como mecanismo para prevenir su transformación en una amenaza a la gobernabilidad (Vilas 1995, p. 25). En ese sentido, “mucho más que incorporar a la población de bajos niveles de ingreso a condiciones satisfactorias de empleo y vida, [ésta] apunta a impedir un mayor deterioro de la población que ya se encuentra en condiciones de pobreza” (Vilas 1997, p. 935). Se retorna así al asistencialismo que caracterizó a la intervención de la “cuestión social” en sus inicios en la Europa del siglo XIX (Castel 1997).

Estas modificaciones en los objetivos, los instrumentos, el sentido y los alcances de la política social tienen que ver, reiteramos, con las transformaciones a las que ha sido sometido el Estado en el nuevo esquema económico: financiarización, acumulación flexible, desregulación. El paso de la gestión estatal a la privatización, o del universalismo a la focalización obedece, ante todo, a una reformulación de las relaciones de poder entre actores sociales. En el orden neoliberal, “lo social es un aditamento de lo económico”: se reduce, por tanto, fundamentalmente a la cuestión de la pobreza extrema (Vilas 1995, p. 20). Para los actores protagónicos de este modelo – bancos, fondos de inversión, organismos multilaterales –, la política social ya no es la “expresión institucional de las economías externas requeridas por la acumulación” (Vilas 1995, p. 21). Sin embargo, es útil y, paradójicamente, cada vez más necesaria, en tanto que las crisis económicas son más agudas y recurrentes, para el mantenimiento y consolidación del régimen político que posibilita este tipo de acumulación. Además, su función residual se ha venido refinando y modificando con el tiempo, tanto en el discurso como en la práctica.

Esta modificación de la política social no ocurre en abstracto sino que se materializa en las formas concretas que adquiere el *aparato estatal*, es decir, el “territorio donde al final

²⁰ Para una caracterización detallada de los Fondos Privados de Pensiones véase Giraldo (2007), pp. 102-105.

confluyen las características que definen un régimen político en particular”²¹ (Moncayo 2004, p. 157). En ese sentido, este aparato estatal puede ser entendido como

la expresión corpórea de la autonomía relativa del Estado frente a las clases y fracciones de clase individualmente considerada; en otras palabras, como el conjunto de políticas y de relaciones interinstitucionales ordenadas en su extensión, en su jerarquía y en sus funciones por la situación concreta de la lucha de clases [...] en el cual se encuentran, en forma combinada, instituciones que cumplen funciones tanto violentas y represivas (por ejemplo, el subaparato policivo-militar) como integradoras [políticas sociales] (Moncayo 2004, p. 157).

Por lo mismo, resulta necesario, para comprender la modificación de la política social, entrar a examinar estas formas en detalle, centrándonos en este caso en el papel que cumplen las “instituciones integradoras”.

El objeto de estudio: Los Programas Nacionales de Transferencias Condicionadas

Los programas de transferencias condicionadas (PTC) son, actualmente, los programas de lucha contra la pobreza más importantes en la región, uno de los principales dispositivos de las “iniciativas integradoras”. Por tal razón, han sido tomados como el objeto de estudio específico de esta investigación. Desde finales de los noventa, estos programas se han constituido en el nuevo paradigma de la política social, tal como lo fue la descentralización diez años atrás (Gaviria 2004). Conocer su origen y sus consecuencias, por lo tanto, resulta pertinente para comprender el carácter de la política social contemporánea.

Desde principios de la presente década los PTC se han consolidado como grandes y emblemáticos programas de superación de la pobreza. El programa pionero fue *Progresá* en México, y desde el 2000 en adelante se han instalado a nivel nacional *Beca Familia* (2003) en Brasil, *Jefes y Jefas de Hogar* en Argentina (2001), *Chile Solidario* (2002) en Chile, y *Familias en Acción* (2001) en Colombia, entre otros (Serrano 2005, p. 52). El trabajo se concentra sólo en las versiones *nacionales* de estos programas, debido a las particularidades que tienen en el ámbito nacional, dejando por fuera las versiones regionales y municipales, como las que se dieron en Brasil a finales de los noventa.

²¹ “[El régimen político] no es más que la ordenación y la configuración de las ramas, de los organismos y de las funciones del Estado, que tienen la virtud de adaptarse de manera camaleónica a las mutables estrategias de las clases dominantes frente a las clases dominadas, y a la dinámica del balance interno de poder dentro del bloque dominante”. Véase Moncayo (2004), p. 157.

En términos generales, los PTC consisten en transferencias de recursos a familias pobres que deben comprometerse a cumplir ciertas metas en los ámbitos de la educación, la salud y la nutrición. Según su racionalidad, el condicionamiento de la asistencia monetaria a exigencias educativas o de salud permite combinar el alivio de la pobreza a corto plazo con objetivos a largo plazo, mediante el desarrollo del capital humano (Villatoro 2005). Ellos se caracterizan, entre otros aspectos, por estar altamente focalizados en población pobre y/o extremadamente pobre, por tener como receptoras a las mujeres, por acordar con los beneficiarios compromisos y responsabilidades, por tener coberturas bastante grandes y por estar altamente centralizados en su diseño y estructura (Serrano 2005, p. 42).

El análisis que desde los gobiernos y los organismos multilaterales se ha hecho sobre los PTC y, en general, sobre las políticas y programas que se han formulado en años recientes para combatir la pobreza, ha privilegiado bien sea el estudio de sus procesos de gestión institucional (diseño, ejecución, seguimiento) o las evaluaciones de impacto (Aguiar y Araújo 2002; Álvarez 2001; Arias 2007; Attanasio y Mesnard 2006; Attanasio et al. 2005; Banco Mundial 2001; Cohen y Franco 2006; Cortés, Banegas y Solís 2007; Galasso y Ravallion 2003; Grosh 1994; Raczynski 1995; Ravallion 2003; Rawlings 2003 y 2004; Ruz y Palma 2001; Skoufias y Parker 2001; Villatoro 2005 y 2007).

No obstante, existen también análisis que se han preocupado por elaborar una caracterización histórica y conceptual de la política social, que permite enmarcar los PTC en un contexto político, económico e ideológico más amplio (Behring 2000; Bey 2008; Boltvinik y Damián 2004; Bustelo y Minujín 2002; Dresser 1994a y 1994b; Duhau 2001; Espina Prieto 2008; Giraldo 2007a; González 2005; Gordon 2004; Huber 2004; Lautier 2005; Repetto 2000; Rodríguez 2005; Soederberg 2001; Sottoli 2000; Vilas 1997).

Es indudable la relevancia del primer tipo de análisis. Las evaluaciones de impacto y estudios de gestión que se han realizado sobre los PTC han permitido que en la región se avance, entre otros aspectos, en el control social y político del gasto público social, en la gestión por resultados y en la toma de decisiones con base en información. No obstante, este trabajo se inserta en el segundo tipo de análisis en la medida en que hay un vacío conceptual para ubicar históricamente a estos programas. Su objetivo, por lo tanto, es proveer un marco interpretativo desde el cual se pueda comprender el surgimiento y

consolidación de los PTC en América Latina. Se propone, por un lado, dilucidar su carácter, a través del estudio de los orígenes históricos y principales elementos conceptuales y, por el otro, establecer si hay otra motivación diferente a la de sus resultados de impacto que explique su consolidación, para lo cual se va a examinar el caso específico del programa *Familias en Acción*.

En el presente trabajo sobre los PTC se pretende contribuir a comprender la compleja relación entre política social, régimen político y esquema de acumulación; en otras palabras, a explorar la interacción entre “lo social”, el Estado y el capital en una formación histórica particular. El análisis de un elemento concreto (en este caso, los PTC), dará luces sobre cómo conceptualizar su relación en la fase contemporánea del capitalismo.

Los PTC cuentan con un fin explícito: la dotación de capital humano para la erradicación de la pobreza. Sin embargo, como toda intervención social, éstos no pueden ser vistos como una apuesta neutra sino como *dispositivos físicos del aparato estatal* con funciones integradoras. En ese sentido, es posible preguntarse por aquellos fines que estos programas persiguen distintos al fin explícito.

Con el marco interpretativo propuesto se procura delinear estos fines. Este marco plantea que *los PTC funcionan como mecanismos de legitimidad de los regímenes políticos, los cuales a su vez han garantizado la consolidación del orden neoliberal en sus países*. Aunque aún es un esbozo muy general, esta mirada macro acerca de los PTC permite rebasar aquellos análisis micro que difícilmente dejan entrever la tendencia histórica y conceptual de la política social en la región.

A través del análisis de los PTC, se va a ilustrar cómo las políticas de lucha contra la pobreza se han constituido en elementos centrales de los regímenes actuales. Su popularidad en la región es comprensible en la medida en que ellos cumplen tres *funciones políticas* fundamentales relacionadas entre sí: *i)* la despolitización de la cuestión social, *ii)* el fortalecimiento del poder Ejecutivo y *iii)* la justificación de las reformas estructurales. Funciones que apuntan a la consecución de la hegemonía por parte de los regímenes políticos vinculados al orden neoliberal.

El aparato estatal no se reduce a la dominación política a través de la coerción. Implica también la generación de consenso, es decir, la consecución de hegemonía en la que una

clase particular logra convertir sus propios intereses en intereses generales (Gramsci en Buci-Glucksmann 1979). Mediante dispositivos ideológicos y materiales, esta *clase hegemónica* ensancha su legitimidad, asimilando y absorbiendo las diferentes capas sociales, creando una formación nacional única.

La tesis propuesta remite entonces al carácter y la motivación política que está detrás de la consolidación de los PTC en la región y se desarrolla en cinco capítulos, siendo la **Introducción** el primero de ellos.

En el **Capítulo 2** se da cuenta de cuál es el origen histórico de los programas de transferencias condicionadas en América Latina. Desde mediados de los ochenta hasta comienzos de los noventa, el proceso de estabilización y ajuste estructural en América Latina – y de reconfiguración de la política social – tuvo como resultado inmediato una drástica reducción del gasto público social y un rápido deterioro de los principales indicadores sociales (Huber 2004; Taylor-Dormond 1991; Gordon 1993; Ward 1993; Calva 1994). Este fenómeno, que condujo a buena parte de los países de la región a severas tensiones sociales y políticas, demostró la ilegitimidad de los programas de choque y los problemas de gobernabilidad que suscita (Vilas 1997, p. 947). Percatados de ello, y en medio de la prolongada y recurrente crisis económica, los gobiernos latinoamericanos, acompañados de los organismos multilaterales, volcaron sus esfuerzos sobre la “cuestión social”, procurando esta vez diseñar mecanismos institucionales de política social que, sin afectar en modo alguno este modelo de acumulación, restauraran de manera efectiva la legitimidad del orden político. Fue en este punto en el que se llevaron a cabo las reformas de “segunda generación” y se originó la campaña de “lucha contra la pobreza”, fruto de la cual son los programas de transferencias condicionadas. Los programas poseen sofisticados diseños que históricamente han entrado a legitimar la consolidación del orden neoliberal.

En el **Capítulo 3** se evidencian cuáles son los elementos conceptuales que sustentan a los PTC y se examinan sus principales problemas. Los programas están basados en i) la concepción de pobreza como carencia de capacidades propuesta por Sen (1992 y 2003); ii) la focalización del gasto público social en hogares en situación de pobreza extrema; iii) el subsidio a la demanda con corresponsabilidad y perspectiva de género; iv) la inversión en

capital humano y capital social; y v) la concepción del manejo de los riesgos sociales (Holzmann y Jorgensen 2000). El andamiaje teórico, se argumenta, va en contravía de la concepción de los derechos sociales y despolitiza la problemática de la pobreza. Así mismo, aunque asigna a la protección social igual peso con respecto a la política económica, lo hace desde la perspectiva del privilegio del mercado. Por lo tanto, la orientación conceptual de los PTC, evidencia su carácter asistencialista que posibilita el mantenimiento del orden neoliberal.

En el **Capítulo 4** se analiza el caso específico de *Familias en Acción* para ilustrar la hipótesis que se propone respecto a la motivación política de los PTC. Según ésta, la función política, más que los objetivos esperados en términos de formación del capital humano y de mantenimiento de un nivel de consumo mínimo en el hogar, es lo que explica por qué los programas han logrado apuntalarse en la región como uno de los principales mecanismos de política social en un contexto de consolidación del orden neoliberal. Aparte de sus efectos esperados en la población, los PTC surten unos “efectos colaterales” (Ferguson 1990), es decir, unos efectos no planeados, que tienen que ver con la provisión de legitimidad a los regímenes políticos que han venido implementando las reformas neoliberales.

El planteamiento de la relación entre los PTC y los regímenes políticos está inspirado en los análisis realizados sobre el *Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)* y el gobierno de Carlos Salinas de Gortari en México (1988-1994) (Laurell 1994; Dresser 1994a y 1994b; Soederberg 2001), precedente inmediato de *Progresá*, el PTC que ha servido de modelo para la implementación de los demás programas, incluyendo *Familias en Acción*. De acuerdo con ellos, el *Pronasol* fue un mecanismo de *legitimación* del gobierno de Salinas de Gortari, en un contexto de ingobernabilidad, tras el impacto negativo que habían traído las reformas económicas estructurales y la cuestionada legitimidad producto de las elecciones de 1988.

En el análisis de *Familias en Acción*, se va a argumentar que éste contribuye a legitimar el proyecto de Uribe Vélez a través de unos efectos políticos que pueden desglosarse en tres tipos: i) efectos ideológicos, ii) efectos institucionales y iii) efectos sociales. En términos ideológicos, los PTC han facilitado la continuidad de las reformas neoliberales, sustentado

el desmonte de los derechos sociales y demostrado el “compromiso social” del gobierno de Uribe Vélez, por encima de su compromiso económico y militar con el capital.

En términos institucionales, *Familias en Acción* ha logrado legitimar la centralización del gasto público social en el nivel Ejecutivo, de tal forma que se garantice la hegemonía de Uribe Vélez al interior del aparato estatal. En cuanto a los efectos sociales, ha posibilitado el fortalecimiento del proyecto político de Uribe Vélez en las áreas rurales y barrios populares, modificando la relación del Estado con la población, la cual ha pasado de ser ciudadana con derechos sociales a beneficiaria objeto de favores por parte del Presidente. Esto, a su vez, ha llevado a la despolitización de la cuestión social y a la desmovilización de los procesos sociales críticos.

Si bien el caso de *Familias en Acción* es útil para ilustrar lo que ocurre con los PTC en general y entender la función política que han entrado a cumplir en los Estados latinoamericanos, no hay que olvidar que en Colombia, debido al conflicto armado y a la grave situación humanitaria en la que se encuentra buena parte de la población, éste reviste ciertas particularidades que no aplican para los demás países. *Familias en Acción*, no sólo ha legitimado la consolidación del orden neoliberal sino que también ha sido útil para fortalecer la política de “Seguridad Democrática” impuesta por el actual régimen como la “solución militar” al conflicto, yendo en contra de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Aunque un análisis de este tipo rebasa el alcance del presente trabajo es importante que se tenga en consideración.

Por último, en el **Capítulo 5**, se presentan unas conclusiones. No sobra señalar que en este trabajo se ha decidido adoptar el método histórico, a partir de revisión de información secundaria y documentos institucionales. Dicho método permite desbordar los análisis coyunturales de la política social llevando a una comprensión más estructural de los procesos sociales y a construir una mirada integradora de la realidad social, que da cuenta de los diversos e interrelacionados fenómenos de carácter económico, social, cultural y político que la componen.

2. ORIGEN HISTÓRICO DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

Los primeros programas de transferencias condicionadas (PTC) se implementaron a mediados de la década de los noventa en Brasil y México. En la actualidad, *Beca Familia*²² (Brasil) y *Oportunidades*²³ (México) se han constituido en las iniciativas de reducción de pobreza de mayor envergadura en América Latina y en referentes para los demás países de la región en donde se han venido adoptando los PTC como mecanismos importantes de la política social: entre 1995 y 2007 se habían implementado PTC en catorce países de la región²⁴.

Pese a las particularidades nacionales y diferencias en sus diseños y estrategias, ellos tienen bases comunes y obedecen a una misma racionalidad y manera de concebir la política social (Villatoro 2007). Siguiendo a Serrano (2005, p. 42-43), podemos señalar que estos programas comparten las siguientes 15 características:

1. Se trata de programas de subsidio a la demanda por medio de transferencias monetarias directas para que las familias mejoren su consumo.
2. Definen objetivos de soporte y alivio a la pobreza y de inversión en capital humano.
3. La mayoría son de carácter condicionado y cuentan con un componente centrado en educación y otro relativo a salud y nutrición. El componente de educación consiste en becas en efectivo destinadas a niños para asistir a la escuela primaria. En algunos países esto se extiende a la educación secundaria. Se exige la asistencia regular a la escuela para acceder a la donación.

²² Con algunas modificaciones, el Programa *Beca Familia* (*Bolsa-Família* en portugués) le ha dado continuidad tanto por su espíritu como por su diseño a los diferentes programas de transferencias condicionadas iniciados en Brasil en la segunda mitad de los años noventa, primeramente por los estados y municipios – como los de Campinas y de Brasilia, D.F., de 1995 – y más tarde con los programas nacionales de *Renda Mínima* (1998) y *Bolsa-Escola* (2001). *Beca Familia*, creado en 2003, es el resultado de la fusión de cuatro programas: *Bolsa-Escola*, *Bolsa-Alimentação*, *Auxílio-Gás* (iniciados en el gobierno de Cardoso) y *Cartão-Alimentação* (iniciado en el gobierno de Lula, bajo el Programa *Fome Zero*). Véase Draibe (2006), p. 139.

²³ *Oportunidades* (2002) es la continuación de *Progresá* (Programa de Educación, Salud y Alimentación) (1997-2002), que tuvo como antecesor el *Pronasol* (Programa Nacional de Solidaridad) (1989-1994). Véase Cohen, Franco y Villatoro (2006), pp. 86-92.

²⁴ En **Brasil** se han implementado *Beca Familia* (2003-), *Beca Escuela* (1995-2003), *Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI)* (1999-) y *Beca Alimentación* (2001-2003); en **México**, *Oportunidades* (Ex-*Progresá*) (1997-); en **Ecuador**, *Bono de Desarrollo Humano* (2003-) y *Beca Escolar* (2001-); en **Colombia**, *Familias en Acción* (2001-); en **Argentina**, *Familias por la Inclusión Social* (2005-); en **Uruguay**, *Proyecto 300* (2000-); en **Chile**, *Chile Solidario* (2002-); en **Paraguay**, *Tekopora* (2005-); en **Perú**, *Programa Juntos* (2005-); en **Costa Rica**, *Superémonos* (2000-); en **El Salvador**, *Red Solidaria* (2004-); en **República Dominicana**, *Tarjeta Solidaridad* (2005-); en **Honduras**, *Programa de Asignación Familiar (PRAF)* (1998-); y en **Nicaragua**, *Red de Protección Social Mi Familia* (2000). Véase Villatoro (2007). En el cuadro 4 del Anexo se presentan algunos de estos programas.

4. El esfuerzo que hacen las economías es moderado: no excede el 0,35% del PIB.
5. Están claramente focalizados en población pobre y/o extremadamente pobre, para lo cual operacionalizan diferentes técnicas y metodologías, en algunos casos combinando criterios de focalización territorial con criterio de pobreza.
6. Las mujeres son las receptoras de la transferencia, ya sea porque el programa expresamente lo estipula así en sus reglas de operación o porque así se da en la práctica.
7. Declaran diferenciarse de anteriores programas de transferencias que pasaban recursos a beneficiarios que los recibían de forma pasiva. En este caso, los beneficiarios deben responsabilizarse de cumplir un acuerdo o contrato con el programa.
8. Varios de estos programas declaran operar en la lógica de derechos que se expresa en un derecho de inserción social.
9. Son programas altamente centralizados en su diseño y estructura, cuyas principales definiciones y lineamientos son estipulados en un ámbito institucional con alto poder de decisión y respecto del cual los niveles locales y descentralizados tienen poco espacio de opinión o influencia.
10. Son programas que requieren apoyo local para su ejecución: relacionamiento con las familias y monitoreo de los compromisos.
11. Las entidades ejecutoras de los programas son instituciones públicas, no hay procedimientos de intermediación o externalización de servicios a terceros.
12. Cuentan con una eficiente tecnología informática y financiera que facilita la entrega de los recursos.
13. Son programas financiados o apoyados e incentivados por la banca multilateral, que ejerce un fuerte apoyo a los países para el diseño, operación y evaluación de los mismos.
14. En general han tomado medidas tempranas y oportunas para poder implementar sofisticados sistemas de evaluación de impacto, ya sea elaborando líneas de base o utilizando una metodología de grupo de control.
15. En varios casos su reglamentación, operación y partidas presupuestarias operan bajo el alero de una Ley de la República, elemento que resulta clave para proteger la sostenibilidad de las acciones, la transparencia en la asignación de los recursos y la independencia de los programas de cambios o vaivenes políticos.

La literatura sobre los resultados e impacto de estos programas es amplia (Aguiar y Araújo 2002; Álvarez 2001; Arias 2007; Attanasio y Mesnard 2006; Attanasio et al. 2005; Banco Mundial 2001; Cohen y Franco 2006; Cortés, Banegas y Solís 2007; Galasso y Ravallion 2003; Grosh 1994; Raczynski 1995; Ravallion 2003; Rawlings 2003 y 2004; Ruz y Palma 2001; Skoufias y Parker 2001; Villatoro 2005 y 2007). En general, hay consenso sobre su efectividad para incrementar la matrícula y la asistencia escolar en el corto plazo, reducir el trabajo infantil y mejorar la salud y nutrición, aunque no es claro todavía si estos programas tienen el potencial para lograr que los beneficiarios superen la línea de pobreza (Villatoro 2005, p. 99).

A nivel institucional, los PTC han permitido mejorar la efectividad de la focalización del gasto público, uno de los problemas más recurrentes dentro de la política social. Normalmente, los excluidos, precisamente por el hecho de ser excluidos y de no poder hacer oír su voz, no acceden a los subsidios y las ayudas brindadas por el Estado, que

terminan siendo disfrutadas por los que no las necesitan tanto (véase por ejemplo, Sarmiento y Arteaga 1998). Los mecanismos que han sido diseñados en los PTC dicen garantizar que los recursos lleguen a los más excluidos y que se cumpla el principio de la justicia equitativa, logrando atender a los más pobres entre los pobres (CEPAL 2007a, p. 114).

Si bien sus impactos y resultados son indiscutibles, interesa aquí examinar cuál ha sido su origen y desarrollo para entender por qué se han logrado consolidar en la región como ejes principales de la política social. Aunque la discusión que se ha dado sobre el impacto y resultados de los programas es muy pertinente, no sólo porque ha fortalecido el componente técnico del gasto público social sino, también, porque ha posibilitado realizar un adecuado seguimiento al avance de indicadores y fenómenos sociales, generalmente ha dado por sentado el enfoque de política social de la cual hacen parte estos programas, sin interrogarlo en absoluto.

Como es sabido, “cuando un modelo de política social se hace hegemónico, una de sus primeras funciones es negar cualquier alternativa rival que implique un desafío a su dominio conceptual” (Bustelo y Minujín 2000, p. 74). Así, el modelo de política social que se ha impuesto en la región desde finales de los ochenta ha conseguido “naturalizarse”, promoviendo discusiones que la presuponen y que están limitadas a su propio marco conceptual y sistema de valores. Este análisis, en cambio, busca insertar a los programas de transferencias condicionadas dentro de los procesos históricos e ideológicos que han tenido lugar en la región, con el objetivo de develar su verdadero alcance y motivación.

En este capítulo se pretende entonces trazar el surgimiento y evolución histórica de los PTC. El marco interpretativo que se propone busca fortalecer unas bases analíticas desde las cuales se pueda cuestionar la lectura que se ha hecho de la política social y de los PTC desde los gobiernos, los organismos multilaterales y los centros de pensamiento que los asesoran. Aunque está construido con base en ejemplos concretos – el capítulo 4 desarrolla extensamente el caso de Colombia –, este marco interpretativo no provee una evidencia empírica amplia que permita dar cuenta de los matices y especificidades nacionales, pues no tiene como objetivo comparar las experiencias de cada país en materia de política social, sino poner de relieve una tendencia general que haga posible articular problemáticas

particulares de cada país con procesos estructurales en la región. Su relevancia, pues, debe medirse no respecto a su representatividad empírica, sino en cuanto a su utilidad y capacidad explicativa a la hora de comprender y analizar el fenómeno de la política social en América Latina dentro del contexto actual.

Haciendo explícita esta salvedad, a grosso modo se expone la interpretación propuesta: en una primera instancia, las reformas económicas e institucionales que se implementan en América Latina a mediados de los ochenta y comienzos de los noventa, siguiendo lo estipulado en el Consenso de Washington, generan un creciente malestar social que amenaza la gobernabilidad política y el nuevo direccionamiento económico (neoliberal) de estos países. Buscando revertir tal amenaza, los gobiernos renuevan su discurso, se distancian del neoliberalismo y afrontan la crisis dándole un nuevo protagonismo a la política social y ella deja de ser estrictamente neoliberal (privatizada, descentralizada, focalizada) – como de hecho lo llegó a ser luego de las reformas de “primera generación” – e incorpora elementos neoinstitucionales mediante los cuales el Estado, particularmente el nivel Ejecutivo, adquiere un papel central en la reducción de la pobreza. Así, el Estado logra recuperar la perdida gobernabilidad política y asegura que la estrategia de acumulación neoliberal no sólo continúe sino que se consolide. Por eso, los PTC, por avanzados que sean en su diseño y efectivos en su impacto, no están orientados a cumplir su finalidad principal: erradicar la pobreza en los países de la región. Simplemente hacen parte de un entramado político y económico (global, regional, nacional) que les exige como función última legitimar el orden político vigente y posibilitar el modelo neoliberal de acumulación.

En este capítulo se desarrolla el análisis histórico que permite sustentar este argumento, dejando ver cómo los PTC hacen parte de un modelo de política social que se ha instalado en la región desde la década de los ochenta. En primer lugar, se hace un repaso del cambio de paradigma. En segundo lugar, se adelanta la discusión sobre si desde la segunda mitad de la década de los noventa ha surgido o no un nuevo modelo de política social, argumentando que éste mantiene los mismos fundamentos del neoliberalismo. En tercer lugar, se presenta el surgimiento y expansión de los programas de transferencias condicionadas y, por último, se presentan algunas conclusiones.

Políticas de ajuste y políticas sociales: Un repaso al cambio de paradigma

En la introducción se mencionó que, más o menos desde mediados de los ochenta, la política social en América Latina viene experimentando un “cambio de paradigma” (Franco 1997) o una “reorientación conceptual” (Sottoli 2000) enmarcada en el amplio proceso de reconfiguración de la relación Estado-mercado caracterizado, en primera instancia, por el agotamiento del modelo de acumulación de sustitución de importaciones y, seguidamente, por la adopción de uno basado en la inserción en el mercado internacional. De tal manera que si se quisiese trazar a grandes rasgos el camino que ha cursado la política social en la región habría que partir del punto de inflexión entre un modelo y otro, es decir, la crisis de la deuda en 1982, y hacer un seguimiento de acuerdo con la evolución económica y política del nuevo modelo.

La suspensión de los pagos del servicio de la deuda por parte de México y el consecuente inicio de las negociaciones entre el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1989) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) ilustran la entrada de la región a la denominada “década pérdida”²⁵ (CEPAL 1982, p. 81; Campos 2001; Soederberg 2001). Desde diferentes perspectivas, se ha escrito mucho sobre esta crisis, sus causas, consecuencias y características²⁶. Para efectos de este trabajo, es importante comprender cómo las políticas de estabilización y ajuste, implementadas en la gran mayoría de países de la región, con el apoyo de los organismos financieros internacionales, para enfrentar la profunda inestabilidad macroeconómica, incidieron en la reorientación del modelo de política social hasta entonces prevaleciente²⁷.

La primera versión de estas políticas de “ajuste” tuvo como objetivo generar un excedente comercial con el cual pagar, al menos parcialmente, el servicio de la deuda, de tal forma

²⁵ Entre 1981 y 1990, la tasa media de crecimiento anual de la región alcanzó apenas un 1,2%. A su vez, en el período 1980-1990 la pobreza aumentó de 40,5% a 48,3%, y en millones de personas pasó de 136 a 200. Véase CEPAL (2008), p. 96.

²⁶ Para Huber (2004), la clave para entender la trayectoria de las políticas de protección social a partir del decenio de 1980 es la crisis de la deuda (p. 204). La bibliografía en torno a la crisis de la deuda y los ajustes estructurales es voluminosa: entre los que han dado un mejor tratamiento están: Haggard, Stephan y Kaufman (1992); Stallings y Kaufman (1989); Handelman, Howard y Baer (1989).

²⁷ Este modelo estaba basado en la “centralidad de la acción estatal que decidía las características de la oferta” (Cohen y Franco 2006, p. 23). La seguridad social se caracterizó por el *acceso fragmentado* (Mesa-Lago 1985), es decir, que la protección social la fueron logrando grupos corporativos con capacidad de influir sobre la toma de decisiones.

que se recuperaran los flujos de financiamiento internacional, lo que significó, para los gobiernos, asumir costos en lo fiscal y en lo social que, según el conglomerado acreedor, iban a ser transitorios y menos perniciosos que el problema que implicaba la moratoria²⁸ (Calcagno 2001, p. 76). En esta primera instancia, sin embargo, con la reducción sustancial del gasto público social (véase cuadro 2.1), los sistemas tradicionales de seguridad social entraron en crisis y la política social adquirió un carácter meramente residual (Sottoli 2000).

CUADRO 2.1 CAÍDA PIB Y GASTO SOCIAL EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, 1980-1990

País	Año de crisis	Caída PIB (%)	Caída Gasto Social* (% PIB)	Años
Argentina	1996	7,6	7,2 a 5,0	1985 a 1989
Brasil	1991	4,3	13,2 a 11,4	1989 a 1992
Costa Rica	1991	1,5	16,3 a 12,9	1989 a 1993
Honduras	1975	1,2	8,3 a 5,9	1975 a 1977
México	1996	6,2	8,6 a 7,7	1994 a 1997
Paraguay	1983	3,7	5,7 a 3,7	1982 a 1987
Perú	1984	12,6	4,3 a 3,2**	1981 a 1987
Uruguay	1982-1983	11	19,3 a 14,8	1982 a 1985

Fuente: Consejería Presidencial para la Política Social (2002), p. 132, con base en Banco Mundial, *Global Development Network Growth Database*.

* Educación, salud, protección social, vivienda y cultura recreación.

** Sólo educación y salud.

Aunque es indudable que la política social tradicional traía unos déficits estructurales (servicios fuertemente centralizados, excesivos costos administrativos, dispersión de recursos, fragmentación institucional, deficiencias en los efectos redistributivos), éstos fueron agudizados por la crisis económica y por la respuesta que se le dio a ella. “A pesar de las grandes diferencias en el grado de institucionalización y cobertura de los sistemas sociales entre países, en ningún caso las políticas sociales – tal como estaban operando hasta ese momento – pudieron responder efectivamente al ciclo de crisis y escasez de recursos con medidas que compensaran siquiera parcialmente el deterioro de los niveles de vida de la población” (Sottoli 2000, p. 45). Por el contrario, los propios sistemas sociales

²⁸ “Entre 1982 y 1986 la transferencia negativa fue equivalente al 4% del producto de la región, proporción incluso superior a la de la transferencia que Alemania tuvo que efectuar después de la primera guerra mundial por concepto de indemnización a los aliados”. Véase CEPAL (2008), p. 97.

fueron seriamente afectados por la crisis, lo que agravó, aún más, los déficits financieros y organizativos ya existentes.

Luego, en la segunda mitad de los ochenta y la primera de los noventa, no obstante la evidencia del fracaso de la primera versión²⁹, o precisamente debido a ella, se formula e implementa una segunda versión de estas políticas de ajuste, cuyo énfasis se traslada a la noción de “ajuste estructural”, entendido por Calcagno (2001) como “el proceso de políticas y reformas que apuntaba a crear ciertas condiciones básicas para poner en marcha otra modalidad de desarrollo” (p. 76); condiciones que tienen que ver, según Giraldo (2007a), con “la remoción de estructuras que no permiten que los mercados funcionen adecuadamente” (p. 144). En otras palabras, el ajuste deja de significar solamente la aplicación de medidas específicas de política económica para resolver la crisis y pasa a convertirse en una modificación del estilo de desarrollo predominante en la región, en donde se propugna por la extensión de la lógica del mercado a los diferentes ámbitos de la vida social (Sottoli 2000).

Las reformas económicas, que en 1989 se sintetizarían en el denominado “Consenso de Washington”³⁰, ilustran de manera precisa la nueva relación entre Estado-mercado, impuesta además de manera obligatoria, en tanto que los países de la región, para acceder al apoyo financiero que estaban necesitando, debían aplicar juiciosamente estas medidas. Las diez propuestas allí inscritas³¹ se constituyeron, pues, en la agenda de política económica de los gobiernos latinoamericanos. De acuerdo con la presentación orgánica que hace Giraldo

²⁹ En vez de remediar la crisis, la receta implementada la agravó, generando, entre otros aspectos, gigantescos desajustes en el mercado de trabajo y entre capacidad productiva y producción; elevados desequilibrios en las cuentas fiscales; aceleración de los procesos inflacionarios; crisis masivas de los sistemas financieros; el colapso de la inversión y la caída del salario real. Véase Calcagno (2001), p. 76 y CEPAL (2008), pp. 97-98.

³⁰ En el año 1989 se produjo una reunión de balance de las políticas que estaban siendo implementadas en la región para enfrentar la crisis, que contó con la participación de funcionarios del FMI, el Banco Mundial, el BID, miembros del gobierno y el Congreso de Estados Unidos, el comité de la Reserva Federal, *think tanks* de política económica e intelectuales y tecnócratas (grupos de expertos) de diversas partes del mundo. Los resultados de esa reunión fueron sintetizados por John Williamson en un escrito publicado con el título “Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas económicas” (1990). En ese escrito se señalaron diez temas de política económica con los cuales, según Williamson, Washington estaría de acuerdo. De allí la denominación *Consenso de Washington* que se ha difundido mundialmente. Véase Estrada (2004), p. 41.

³¹ Los diez temas del Consenso son: **1)** Disciplina fiscal. **2)** Cambios en las prioridades del gasto. **3)** Reformas tributarias orientadas a buscar bases impositivas amplias y tipos marginales moderados. **4)** Liberalización financiera, especialmente los tipos de interés. **5)** Búsqueda y mantenimiento de la estabilidad de precios y de tipos de cambio competitivos. **6)** Liberalización comercial. **7)** Apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas. **8)** Privatizaciones. **9)** Desregulación. **10)** Garantía a los derechos de propiedad privada.

(2007a, p. 138) (véase cuadro 2.1), el Consenso abarcó tres ámbitos: liberación de los mercados, políticas públicas y límites al mercado.

Dentro del ámbito de las políticas públicas, Giraldo (2007a) identifica cinco principios de mercado: 1) disciplina fiscal, 2) focalización del gasto y subsidio a la demanda, 3) impuestos neutrales, 4) privatización y 5) descentralización fiscal. Según este autor, estos principios son los que van a determinar la nueva comprensión de la política social, convirtiéndose en el marco “adecuado” y “válido” para aplicar iniciativas sociales, a costa de la concepción de los derechos sociales y del paradigma universalista de la protección social.

CUADRO 2.2 CONSENSO DE WASHINGTON

Ámbito 1 Liberación de los mercados	Ámbito 2 Políticas públicas	Ámbito 3 Límites al mercado
1.1 Mercado de bienes: - Apertura comercial	2.1 Disciplina fiscal	3.1 Banco Central independiente
1.2 Mercado de capitales - Mercado libre de divisas - Apertura de capitales - Desregulación financiera	2.2 Focalización del gasto y subsidio a la demanda 2.3 Impuestos neutrales 2.4 Privatización	3.2 Sistema presupuestal jerarquizado 3.3 Sistema judicial independiente y fuerte
1.3 Mercado laboral - Flexibilización laboral	2.5 Descentralización fiscal	

Fuente: Giraldo (2007a), p. 138.

Para comprender mejor este cambio de paradigma (Franco 1997), en el cuadro 2.3 del se presentan, de manera comparada y en el nivel de tipos ideales, las dimensiones de la política social que, de acuerdo con Sottoli (2000), entran a ser modificadas de manera significativa. Ellas son: los objetivos; la cobertura de prestaciones y servicios; los grupos destinatarios; los roles que se atribuyen respectivamente al Estado y al mercado en el desempeño de las funciones sociales; los actores de política social; las modalidades de organización o administración (o ambas) de los servicios sociales; el modo de financiamiento y, por último, el ideario social que sustenta cada enfoque (Sottoli 2000).

CUADRO 2.3 ENFOQUES DE POLÍTICA SOCIAL EN PERSPECTIVA COMPARADA

	Características de la política social tradicional	Características de la nueva política social
Objetivos	Objetivos de integración social y distributivos,	Combate a la pobreza como objetivo principal.
Cobertura de los servicios	En el nivel programático, universalista y homogénea.	Selectiva y focalizada.
Destinatarios	Mayormente clase media urbana y grupos organizados.	Población pobre.
Rol del Estado y del mercado	Estado interventor como “garante” de la justicia distributiva	Intervención estatal selectiva y conforme a las reglas del mercado. Mercado como criterio para la igualación de oportunidades.
Actores	Estado como actor central de la toma de decisiones de política social y responsable principal de la planificación y el financiamiento, así como ejecución de los servicios y programas.	“Estructura pluralista” de actores: instancias estatales centrales y descentralizadas, ONG, obras sociales y grupos de autoayuda, iglesias, asociaciones y otras organizaciones con fines de lucro, grupos informales, familia.
Organización, administración	Organización estatal centralizada: la toma de decisiones ocurre mayormente de manera central y vertical (<i>top-down</i>), según principios burocráticos jerárquicos y prioridades definidas centralmente.	Descentralizada y desconcentrada: se favorece la participación de instancias descentralizadas y organizaciones de los propios destinatarios en el diseño y ejecución de los programas. Enfoques centrados en proyectos y en la demanda.
Modo de financiamiento	Financiamiento predominantemente estatal: Gasto social como instrumento de regulación del conflicto distributivo.	Financiamiento estatal, internacional y privado. Gasto social como una inversión eficiente en capital humano.
Ideario social	Solidaridad, justicia distributiva, responsabilidad colectiva, igualdad, universalismo.	Subsidiaridad, individualismo, responsabilidad personal, libertad individual, rendimiento, eficiencia.

Fuente: Sottoli 2000, p. 49.

De una política social que proclamaba en sus inicios programáticos – y sobre todo en su fase de expansión bajo el signo de “alianzas populistas” (Malloy 1993) de la época de sustitución de importaciones – el ambicioso objetivo de la integración social y económica de amplias capas de población mediante programas sociales de carácter universalista, se pasó a una en donde el “combate a la pobreza”, por medio de la utilización selectiva y focalizada del gasto social, es el objetivo central. La reforma de la seguridad social

tradicional tiene que ver no sólo con su déficit de larga data y con la crisis económica, sino con la nueva modalidad de desarrollo impulsada por los organismos multilaterales³².

No es coincidencia que en los países donde se llevó a cabo un proceso radical y profundo de reformas económicas (Argentina, Chile, Bolivia, México, Perú) se hayan desarrollado reformas estructurales a los sistemas de seguridad social tradicionales (salud y pensiones)³³. Esta relación entre reformas económicas y sociales se evidencia claramente en el caso de los sistemas de pensiones, cuya reforma adquirió una importancia central para los objetivos de las reformas económicas, especialmente en relación con el saneamiento de las finanzas estatales, el desarrollo del mercado interno de capitales, el fomento de la inversión y el aumento de las tasas de ahorro (Sottoli 2000, pp. 52-53).

La “desestatización de lo social” y “reprivatización del Estado” guarda estrecha relación con la redefinición de las categorías sobre las que actúan los programas sociales (Rojas 1999, p. 238). La privatización de los servicios sociales lleva a redefinir el concepto de ciudadanía (Marshall 1950) y a expresarlo en términos de relaciones de mercado, donde las categorías prevalecientes son las de “proveedor” y “cliente”. Conceptualmente, la privatización involucra el abandono de la noción de servicio público y su reemplazo por el

³² La nueva estructura de las relaciones económicas que se crea con base en el Consenso de Washington no es producto de un capricho o de una voluntad espontánea de los organismos multilaterales sino, por el contrario, como se señaló en la introducción, es la expresión de un profundo cambio en la organización interna del capital. Se trata del crecimiento del peso e importancia del sector financiero. Nuevas relaciones económicas aseguran la valorización del capital financiero. Esta se logra a través de múltiples mecanismos que reorientan los flujos materiales y financieros a favor de este capital por medio de tasas de interés, impuestos, precios de servicios del sector público, tipo de cambio, políticas presupuestales, servicio de la deuda externa, obstaculización de los incrementos salariales, etc. Sin duda, un protagonista clave de estos procesos es el Estado, que bajo el pretexto de una anunciada retirada de la economía ha concentrado sus esfuerzos en los servicios al capital financiero. Véase Tarassiouk (2007), p. 60.

³³ En cuanto a salud, se puede decir que casi todas las reformas desarrollaron procesos de privatización y/o descentralización de la prestación de los servicios de salud. Con respecto a los sistemas de pensiones, aunque con variaciones individuales, las reformas previsionales estructurales introducidas por algunos países en América Latina pueden clasificarse en tres grandes tipos: i) las de tipo sustitutivo, que reemplazan totalmente el régimen de reparto por uno de capitalización individual (Chile, 1981; Bolivia, 1997; México, 1997; El Salvador, 1998; República Dominicana, 2003-2005); ii) las que incluyen la introducción de regímenes paralelos, que mantienen el componente de reparto pero incorporan, como alternativa, un componente de capitalización individual (Perú, 1993; Colombia, 1994); y iii) las que establecen modelos mixtos, que incorporan un componente de capitalización individual en forma complementaria al régimen de reparto (Argentina, 1994; Uruguay, 1996; Costa Rica 2001; Ecuador 2001). Por otro lado, hay países (Brasil, Cuba, Venezuela, Guatemala, entre otros) en donde estas reformas han sido paramétricas, es decir, que sólo han realizado modificaciones periódicas a los principales elementos de diseño de los modelos de reparto. Véase CEPAL (2006), pp. 122-129.

de operación mercantil orientada hacia la ganancia³⁴ (Vilas 1997, p. 937). En la nueva política social, el mercado se convierte en el actor protagónico de resolución de las necesidades humanas, quedando el Estado relegado a un papel de interventor en casos de extrema necesidad, cuando hay personas que no pueden abastecer a sí mismas su protección social. Dentro de esta perspectiva, el “cliente” compra los servicios que cree convenientes en el mercado, el cual a su vez, tiene una amplia gama de oferta disponible³⁵.

La privatización del Estado se asocia, además, con la aplicación de técnicas de manejo y racionalidad económica y administrativa al Estado y la gestión pública. Para Kliksberg (2002), asesor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Estado latinoamericano debía modernizarse e incorporar prácticas de las ciencias gerenciales. La eficiencia y la eficacia del Estado se convierten en los principios orientadores de los procesos de descentralización, individualización y privatización de lo social (Rojas 1997, p. 239). Así mismo, el “achicamiento” de lo público estatal, conduce al “reforzamiento de la sociedad civil” (PNUD 1993, p. 12). De esta manera, la protección social estatal da paso a una serie de nuevos actores: sector privado, organizaciones informales de base y no gubernamentales (Bustelo 1992; Álvarez 1999, p. 15).

De la misma forma que no es coincidencia la relación entre reformas económicas y reformas sociales estructurales, tampoco lo es la relación entre estas últimas (y lo que implican: desmonte de la seguridad social estatal, disminución del gasto público social) y el surgimiento de los programas focalizados de lucha contra la pobreza (Lautier 2005; Sottoli 2000). Con el aumento de la pobreza y del desempleo a raíz de la crisis y las políticas de ajuste, a partir de 1986 se introducen medidas de compensación social³⁶ en casi todos los países de la región donde se estaban implementando simultáneamente reformas a los sistemas de seguridad social. Inicialmente, estas medidas están concebidas para ser coyunturales, con la creencia de que la maduración de las reformas económicas permitiría retomar el crecimiento y con él surgirían oportunidades de empleo y la pobreza empezaría a

³⁴ Chile, durante el régimen de Augusto Pinochet, ofrece el ejemplo paradigmático de la privatización de las políticas sociales. Véase Vergara (1992).

³⁵ Por ejemplo, las reformas a los sistemas de salud se orientaron a introducir competencia entre los oferentes y a dotar a los consumidores de capacidad de elección.

³⁶ Estas medidas luego van a ser subsumidas en el término “red de seguridad o compensación social” (*social safety net*) (véase Ribe y Carvalho 1990; Graham 1994; Vivian 1994, p. 6; Brodersohn 1992)

disminuir (Zuckerman 1989). La protección a los afectados por la crisis buscaba el mantenimiento del capital físico y humano de los afectados, por lo que era prioritario asegurar el consumo básico – en especial en alimentos – y promover el empleo (Cohen y Franco 2006, p. 26).

Para lo primero, los gobiernos adoptaron diversas modalidades de subsidio al consumo (subvención de precios de alimentos, entrega de raciones, cupones de alimentos, alimentación suplementaria) y para hacer frente a la creciente desocupación de los trabajadores no calificados se recurrió a los denominados programas de “empleo mínimo”³⁷. Estos programas buscaban conseguir en el corto plazo la reabsorción de los trabajadores previamente expulsados del mercado de trabajo, de tal forma que se asegurara una fuente de ingresos a estos hogares (Cohen y Franco 2006).

Así mismo, ejemplos típicos de las medidas de compensación social fueron los *Fondos de Emergencia Social*, posteriormente rebautizados como *Fondos de Inversión Social*, que comenzaron en Bolivia en 1986 y luego se extendieron a Guatemala (1989 y 1991), Honduras (1990), Chile (1990), El Salvador (1990), Panamá (1990), Venezuela (1990), Nicaragua (1990), Perú (1990), Uruguay (1990 y 1991), Brasil (1992). Según Vilas (1997), estos fondos, programas de focalización del gasto social, apuntaban a resolver en el corto plazo situaciones de pobreza extrema que pudieran derivar en tensiones sociales o políticas (p. 939). A su vez, Sottoli (2000) señala que tales fondos fueron creados como instituciones temporales que tenían como objetivo principal compensar los efectos negativos del ajuste y así aumentar la aceptación política del proceso de reformas³⁸.

La implementación de los diferentes programas de compensación social estuvo sustentada en la nueva visión de lo social³⁹ construida por los organismos multilaterales⁴⁰ (véase

³⁷ Ejemplos clásicos son los programas de *Empleo Mínimo* y *Empleo para Jefes de Hogar Desocupados*, ambos en Chile, y el *Apoyo al Ingreso Temporal*, de Perú. En Colombia, se implementó el programa *Empleo en Acción* durante la crisis de finales de los noventa inspirado en los mismos principios que éstos de los ochenta.

³⁸ En muchos países los fondos fueron creados por gobiernos recientemente elegidos y como parte de sus respectivos programas de estabilización y ajuste: tal fue el caso de Costa Rica, Bolivia, Honduras, Nicaragua y Perú. Véase Sottoli (2000), p. 55.

³⁹ Álvarez (2005) se refiere a esta nueva visión como una suerte de nuevo “humanitarismo”, en donde si bien se deplora y lamenta la pobreza, nunca se cuestiona la justicia del sistema de desigualdad en su conjunto.

⁴⁰ Estrada (2004, p. 49) señala el papel preponderante que los organismos multilaterales (Organización Mundial del Comercio, OMC, Fondo Monetario Internacional, FMI, Banco Mundial, BM) han jugado en la

Banco Mundial 1990; CEPAL 1992 y 1995; BID/PNUD 1993). Valiéndose de las limitaciones y dificultades reales de la política social tradicional, estos organismos van a justificar el recorte del gasto público social mediante una serie de argumentos que sustentan la reorientación de la política social hacia la población más pobre⁴¹. En primera instancia, afirman que las políticas universalistas tienen un carácter homogéneo e inflexible que no da cuenta de la heterogénea realidad social y, en ese sentido, no da un tratamiento adecuado a las diferentes capas poblacionales (véase por ejemplo, Banco Mundial 1990). En segundo lugar, se señala que la política universalista, al expandir su cobertura de arriba hacia abajo, comenzando por los menos necesitados y de mayor capacidad para defender sus intereses, nunca atiende a los que más necesitan su apoyo (Sojo 1990; Rodríguez Noboa 1991). En tercer lugar, se señala que las políticas universales no contemplan el impacto del gasto social y que, al considerar solamente el monto total asignado, no tienen en cuenta criterios de eficiencia o calidad. De acuerdo con el Banco Mundial (1990, p. 42), esto hace que la distribución del gasto social sea regresiva en la mayoría de los países de la región.

Si bien estos argumentos son válidos y reflejan los problemas subyacentes a la política social tradicional, para Duhau (1997, p. 188) los organismos multilaterales van a tomar los rasgos negativos no para cuestionar el incumplimiento de las aspiraciones universalistas y ampliar la base de los derechos sociales sino, más bien, para cuestionar de manera global el papel central adoptado por el Estado en el acceso a los servicios sociales. En otras palabras, la crisis de la protección social va a ser utilizada para señalar al Estado como el causante del declive económico a nivel mundial y, de esta forma, justificar la necesidad del mercado. El Banco Mundial (1991), por ejemplo, le va a atribuir al Estado, por un lado, la generación de rentas nocivas para determinados grupos de sociedad que tienen el control del aparato

consolidación a escala mundial del “proyecto neoliberal”. Éstos organismos “se han erigido como la tríada fundacional del diseño e implantación de la política neoliberal, tríada que ha constituido – por su parte – una gigantesca red global, supranacional y transnacional de “agentes de política” (gobiernos, *think tanks*, intelectuales, tecnócratas, empresarios, asesores, consultores) cuya función consiste en garantizar que las orientaciones de política se cumplan en lo esencial en todos los rincones del planeta”.

⁴¹ Esta reorientación es denominada por Álvarez (2005) como *focopolítica*. Según este, no es la vida de la población productiva la que importa, o el aumento de la productividad del trabajo. El mercado regula la vida de los “más capaces”. El Estado, a partir de la gestión y promoción de las “organizaciones de la sociedad civil” promueve la vida al nivel de mínimos básicos. De acuerdo a este análisis, no es más la población en su sentido genérico, sino los más pobres, los vulnerables y ciertas minorías los que constituyen una amenaza para la estabilidad del sistema (p. 241).

estatal (léase sindicatos) y, por otro, la promoción de una cultura de la dependencia que desalienta a la gente a esforzarse.

El nuevo enfoque de política social que va a surgir en América Latina a mediados de los ochenta ha sido interpretado por la ortodoxia como el resultado de una serie de esfuerzos por parte de los gobiernos y los organismos multilaterales para superar las falencias históricas de una política social tradicional que se tornó obsoleta e inadecuada, en un contexto regional de aguda crisis económica y amplio deterioro social (véase por ejemplo, Cohen y Franco 2006). No obstante, esta interpretación desconoce, quizás intencionalmente, que el nuevo enfoque de política social, si bien adopta las recomendaciones técnicas formuladas para mejorar la prestación de los servicios sociales, no surge de ellas. Aunque sirven para comprender su racionalidad, estas recomendaciones no explican su origen histórico, sólo la manera en que el cambio de paradigma se ha venido legitimando discursiva y políticamente.

El origen histórico del nuevo enfoque de política social tiene que remitirse, como ya se dijo, a la reestructuración del capitalismo y la consecuente reconfiguración de la relación Estado-mercado. Al cambiar el modelo de acumulación necesariamente cambia el enfoque de la política social y la manera en que ésta desarrolla sus funciones históricas (Vilas 1997). El nuevo enfoque de política social hace parte del proceso de reformas estructurales (consignadas en el Consenso de Washington) que tienen como propósito adecuar el escenario macroeconómico e institucional de la región a los nuevos requerimientos del nuevo modo de acumulación capitalista. La desregulación público-estatal, resultado de la presión de los acreedores internacionales, refleja las necesidades verdaderas del capital financiero para obtener rentas (Giraldo 2007a). Ése, y no otro, es el origen histórico de la nueva política social y del abandono de la protección social estatal y universalista. No obstante, presentar las reformas como resultado del interés financiero las deslegitimaría políticamente. Esto explica por qué deben ser presentadas como resultado del interés general de la sociedad, para lo cual se requiere construir todo un andamiaje teórico que permita crear una nueva dominación simbólica. De esta manera, se impone un punto de vista particular, que viene a ser el punto de vista de los dominantes, como el punto de vista universal (Bourdieu en Giraldo 2007a, pp. 149-150).

Un aspecto que es importante recordar en el análisis histórico del ajuste estructural en América Latina, es que este proceso se dio de manera paralela junto a los procesos de democratización, bien sea de transición política de regímenes dictatoriales o de reformas políticas constitucionales con la ampliación de la participación política de la población⁴². En tal conjugación, entre un proceso de democratización que tiende a ser políticamente incluyente y un proceso de modernización del Estado que tiende a ser socialmente excluyente, la política social adquiere un lugar medular como herramienta de legitimación política de los regímenes (Lamas 1997, p. 68).

El surgimiento o no de una política social posneoliberal

Actualmente, desde algunos sectores se está señalando (Hicks y Wodon 2001; Serrano 2005; Pardo 2003; Rawlings 2004) cómo, tras el fracaso de las reformas de ajuste estructural y la incorporación de nuevas prácticas de gestión pública⁴³, la región viene experimentando desde la segunda mitad de los noventa la gestación de un nuevo modelo de política social que, si bien mantiene algunas de las adecuaciones logradas con las reformas estructurales, corrige sus excesos y reconceptualiza el papel asignado al Estado durante éstas. Esta concepción deja entrever que en la descripción que se hace de los enfoques de política social (cuadro 2.3) el enfoque neoliberal aparentemente vigente todavía tendría que

⁴² Nuevas constituciones fueron aprobadas en Honduras (1982), El Salvador (1983), Guatemala (1985 y reforma fracasada en 1999), Nicaragua (1985 y reformada en 1995), Haití (1987), Brasil (1988 y reformada en los noventa), Colombia (1991), Paraguay (1992), Perú (1993), República Dominicana (1994 y 2002), Uruguay (1997) y Venezuela (1999). Ecuador adoptó una nueva Constitución en 1998, tras haber reformado su Constitución de 1979, 1984 y 1996. Argentina reformó su Constitución de 1853 en 1994. La Constitución mexicana de 1917 fue muy levemente reformada en 2002. Panamá introdujo reformas a su Constitución de 1972 en 1978, 1983, y 1994. No obstante, fuertes presidencialismos, corrupción rampante, carencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas a nivel público, el neo-clientelismo y el neo-populismo, así como nuevas formas de violaciones de derechos humanos, mantuvieron los resultados de estas reformas democráticas en vilo; manteniendo así la *democracia parcial*. Véase Sznajder y Roniger (2004).

⁴³ Según Cohen y Franco (2006, p. 31), los Fondos de Emergencia Social contribuyeron a generar nuevas formas de gestión en políticas sociales: “i) Permitieron experimentar soluciones, normas y procedimientos (aplicar la lógica de proyectos, focalizar, dar participación a otros actores, etc.) más ágiles, rápidas y flexibles para hacer frente a las situaciones de emergencia, que las prácticas usuales de administrar programas sociales. ii) Promovieron nuevas fuentes de recursos, como la de cooperación externa y la cofinanciación. iii) Fomentaron la presencia de otros actores en los programas sociales (organizaciones no gubernamentales, comunidades, municipios). iv) Contribuyeron a demostrar que es posible rendir cuentas (*accountability*). v) Si bien en un primer momento fueron competidores de las instituciones públicas sociales tradicionales, posteriormente se lograron interacciones positivas que contribuyeron a superar la fragmentación institucional, la duplicación de funciones, la rigidez y la competencia interinstitucional. Mostraron también la importancia del contacto directo con la población beneficiaria, para conocer su percepción y la forma en que jerarquizan sus propias necesidades”.

dar paso a un enfoque “posneoliberal”, que aún está en construcción. De acuerdo con este análisis, los PTC harían parte de este nuevo enfoque de política social. En ese sentido, revisar las características particulares de este posible nuevo enfoque, así como su relación con el anterior, puede dar luces sobre si en realidad está teniendo lugar un modelo distinto de política social o si, por el contrario, a pesar de algunas leves modificaciones en el discurso y la práctica, éste hace parte del proceso que empezó con la puesta en marcha del neoliberalismo en América Latina⁴⁴.

Para Serrano (2005), en la región hay un nuevo “Estado social en construcción”, cuyo proceso inicia con “la crisis del antiguo modelo, pasa por la breve pero dramática instalación del Estado mínimo, heredero de las recetas del ajuste liberal de los años ochenta y continúa con importantes cambios, ensayos y nuevas propuestas que se instalan a principios de los noventa y que continúan en su derrotero de búsqueda, hasta el tiempo actual” (p. 19). Según ella, este “Estado social en construcción” es resultado de diversos factores:

el fracaso de las políticas de la época en materia social y de superación de pobreza; la creciente valorización de la democracia que pone por delante al ciudadano y al usuario de las políticas públicas; las nuevas tecnologías disponibles; los aportes de intelectuales que comienzan a proveer marcos de interpretación para un mundo global y postmoderno que resultaba ininteligible con los instrumentos conceptuales del pasado; y la ampliación del registro de la discusión sobre el crecimiento que suma a la preocupación por el crecimiento económico y equilibrio fiscal, la preocupación por su sentido último, entendido ya no como fin, sino como medio para lograr mayores niveles de bienestar y libertad de las personas (Serrano 2005, pp. 19 y 20).

Las principales señales de este nuevo modelo, argumenta Serrano (2005), tienen que ver con el aumento del gasto social, ya sea vía a más recursos del presupuesto nacional o de préstamos multilaterales para trabajar los temas de pobreza; la recuperación del interés y prioridad por los temas sociales clásicos, especialmente el referido al sector educación, y la introducción de reformas institucionales; el surgimiento de nuevas instituciones; el diseño

⁴⁴ Álvarez (2005), en su estudio sobre las teorías y categorías que se han vuelto predominantes en el debate sobre la problemática de la pobreza (necesidades básicas, mínimos biológicos, umbrales para la reproducción de la vida), siguiendo el método arqueológico propuesto por Foucault (véase Foucault, Michel (1969), *La arqueología del saber*, México: Siglo XXI; y Foucault, Michel (1966), *Las palabras y las cosas, una arqueología de las ciencias humanas*, México: Siglo XXI), desarrolla un análisis muy interesante sobre las condiciones de surgimiento de nuevos objetos del saber en el cual traza las *discontinuidades del discurso neoliberal* de los organismos multilaterales. De esta forma, logra “conocer mejor la medida en la que el sistema discursivo [de estos organismos] describe directa y positivamente los encadenamientos internos a los que se dirige” [cursivas mías] (p. 242).

de estrategias nacionales de reducción de pobreza; la instalación de diversos mecanismos de fondos de proyectos, fondos sociales, de solidaridad, para la paz y muchos otros (p. 20).

Serrano (2005, p. 20) plantea, además, que existen seis elementos que caracterizan a este “Estado social en proceso de construcción”: 1) un número importante de puntos contenidos en las reformas de ajuste estructural que pasan a formar parte del nuevo diseño de Estado social, ya no como una herramienta que busca remedio a una situación de emergencia, sino como un concepto de lo público social (descentralización y desarrollo socioterritorial, privatización y focalización); 2) la inclusión de nuevos temas en la agenda social (género, familia, jóvenes); 3) el viejo concepto que asocia la política social con los sectores tradicionales de educación, vivienda, salud y previsión social se hace más complejo dando paso a un nuevo contenido de política: el de programas de desarrollo; 4) el Estado social se desvincula de su referente y beneficiario por excelencia, el trabajador, o en otros términos, es un Estado que ya no está llamado a responder a una sociedad del trabajo sino a una sociedad del consumo; 5) el Estado social latinoamericano comienza a verse cruzado por temas de ciudadanía y participación; y, por último, 6) las nuevas tecnologías comienzan a incidir en forma gravitante en las opciones y posibilidades que se abren a la gestión de lo social.

A su vez, el BID (Klikberg 2002), desarrolló recientemente una postura crítica frente a las estrategias neoliberales de alivio a la pobreza, identificando los diez supuestos más comunes o falacias en que éstas han caído y que “es necesario superar en virtud de acceder a estrategias verdaderamente eficientes”⁴⁵. A partir del manejo de datos sobre el desempeño

⁴⁵ Estos diez supuestos o falacias de la política social neoliberal son: 1) Desjerarquización de la pobreza como problema social, bajo el entendido de que siempre, y en todas partes, ha habido pobres. 2) La solución de la pobreza como cuestión de tiempo (“paciencia histórica”); tiempo necesario para cumplir las metas económicas que permitan contar con recursos para emprender las metas sociales. 3) El crecimiento económico como condición suficiente para solucionar la pobreza y alcanzar el desarrollo social. 4) La naturalización de la desigualdad como fase irremediable, necesaria y superable del desarrollo, considerando que la concentración de recursos en grupos reducidos genera capacidades de inversión que se reinvierten en crecimiento económico. 5) Desvalorización de la política social por su carácter no prioritario, secundario y subalterno en relación con políticas mayores (ampliación de la capacidad productiva, logro de equilibrios monetarios y macroeconómicos, crecimiento tecnológico, etc.) y por su naturaleza de gasto e inversión ineficiente. 6) Deslegitimación del Estado como actor del desarrollo, asociándolo fatalmente con corrupción, ineficacia y burocratización, en oposición a la eficacia del sector privado y el mercado. 7) Desvalorización del rol de la sociedad civil como agente de cambio progresivo, a partir de la superioridad del mercado en este ámbito y de la fuerza de los incentivos económicos, la maximización de las ganancias y la gerencia de negocios. 8) Necesidad de una participación social controlada en la gestión de los asuntos públicos, que son materia de

económico y social latinoamericano y de otras regiones, Kliksberg (2002) demuestra que estos supuestos son erróneos y critica severamente su efecto de devaluación de la política social para resolver el problema de la pobreza (en Espina Prieto 2008, pp. 75-77).

Tanto la perspectiva de Serrano (2005) como la de Kliksberg (2002), que comparten la visión de que hay un enfoque de política social naciente basado en un modelo de Estado que va más allá del paradigma neoliberal, pueden enmarcarse dentro del espíritu de las “reformas de segunda generación” formuladas por los organismos multilaterales. También conocidas como “Consenso Revisado” o “Consenso II”, estas reformas surgieron en la segunda mitad de los noventa como respuesta a las críticas que desde un principio se le hicieron al Consenso original (véase, por ejemplo, Banco Mundial 1997). Con el objetivo explícito de “promover la reforma institucional para el éxito de la reforma económica” (Banco Mundial 1997), esta nueva iniciativa de los organismos multilaterales incorporó en la agenda política temas como la equidad, la pobreza, el medio ambiente y las instituciones, ausentes del primer paquete de reformas.

Cabe señalar que fueron los mismos gestores del Consenso original (véase Williamson 2003; Clift 2003; Ortiz 2003) quienes reconocieron que su resultado, particularmente en términos de crecimiento económico, fue deplorable⁴⁶. La falta de éxito de las reformas de primera generación se la van a atribuir a la *forma* como se llevaron a cabo: su implementación se caracterizó por ser un proceso radical y no secuencial que además no estuvo acompañado de ninguna adecuación jurídica e institucional. De esta manera, argumentan que es necesario realizar reformas de corte político e institucional que promuevan aquellos elementos del intervencionismo estatal para posibilitar el buen funcionamiento del mercado y eliminar los diversos “costos de transacción” que

dirección especializada, tecnocrática. 10) Elusión ética, que concede superioridad a la racionalidad técnico-instrumental, sustituyendo la centralidad de los valores y eludiendo el debate sobre los fines. Véase al respecto, Kliksberg (2002).

⁴⁶ En su Informe del 2001, el Banco Mundial (2001) reconoce que “el crecimiento en los países que han introducido reformas de mercado ha sido decepcionante y, en la gran mayoría de los casos, casi insignificante” (p. 64). Por su parte, Joseph Stiglitz, economista jefe del Banco Mundial a finales de los noventa, sugirió realizar un consenso post-Washington. A su vez, James Wolfensohn, director del Banco Mundial, propuso en 1998 una ampliación de la agenda de políticas hacia lo que ha querido definirse como el Consenso de Santiago. Por otro lado, otros funcionarios del Banco Mundial (véase Burki, Javed y Perry 1998) realizaron esfuerzos por ir más allá de lo establecido en el Consenso de Washington, incorporando la manera en que los cambios institucionales inciden en el desarrollo económico y social de la región.

desalientan la inversión, debilitan el crecimiento e impiden resolver el problema de la pobreza (Giraldo 2007a, p. 143; Stolowicz 2005, p. 76).

En la nueva revisión, los organismos multilaterales van a subrayar el error que habían cometido de no asignarle al Estado un papel dentro del proceso de ajuste y de no considerar que las instituciones y las estructuras políticas fueran importantes para el crecimiento y el desarrollo económico (Banco Mundial 1997). Según Tarassiouk (2007), la evolución de la posición del Banco Mundial respecto al papel del Estado en el proceso de desarrollo, tiene lugar a partir del *Informe sobre desarrollo mundial 1997*. En él, el Banco desecha la llamada “teología económica norteamericana” y adopta una posición “neoinstitucionalista”. De afirmar, en los ochenta, que la regulación estatal y el mercado son antípodas, el Banco Mundial pasa a aseverar que el Estado y el mercado se complementan: de señalar la importancia de dejar que el mercado actúe libremente, reflexiona ahora sobre la manera en que el Estado incide de cierta manera en la estrategia económica; de percibir la burocracia como un obstáculo para un funcionamiento eficaz de la economía de mercado, constata lo importante que es formar una burocracia profesional; de plantear que el crecimiento económico y la solución de problemas sociales sólo se dan en economías de mercado libre y abierto, pasa a sostener que el crecimiento económico y la solución de problemas sociales se dan en los llamados “Estados eficaces” (Tarassiouk 2007, pp. 45, 46).

Según esta nueva concepción del Banco Mundial, el Estado debe concentrarse en cinco tareas fundamentales: 1) establecimiento de un ordenamiento jurídico básico; 2) mantenimiento de un entorno de políticas no distorsionantes, incluida la estabilidad macroeconómica; 3) inversión en servicios sociales básicos e infraestructura; 4) protección de los grupos vulnerables; y 5) defensa del medio ambiente (véase por ejemplo, Burki, Javed y Perry 1998).

De aquí que la tarea de proteger a los grupos más vulnerables se vaya a convertir, en los años siguientes, en uno de los puntos centrales del accionar de estos organismos⁴⁷ y vaya a

⁴⁷ En el *Informe sobre Desarrollo Mundial 1990: Pobreza* (Banco Mundial 1990) el Banco Mundial va a expresar que la lucha contra la pobreza a nivel mundial es su principal objetivo. El PNUD a su vez publicó ese mismo año el primer informe sobre desarrollo humano y, además, lanzó las bases de su estrategia de lucha contra la pobreza. Hacia mediados de los noventa, las Naciones Unidas lo adopta como uno de los ejes de su programa de acción y proclama el año de 1996 como el “Año Internacional por la Eliminación de la Pobreza”.

adquirir un lugar privilegiado dentro de la agenda política de los gobiernos de América Latina⁴⁸ y, en general, de los países en desarrollo. Luego de haber sido relegada a un papel secundario y residual dentro de los anteriores procesos (de estabilización y ajuste estructural), la política social adquiere en esta nueva fase “posneoliberal” un protagonismo y relevancia inusitados. Las múltiples iniciativas de lucha contra la pobreza de finales de los noventa y a partir del 2000 van a ser el núcleo de esta política social y, dentro de ella, los programas de transferencias condicionadas van a resaltar por su importancia en términos de cobertura e impacto (CEPAL 2006a).

Entonces, ¿estamos o no frente a un nuevo modelo de Estado y de política social? Ciertamente, como lo señala Serrano (2005), ha habido cambios importantes desde mediados de los noventa que no permiten afirmar que estamos frente al mismo Estado “mínimo” que enfrentó los procesos de estabilización y ajuste estructural o frente a aquella concepción meramente compensatoria y transitoria de la política social. Desde entonces, ha habido avances significativos en la conceptualización de la política social, así como en la forma de abordar su gestión y organizar su institucionalidad. Además, ésta es, de nuevo, una preocupación central y el tema de la pobreza ha cobrado una visibilidad política sin precedentes. Así mismo, no cabe la menor duda de que los cuestionamientos hechos por Kliksberg (2002) a la política social “neoliberal” representan un avance importante de los organismos multilaterales, sobre todo al reconocer los vacíos y falacias que ese modelo poseía respecto a lo social. Sin embargo, dichos avances y cambios recientes no se han traducido en un salto *cualitativo* de un modelo a otro, como de hecho se ha querido argumentar; son más los elementos de continuidad y similitud con el enfoque neoliberal que los elementos nuevos o diferentes.

Adicionalmente, en septiembre de 2000, en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas, se van a establecer los denominados “Objetivos de Desarrollo del Milenio”, los cuales definieron unas metas específicas a ser alcanzadas por los 189 países firmantes para el año 2015. El objetivo más importante de esta agenda es el que tiene ver con “erradicar la pobreza extrema y el hambre”, fijándose como meta universal reducir a la mitad entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas con un ingreso inferior a 1 dólar diario. El *Informe sobre Desarrollo Mundial 2000/2001* (Banco Mundial 2001) va a tener de nuevo como tema central la lucha contra la pobreza.

⁴⁸ La “lucha contra la pobreza” fue reafirmada como una de las tareas políticas prioritarias de los gobiernos latinoamericanos en la Cumbre de las Américas, llevada a cabo en abril de 1998 en Santiago de Chile y en la cual participaron jefes de gobierno y de Estado de 34 países de la región.

Con relación al modelo de Estado, Stolowicz (2005) considera que la “nueva” visión del Banco Mundial, que, en teoría, adelanta una relación complementaria entre Estado y mercado, realmente no modifica el principio de subsidiariedad de aquel sobre éste. “Los cambios jurídicos e institucionales están orientados a dar todas las seguridades al capital y el creciente papel del Estado está orientado hacia el aseguramiento de los negocios transnacionales” (p. 76). Similarmente, Giraldo (2007a, pp. 142-143) argumenta que este “cambio” en la concepción del Estado tampoco representa un distanciamiento de los principios establecidos en el Consenso original (véase cuadro 2.2); “el discurso neoliberal ha adoptado nuevos matices y énfasis para adaptarse a una nueva realidad pero sigue persiguiendo los mismos objetivos”. En últimas, afirma Stolowicz (2005), las reformas de segunda generación son “mecanismos de control más sofisticados para neutralizar opositores y ganar adeptos” (p. 76).

En un documento del PNUD (1993), *Reforma social y pobreza: Hacia una agenda integrada de desarrollo*, se hace evidente la naturaleza y alcance de tales reformas sobre el Estado y se expone que la “reforma social” es necesaria toda vez que “la situación social de América Latina constituye un peligroso detonante que alimenta *inestabilidades sociales y políticas que podrían minar los resultados mismos de las reformas económicas* [cursivas mías]”. El documento muestra que la idea misma de la “reforma social” hace parte de las estrategias de *legitimidad*, puesto que se la considera como “un complemento ineludible [de las reformas económicas] que apunta a garantizar la viabilidad política y social de las mismas” (p. 11). “La exclusión económica sostenida se refleja en exclusión política que socava la gobernabilidad. Y con una gobernabilidad progresivamente menoscabada, se erosiona la sustentabilidad de las reformas económicas, se resiente el clima para las inversiones y el proceso de crecimiento se vuelve efímero” (p. 16). Por lo tanto, las reformas de segunda generación no van en contra de las reformas económicas neoliberales, más bien, les dan piso institucional y legitimidad política que sirve para consolidarlas.

Lo mismo ocurre con el supuesto enfoque de política social “posneoliberal”. Si bien existen críticas sustanciales al enfoque neoliberal de política social que provienen de los mismos organismos multilaterales (Kliksberg 2000, por ejemplo), las cuales se han materializado en nuevos diseños institucionales, ésta continúa relegada a la política económica, ejerciendo una función “bomberil” (Vilas 1997) para mitigar la pobreza.

Según Stolowicz (2005), con la “nueva agenda social”, el neoliberalismo busca renovarse teóricamente – dándose a sí mismo un nuevo aire en un período en el que mostraba evidentes signos de crisis⁴⁹ – y presentarse como una tendencia progresista⁵⁰. Distanciado de su ortodoxia inicial, gracias a su “textura flexible y multifacética” (Estrada 2004, p. 43), el neoliberalismo adquiere nuevas configuraciones que le permiten sustentar, de manera más efectiva, las reformas económicas que aún se estaban consolidando (Draibe 1994). Para ello, el neoliberalismo va a dejar a un lado su argumentación puramente economicista y a adoptar un enfoque neoinstitucional.

Para Estrada (2004), el enfoque neoinstitucionalista adoptado por el Banco Mundial (1997), que ha sido presentado como alternativa al neoliberalismo o, cuando menos, como una superación de sus planteamientos principales, ha venido desempeñando una “función de legitimación y remozamiento del neoliberalismo” (p. 48). El soporte teórico de la nueva economía institucional es la teoría de las instituciones de Douglas North (1984 y 1999). Según ella, las instituciones pueden ser definidas como *reglas de juego* en una sociedad, más exactamente, como las limitaciones, ideadas por el hombre, que dan forma a la interacción humana (North en Giraldo 2007a, p. 155)⁵¹. Estas instituciones delimitan el conjunto de elecciones de los individuos, de manera que disminuyen la incertidumbre de su interacción, en la medida en que establecen una estructura estable. Desde el análisis neoinstitucionalista, el problema de los países en desarrollo y de su falta de crecimiento económico sostenido es la inexistencia de reglas de juego adecuadas; por lo tanto, su solución reside en fortalecer las instituciones (creándolas, eliminándolas, reformándolas).

⁴⁹ Durante mediados de los noventa hubo diversos levantamientos populares y movilizaciones sociales en contra de las medidas neoliberales (Venezuela, Argentina, Perú, México) que incluso llevarían a cambios políticos importantes en la región.

⁵⁰ Draibe (1994) señala tres tazonos por las cuales resulta difícil hacerle seguimiento a las proposiciones neoliberales. En primer lugar, explica, el neoliberalismo no constituye efectivamente un cuerpo teórico propio, original y coherente, sino más bien una combinación de proposiciones prácticas. En segundo lugar, precisamente por el hecho de que son prácticas, estas proposiciones neoliberales se modifican con el tiempo de acuerdo a las necesidades de la realidad, impidiendo así su seguimiento lineal, pues incluso pueden llegar a contradecirse entre sí. Y, en tercer lugar, porque muchas de las proposiciones atribuidas al neoliberalismo son, en realidad, parte de idearios demócratas o socialistas. Mediante un efectivo ejercicio de apropiación, el neoliberalismo logra un “predominio ideológico” que le confiere aparente originalidad y fuerza persuasiva a su pensamiento, el cual “terminó por reclamar exclusividad sobre cualesquiera de las propuestas de modernización social y política” (p. 181).

⁵¹ Las instituciones, de acuerdo a esta concepción, pueden ser formales (Constitución, regulaciones, normas, códigos, etc.) o informales (tradicción, cultura, etc.). En ese sentido, no están asociadas sólo con “organizaciones” o a una idea de “aparato estatal”.

Así, es necesario garantizar y regular los *derechos de propiedad*; reducir *costos de transacción* e impedir que haya *captos de renta* (Estrada 2004, pp. 45-46; Giraldo 2007a, p. 155).

De esta manera, el neoinstitucionalismo sustenta todo el discurso de los organismos multilaterales alrededor de la democracia, la participación de la sociedad civil, la eficiencia de las instituciones y la nueva gestión pública. “El neoinstitucionalismo resulta útil para desarrollar políticas de eficiencia del gasto público, que superan el reduccionista criterio neoliberal costo-beneficio, porque permite proseguir la reforma del aparato estatal (privatización de la seguridad social), al señalar que las instituciones agentes (entidades públicas) son ineficientes y elevan los costos de transacción, desestimulando la economía en su conjunto” (Estrada 2004, p. 48). Según Stolowicz (2005), la concepción de instituciones como *reglas de juego*, elude deliberadamente que en ese “juego” cuentan los jugadores, sus objetivos y fuerzas respectivas. “La retórica neoinstitucionalista explota los extendidos cuestionamientos a los gobiernos (ineficiencia, corrupción) y al poder judicial (ineficiencia, lentitud, inequidad), para hacer de los asuntos de “gestión”, de la “modernización jurídica” y de las “reformas legales”, la médula de la “nueva ingeniería institucional”” (p. 76). Así mismo, esta autora afirma que:

para dar seguridad al capital, los neoinstitucionalistas promueven la legalización de la flexibilización laboral; la eliminación de los riesgos de expropiación; la judicialización de los procesos políticos; la judicialización del control social; reformas constitucionales para asegurar las privatizaciones pendientes; acciones de “transparencia” a cargo de organismos privados (la “comunidad”) que deciden las licitaciones públicas, los contenidos educativos, etc.; tratados gubernamentales que garantizan, como derecho público internacional, los proyectos transnacionales, la intervención militar en territorio latinoamericano, la propiedad transnacional (“universal”) sobre la biodiversidad (Stolowicz 2005, pp. 77, 78).

En “oposición” a la *desregulación fundamentalista* que caracterizó a las reformas de primera generación, los organismos multilaterales proponen ahora una *sobre-regulación* que “opera como franquicia política para el gran capital y como instrumento de control”. De esta forma, se cumple su promesa “progresista” de más Estado (Stolowicz 2005, p. 78). La nueva estrategia “tercerista”⁵² de los organismos multilaterales logra así posicionarse

⁵² La “tercera vía”, en oposición al “estatismo” y al “neoliberalismo” se oficializó en Estados Unidos como la “nueva filosofía pública” en la *Plataforma del Partido Demócrata 1992* que puso en práctica Bill Clinton durante sus dos presidencias (enero 1993-enero 2001). En Europa, su expresión más concreta van a ser los gobiernos socialdemócratas de Tony Blair en Inglaterra (1997-2007) y Gerhard Schroeder en Alemania (1998-2005). Al respecto, véase Blair, Tony y Schroeder, Gerhard (1999), *La tercera vía. Europa*, versión

como alternativa progresista a la dicotomía, planteada por ellos mismos, entre *fundamentalistas de mercado y estatistas*. “El tercerismo conservador logra así ubicarse en el centro proclamando “tanto mercado como sea posible, tanto Estado como sea necesario” (Tony Blair en Stolowicz 2005, p. 63).

Según Stolowicz (2005), así mismo, dentro de la nueva estrategia “posneoliberal” los organismos multilaterales, yendo incluso en contra de las premisas de las reformas neoliberales, recomiendan tener cuidado con el proceso de descentralización para evitar riesgos de ingobernabilidad (Banco Mundial en Stolowicz 2005, p. 77). De acuerdo con el Banco Mundial (1997, p. 12), “la descentralización implícita en las recientes reformas de los mercados, ha reducido el poder directo y los recursos del gobierno central”. Se señalan además dos peligros de esta descentralización: la pérdida de la toma de decisiones macroeconómicas por parte del gobierno central, que puede llevar a la “indisciplina fiscal” a nivel local y regional; y la sumisión de los gobiernos locales a los grupos de interés, lo que daría lugar a una “utilización inadecuada de los recursos y de la facultad coactiva del Estado”. Estos peligros, afirma el Banco Mundial, demuestran la necesidad de que el “gobierno central desempeñe un papel vital en el mantenimiento del desarrollo” (p. 12). Recomienda, pues, que las reformas se lleven a cabo “*inicialmente fortaleciendo los organismos centrales* [cursivas mías]” (Stolowicz 2005, p. 77). Aunque en parte alude a fenómenos ciertos de malversación de los recursos y falta de capacidad política en el nivel local, esta recomendación implica que, por ejemplo, el gasto público social se recentralice de nuevo, luego de que los gobiernos regionales y locales hubieran logrado, en buena parte de los países latinoamericanos, acceder a una asignación fija para manejar lo relacionado con educación, salud y saneamiento básico.

La visión “posneoliberal” de los organismos multilaterales, en la que se trae al Estado de vuelta, está relacionada con los requerimientos del capital. Es necesario recuperar el déficit político de los gobiernos centrales para mantener la gobernabilidad y darle continuidad al proceso de reformas: luego de la descentralización del gasto público social, éstos se vieron

original publicada en Martin, Jacques (edit.) (2000), *¿Tercera vía o neoliberalismo?*, Barcelona, Icaria. En América Latina la tercera vía se va a materializar a mediados de los noventa con el apoyo de los organismos multilaterales a las reformas de “segunda generación”. Para un análisis crítico de la tercera vía en América Latina, véase Stolowicz (2005).

relegados a cumplir sólo las funciones que en un Estado no brindan rédito político, a saber, la recaudación y la represión. De esta forma, se requerían iniciativas de política social que tuvieran lugar de nuevo en el nivel central. Este nuevo requerimiento coincide plenamente con el diseño y la gestión institucional de los programas de transferencias condicionadas (PTC), los cuales van a ser manejados, en su gran mayoría, desde un organismo adscrito a la presidencia de la república de cada uno de los países donde se han puesto en marcha. Es probable que los PTC sean uno de los mecanismos que actualmente los Estados latinoamericanos están utilizando para recuperar este poder político perdido. En el Capítulo 4 se desarrollará este argumento y se adelantará una discusión al respecto. Por ahora, limitémonos a comprender cómo ha sido la puesta en marcha y el desarrollo de estos programas en la región.

Puesta en marcha de los programas de transferencias condicionadas

Para los organismos multilaterales, los programas de transferencias condicionadas (PTC) encarnan la nueva cara de la política social “posneoliberal” en América Latina: programas de gran envergadura y complejos diseños técnicos e institucionales orientados hacia la población más pobre. Según la CEPAL (Villatoro 2007), ellos deben ser interpretados como “expresiones de continuidad de las políticas de protección implementadas como respuesta a la crisis económica que devastó a América Latina durante la década de los ochenta, y que fueron profundizadas en la primera parte de la década de los noventa” (p. 4). Para la CEPAL, la crisis del modelo tradicional de las políticas sociales dio lugar a “políticas minimalistas-focalizadas”, orientadas primero a la paliación de los peores efectos de la crisis económica y de los programas de ajuste instrumentados durante la denominada “década pérdida” y luego ampliadas con objetivos de desarrollo de los activos, del capital humano y de las capacidades de los más pobres. En los últimos años, tales iniciativas han evolucionado hacia un enfoque más integral, donde la articulación con la institucionalidad sectorial resulta indispensable para alcanzar los objetivos planteados (Villatoro 2007, p.4).

Así mismo, según Serrano (2005, p. 52), consultora también de la CEPAL, “resulta asombrosa la coherencia y velocidad con que se expandió la recomendación de instalar programas de transferencias condicionadas de ingreso como palanca de alivio a la pobreza y de protección social”. Si bien desde mediados de los ochenta los programas de asistencia

social vía a entrega de subsidios monetarios comenzaron a expandirse, no es sino en la década del 2000 cuando las iniciativas pasan a otro status y se consolidan como grandes y emblemáticos programas de superación de la pobreza. Dentro de esta visión, se identifican cinco elementos a tener en cuenta para entender el surgimiento y expansión de estos programas en la región.

Un primer elemento es la evolución que ha tenido la conceptualización de la pobreza y de las políticas para combatirla. De una visión centrada en la supervivencia de las personas (en las que se consideraban casi exclusivamente parámetros de medición basados en necesidades materiales básicas, como los requerimientos calóricos y nutricionales), se ha pasado a una visión multidimensional, donde no sólo se busca cubrir las necesidades básicas de los individuos sino que se persigue su integración social. Así mismo, la nueva concepción de la protección social, basada en la teoría del manejo de los riesgos sociales (*social risk managment*) (Holzmann y Jorgensen 2000), se ha constituido en el marco conceptual desde el cual se ha pensado y orientado la estrategia de lucha contra la pobreza en América Latina, dentro de la cual se insertan los PTC⁵³.

Un segundo elemento que da cuenta del surgimiento de los PTC tiene que ver con la incorporación de nuevos actores dentro de la política social. En gran parte, gracias a los avances teóricos de la perspectiva de género (Montaño 2005) y de la noción del cuidado (Aguirre 2005), se ha venido visibilizando la problemática de la mujer, por un lado, y de la familia, por el otro, concibiéndolas como sujetos de programas sociales. De esta manera, al tener como unidad de intervención a la familia y, dentro de ésta, a la mujer como beneficiaria directa del subsidio condicionado, los PTC han incorporado los desarrollos conceptuales y de política al respecto.

Un tercer elemento que ha posibilitado el surgimiento de los PTC es la introducción de criterios de focalización y el desarrollo de instrumentos estandarizados y objetivos de medición de pobreza y vulnerabilidad para la asignación de beneficios⁵⁴. Instrumentos como la encuesta CASEN y la ficha CAS en Chile, el Sistema de Selección de

⁵³ En el Capítulo 3 de este trabajo, se presenta con más profundidad la forma como ha evolucionado la conceptualización sobre la pobreza y se adelanta una discusión crítica sobre el concepto del manejo de los riesgos sociales.

⁵⁴ En el Capítulo 3 se aborda el concepto de focalización como uno de los principios básicos de los PTC.

Beneficiarios de Programas Sociales (Sisben) en Colombia o el Sistema de Identificación y Selección de Familias Beneficiarias de Programas y Servicios Sociales (SISFAM) en Argentina han permitido que los programas cuenten con criterios específicos de focalización para atender a la población más pobre (Pardo 2003, p. 34). En México, por ejemplo, la focalización geográfica y demográfica de los beneficiarios del *Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)* se basó en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica de Hogares (ENCASEH) (Bey 2008, p. 6; Boltvinik 2004, p. 323).

Un cuarto elemento a tener en cuenta es el hecho de que, en la última década, la política social ha venido operando en forma creciente con una lógica de programas⁵⁵ y proyectos de experiencias o iniciativas aisladas ubicadas en la escala microsocioal⁵⁶. Junto a las reformas en la política social en su dimensión más clásica y tradicional, entendida como la gestión de servicios sociales de salud, vivienda y educación, se han posicionado la ejecución de programas sociales, siendo los PTC una iniciativa que ha surgido dentro de esta manera de concebir la política social (Serrano 2005, pp. 23-24). Una característica de este tipo de gestión por programas es que pueden gozar de financiamiento vía aportes propios o contar con recursos de la cooperación internacional. De hecho, la gran mayoría de los PTC se financian con créditos de los organismos multilaterales (Banco Mundial y BID) (Villatoro 2007, pp. 28-29).

De acuerdo con Pardo (2003, p. 31), los programas sociales en la región se han orientado en dos direcciones. La primera, que consiste en la realización de acciones de complemento del ingreso familiar mediante subsidios o, la segunda, que apunta a la generación de empleo mediante programas públicos. Las nuevas tendencias en el diseño de programas públicos de superación de pobreza no han alterado estas dos líneas más tradicionales, sino que han ampliado su alcance, introduciendo nuevos énfasis. Los PTC se han enmarcado dentro de la primera dirección.

⁵⁵ Un programa social es un “conjunto planificado de acciones humanas y recursos materiales que tiene el propósito de resolver algún problema, de forma tal que el diseño de las intervenciones expresa una teoría determinada sobre la realidad que se interviene. Éste determina objetivos, resultados previstos, un período de tiempo para alcanzar esos resultados, medios y procedimientos, recursos institucionales y financieros” (Fernández-Ballesteros en Serrano 2005, p. 24).

⁵⁶ Para un análisis sobre el concepto de lo microsocioal, véase Rojas (1995).

Finalmente, un último elemento que explica la gran difusión de los PTC en la región es la disponibilidad de evaluaciones independientes sobre su impacto. Las investigaciones realizadas sobre ellos han permitido “contrastar sus principales hipótesis en acción, identificar efectos no previstos y examinar los procesos de aplicación y sus repercusiones en las condiciones de vida de los beneficiarios” (CEPAL 2006a, p. 166). También han contribuido a darle una mayor transparencia a la gestión y legitimidad ante la opinión pública.

En la medida en que la concepción multicausal de la pobreza, la problemática de la familia y la mujer, los instrumentos de focalización, la lógica de programas sociales y las evaluaciones de impacto han venido cogiendo fuerza en la región, la política social se ha orientado hacia “políticas gubernamentales contra la pobreza”, entendidas éstas como “aquellas orientadas a mejorar el desarrollo social integral, incluyendo el alivio de la pobreza y potenciando el desarrollo de capital humano de la población” (Pardo 2003, p. 9). De esta manera, ha surgido en la región una gran diversidad de programas de superación de la pobreza que pueden clasificarse en cinco grandes grupos, tal como se ilustra en el cuadro 2.4.

CUADRO 2.4 CLASIFICACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DE REDUCCIÓN DE POBREZA POR LÍNEAS DE ACCIÓN

Categorías o tipos	Descripción	Líneas de acción	Ejemplos
1. Beneficios sociales	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas permanentes y de corte asistencial - Objetivo: cubrir los déficit de ingreso y consumo vinculados a la pobreza estructural. -Larga tradición en la región. 	<ul style="list-style-type: none"> - Transferencias directas de ingresos no condicionados. - Transferencias directas de ingresos condicionados. - Transferencias de alimentos. - Transferencias de otras especies. - Subsidios de precios o tarifas reducidas. - Programas de vivienda social 	<ul style="list-style-type: none"> - Programas de transferencias condicionadas. - Desayuno escolar de Bolivia: ración alimentaria a alumnos del sistema educativo fiscal. - Mochilas, textos y aulas escolares de Ecuador: transferencia de especies no alimentarias. -Misión “Mercal” de Venezuela: creación de establecimiento para la venta de alimentos y otros bienes de primera necesidad a precios subsidiados.
2. Gestión de riesgos sociales y vulnerabilidad	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivo: reforzar la capacidad de grupos más vulnerables para prevenir o sobrellevar efectos de episodios adversos. - Plazo definido. -Concentración en medidas paliativas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Prestaciones de desempleo. - Programas de emergencia vinculados al empleo. - Protección social en crisis económica. - Asistencia social directa. - Asistencia social para casos de emergencia (desastres naturales y conflictos armados, entre otros). 	<ul style="list-style-type: none"> - Programas de emergencia vinculados al empleo. - Red de Solidaridad Social y Fondo de Inversiones para la Paz de Colombia: asistencia humanitaria a población desplazada por la violencia interna. - Asistencia a familias afectadas por el huracán Mitch en Nicaragua.
3. Programas orientados a grupos específicos	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivo: atender necesidades de grupos considerados vulnerables. - Pluralidad en definición de unidad de intervenciones (grupos vulnerables, individuos, familias, hogares, comunidades). 	<ul style="list-style-type: none"> - Niños (nutrición, cuidado, trabajo infantil). - Jóvenes. - Mujeres jefas de hogar. - Grupos con discapacidades. - Adultos mayores. - Grupos étnicos. - Sectores productivos o deprimidos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Atención a personas con deficiencias, Brasil (integración laboral y social de personas discapacitadas, transferencias monetarias a las más pobres). - Programa de salas cuna, Chile (niños de 3 a 24 meses en situación de pobreza, desarrollo temprano, nutrición y controles de salud). - Programa de Apoyo Integral a la Mujer Jefa de Hogar, Colombia: formación y créditos a mujeres de bajos ingresos de zonas rurales. - Beca para estudiantes de origen indígena, Chile.
4. Programas públicos orientados a la producción y el empleo	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivo: procurar inclusión social a través de refuerzo de la capacidad futura de los hogares más carenciados para generar ingresos autónomamente. - Mitigación de la pobreza a largo plazo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Habilitación laboral y capacitación. - Proyectos productivos. - Acceso al crédito y microcrédito, y fomento del autoempleo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Crédito productivo solidario, Ecuador; orientado a mujeres y personas discapacitadas beneficiarias del bono solidario; provisión por medio de organizaciones no gubernamentales, de servicios de crédito, asistencia y capacitación.
5. Orientación comunitaria y fondos de inversión social	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivo: mejorar la situación de destinatarios y comunidades en que habitan. - Desarrollar capacidad local de gestión. - Desarrollar capital social de las comunidades. 	<ul style="list-style-type: none"> - Autoconstrucción de infraestructura social básica. - Formalización y regularización de tierras y viviendas. - Fortalecimiento de las organizaciones comunitarias. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fondo participativo de inversión social, Argentina; desarrollo de capacidad local de gestión en áreas con población predominantemente indigente, comedores gratuitos en proyectos comunitarios. - “Vivir mejor”, Brasil: reducción de déficit habitacional urbano. - “Iniciativa ciudadana 2x3”, México: cofinanciamiento de proyectos de iniciativa local que contribuyan a garantizar el acceso a servicios básicos de población en estado de pobreza extrema. - Titulación de tierras, Costa Rica.

Fuente: CEPAL (2006) sobre la base de Pardo, Marcia (2003), *Reseña de programas sociales para la superación de la pobreza en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL

Dentro de la tipología de programas sociales de reducción de pobreza propuesta por Pardo (2003), los programas de transferencias condicionadas hacen parte de las iniciativas que están orientadas a generar “beneficios sociales”, entendidos éstos como “apoyos que brinda el Estado a personas que carecen de ingresos suficientes para autoproverseer de niveles adecuados de bienes y servicios básicos” (p. 19). Estos beneficios solían adoptar la forma de programas permanentes tradicionales de corte asistencial, como los paquetes escolares o las canastas básicas de alimentos. Con los PTC, esos “beneficios” siguen vigentes pero su entrega ahora está condicionada a que los beneficiarios cumplan ciertos requisitos que garantizan la inversión en capital humano (p. 19). “Junto con apoyar el logro de mejores estándares nutricionales y educativos en los sectores más pobres, este tipo de programas espera fortalecer la participación activa y el involucramiento de las familias en el quiebre del “círculo vicioso” de la pobreza, especialmente para sus hijos y las nuevas generaciones” (p. 31).

Como se señalaba en la introducción de este capítulo, los países pioneros en el diseño de los PTC son Brasil y México, dos de los pocos países que, en la región, no contaron con fondos de inversión social. En Brasil, surgieron alrededor de 1995 con el Programa de *Garantía de Renda Familiar Mínima* y el Programa *Beca Familia* o *Bolsa Familiar para Educação*, implementado inicialmente por el gobierno estadual de Campinas. En el año 2001 ya existían más programas de transferencias en efectivo: *Bolsa Escola*, aplicado en siete estados y más de doscientos municipios; el Programa de *Erradicación del Trabajo Infantil (PETI)*; el Programa Federal de *Renda Mínima; Bolsa Alimentação; Agente Jovem* y *Auxílio-Gás*. Posteriormente, en el 2003, en el contexto de la nueva estrategia nacional antipobreza *Hambre Cero (Fome Zero)*, todos los programas de transferencias condicionadas son centralizados en el gobierno federal. *Beca Familia*, el más importante de ellos, fue creado para extender la permanencia en la educación primaria y secundaria de niños de 6 a 15 años de edad, pertenecientes a familias de bajos ingresos (Villatoro 2005, p. 90; Draibe 2006; CEPAL 2007a, p. 119).

A su vez, en México, a partir de 1988 y como consecuencia de los altos niveles de pobreza, se establecieron, uno tras otro, grandes programas sociales que, según la CEPAL (2007a, p. 119), “imprimieron un sello distintivo a la política social mexicana”. El primero de ellos fue el *Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)* (1989-1994). Los problemas que

presentaba este programa y las consecuencias sociales de la crisis económica que afectó al país en los años 1994-1995 derivaron en la necesidad de llevar a cabo una reforma sustancial de los instrumentos destinados a combatir la pobreza. Así, surgió el programa de canasta básica alimentaria para el bienestar de la familia, la cual se basó en una transferencia monetaria realizada mediante una tarjeta electrónica utilizable en comercios de alimentación afiliados al programa y que exigía, como condición, que las madres embarazadas y en lactancia y los menores de cinco años de edad asistieran a controles en los centros de salud.

Basado en este programa, en 1997 se creó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (*Progresá*), que pretendía hacer frente a los problemas de focalización y otras carencias que presentaban los instrumentos empleados hasta entonces para combatir la pobreza, fortaleciendo la oferta de servicios de salud y educación (especialmente en las zonas más marginadas) y promoviendo su utilización a través de transferencias en efectivo. Inicialmente se promovió la incorporación gradual de las familias en zonas rurales altamente marginadas; la expansión a zonas semiurbanas se dio a partir de 2001, y hacia áreas urbanas en 2002. *Progresá* fue concebido para disminuir la vulnerabilidad de los más pobres y cortar la reproducción intergeneracional de la pobreza. En 2001, durante la administración del presidente Vicente Fox (2000-2006), *Progresá* pasó a llamarse *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* (Cohen, Franco y Villatoro 2006, p. 89).

De acuerdo con la CEPAL (Villatoro 2007), tras las experiencias brasilera y mexicana, los PTC empezaron a ser adoptados por los países en toda la región como elementos constitutivos de las respectivas estrategias nacionales de lucha contra la pobreza. Es así como entre 1995 y 2007 se van a implementar múltiples PTC en catorce países de la región (véase cuadro 2.5). Actualmente, las coberturas de algunos PTC, medidas con base en la relación entre la cantidad de beneficiarios y la población total, han llegado a ser bastante altas, especialmente en países de ingresos medios como Brasil y México. *Beca Familia* (Brasil) alcanzó al 18,6% de la población total en 2006, mientras que *Oportunidades* (México), el PTC que presenta la mayor cobertura, llegó al 25% de la población mexicana en 2005. En Centro América las coberturas son más bajas, aún cuando algunos programas de implementación reciente han alcanzado coberturas superiores al 10% de la población (Villatoro 2007, p. 27).

CUADRO 2.5 AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS, 1995-2007

PROGRAMA	OBJETIVOS	COMPONENTES DE DEMANDA	COMPONENTE DE OFERTA	ROL MUNICIPIOS	BENEFICIARIOS/ POBLACIÓN	GASTO /PIB	% FINANCIAMIENTO EXTERNO
<i>Beca Familia</i> (Brasil, 2003)	Reducir la pobreza y la desigualdad en el corto y largo plazo.	- Educación - Salud - Alimentación	No	Operación del programa	18,6% (2006)	0,41% (2006)	9% ^b
<i>Oportunidades (Ex-Progres)</i> (México, 1997)	Incrementar las capacidades de familias en extrema pobreza, a través de inversión en capital humano.	- Educación - Salud - Alimentación - Patrimonial ^a - Adultos mayores	No	No tienen un rol en la operación.	25%	0,4% (2003)	42%
<i>Bono de Desarrollo Humano</i> (Ecuador, 2003)	Mejorar la formación de capital humano entre los pobres.	- Educación - Salud	No	Sin información.	9% (2005)	1% (2004)	Sin información.
<i>Familias en Acción</i> (Colombia, 2001)	Proteger y promover el capital humano en niños de hogares pobres.	- Educación - Salud - Alimentación	No	Apoyo en la ejecución y aporte del enlace municipal	5% (2005)	0,09% (2005)	90% ^c
<i>Familias por la Inclusión Social</i> (Argentina, 2005)	Promover la salud y la retención en el sistema educativo de los niños y evitar la exclusión de las familias pobres.	- Educación - Alfabetización y nivelación de estudios - Capacitación - Salud	No	Operación del programa	Sin información.	Sin información.	Sin información.
<i>Proyecto 300</i> (Uruguay, 2000)	Inserción escolar de niños de la calle.	- Educación	No	Sin información.	Sin información.	Sin información.	Sin información
<i>Chile Solidario</i> (Chile, 2002)	Apoyo integral a familias indigentes y en pobreza crítica.	- Salud - Educación - Habitabilidad - Trabajo - Dinámica familiar - Identificación	No	Rol importante en la operación. Las Unidades locales del programa dependen de los municipios.	6,45%	0,10% (2004)	Sin información.
<i>Tekoporá</i> (Paraguay 2005)	Satisfacer las necesidades básicas de las familias en extrema pobreza y crear oportunidades para el desarrollo de sus potencialidades y enfrentar los riesgos.	- Educación - Salud - Nutrición - Apoyo sociofamiliar	No	No tienen un rol sustantivo. Nombramiento y financiamiento del enlace municipal.	5,6% (2005), rural		Sin información.

CUADRO 2.5 AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS, 1995-2007 (continuación)

PROGRAMA	OBJETIVOS	COMPONENTES DE DEMANDA	COMPONENTE DE OFERTA	ROL MUNICIPIOS	BENEFICIARIOS/ POBLACIÓN	GASTO /PIB	% FINANCIAMIENTO EXTERNO
<i>Programa Juntos</i> (Perú, 2005)	Aliviar la pobreza en el corto plazo y fomentar un nivel de ingresos auto-sostenible en el mediano plazo.	- Educación - Salud - Nutrición - Identidad y desarrollo de ciudadanía	No	No tienen un rol significativo en la operación.	2,7% (2006)	0,11% (2006)	Sin información.
<i>Superémonos</i> (Costa Rica, 2000)	Propiciar el acceso y la permanencia en el sistema de educación de niños y jóvenes pobres.	- Educación - Alimentación	No	Sin información.	1,12%	0,019% (2002)	Sin información
<i>Red Solidaria</i> (El Salvador, 2004)	Mejorar las condiciones de vida de familias en extrema pobreza, ampliando sus oportunidades y capacidades.	- Educación - Salud - Seguridad alimentaria - Capacitación - Microcrédito y desarrollo productivo - Infraestructura	No	No tienen un rol significativo en la operación. Aporte del enlace municipal (usualmente es el alcalde).	13%	Sin información.	Sin información
<i>Tarjeta Solidaridad</i> (República Dominicana, 2005)	Reducir la pobreza extrema y el hambre.	- Educación - Salud - Nutrición	- Educación - Salud	Sin información.	12%	Sin información.	Sin información
<i>Programa de Asignación Familiar, PRAF II</i> (Honduras, 1998)	Incrementar el capital humano en niños pobres, ayudándolos a quebrar el círculo de la pobreza.	- Educación - Salud - Alimentación	No	Sin información.	4,7%	0,2% (2001)	90%
<i>Red de Protección Social Mi Familia</i> (Nicaragua, 2000)	Fomentar capital humano en niños pobres.	- Educación - Salud - Alimentación - Formación ocupacional	- Educación - Salud	No tienen un rol en la operación.	Sin información.	Sin información.	Sin información

Fuente: Villatoro (2007), pp. 6-7, 28-29.

Notas: ^aEl componente Patrimonial del programa *Oportunidades* consiste en una cuenta de ahorro que puede destinarse a la continuación de estudios, actividades productivas, mejoras patrimoniales o a la afiliación del sistema de protección formal. ^bIncluye solamente créditos del Banco Mundial. ^cDatos estimados con información para toda la Red de Apoyo Social (RAS)

Como se ha descrito, el surgimiento de los PTC en la región ha sido presentado en la literatura ortodoxa (Villatoro 2007; Cohen y Franco 2006) como resultado de los avances técnicos e institucionales en materia de política social que tienen que ver, además, con concepciones más integrales sobre la pobreza. Los PTC, según esta interpretación, son instrumentos innovadores que los países han adoptado para superar los vicios de la política social tradicional y poder contar con una intervención que sea capaz de atender a la población más afectada por las crisis (económicas, naturales, humanitarias).

No cabe duda de que los PTC son programas que incorporan elementos interesantes en las intervenciones sociales y que presentan avances frente a aspectos de gestión institucional. Además, han demostrado impactos importantes en la población más pobre. El problema, sin embargo, es que obedecen y están articulados a una concepción de política social que no tiene como propósito modificar de manera estructural las condiciones de vida de la población, sino proveer de legitimidad al orden político. Será necesario adelantar la discusión conceptual sobre estos programas (Capítulo 3) y el análisis de sus efectos políticos (Capítulo 4), para poder profundizar y consolidar este argumento. Por ahora, sin embargo, queda claro cuál es su origen histórico.

Conclusiones

El propósito de este capítulo ha sido examinar el origen histórico de los PTC para así entender de cuál enfoque de política social hacen parte y de qué forma se articulan a los procesos económicos y políticos más amplios de la región. Esta revisión histórica ha permitido dilucidar que, tras el papel meramente residual y compensatorio durante los procesos de estabilización y ajuste estructural, entre mediados de los ochenta y mediados de los noventa, la política social en la última década ha pasado a jugar un papel preponderante dentro de los procesos de reforma institucional y política, convirtiéndose nuevamente en una de las principales fuentes de legitimidad política de los gobiernos centrales, particularmente mediante la campaña de la lucha contra la pobreza. Los programas de transferencias condicionadas surgen en el contexto de esta campaña y se constituyen en una de sus principales herramientas.

Para Mestrum (en Giraldo 2007a, p. 173), las políticas de “lucha contra la pobreza” son la “pieza maestra” de los organismos multilaterales para legitimar las políticas neoliberales.

Según este autor, ellas permiten dismantelar las protecciones sociales existentes y darle continuidad a la liberación de los mercados. En tal sentido, complementa Giraldo (2007a, p. 174), el problema no es la buena o mala fe de estas políticas y de programas como los PTC, sino su funcionalidad política en el orden neoliberal: “esta funcionalidad histórica tiene que ver con el hecho de que fomenta una regulación social que permite mantener el orden establecido sin que se amenacen los poderes económicos”. Así mismo, en América Latina, estas políticas de lucha contra la pobreza buscan construir un discurso para legitimar los Estados entre los pobres, ya que se ha perdido legitimidad entre las capas medias y, al mismo tiempo, reducir los conflictos sociales de los pobres a demandas por servicios públicos básicos”.

3. ELEMENTOS CONCEPTUALES DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

Familias en Acción, implementado en Colombia desde el 2001 con recursos del Banco Mundial y del BID, tiene como objetivo proteger y promover la formación de capital humano en niños de 0 a 17 años de edad pertenecientes a hogares en situación de pobreza (nivel 1 del Sisben), mediante el apoyo y fomento de las inversiones de las familias pobres⁵⁷. El programa tiene dos componentes: i) salud y nutrición y ii) educación. El componente de salud y nutrición consta de acciones dirigidas a las madres y a sus niños de 0 a 6 años. Éste se promueve a través de un apoyo monetario mensual de \$46.500 pesos (US\$ 20), sujeto a que se garantice la asistencia de los niños a controles de crecimiento, desarrollo y vacunación. A su vez, el componente educativo busca desincentivar la deserción escolar de los niños y adolescentes de los hogares pobres. A cada niño que esté cursando primaria (grados 2° a 5°) se le entrega un subsidio mensual de \$14.000 pesos (US\$ 6) y a cada niño que esté cursando secundaria y media (grados 6° a 11°) \$28.000 pesos (US\$ 12), sujeto a que los niños asistan a la escuela, no pudiendo registrar más de 8 faltas injustificadas durante el bimestre. Todos los pagos son entregados a las madres titulares de los núcleos familiares inscritos en el programa (Arias 2007, p. 3; DAPR-FIP-DNP 2006, p. 18; Villatoro 2005, pp. 93).

Los demás PTC, aunque con variaciones en los montos, tipos de subsidios e incluso componentes⁵⁸, cuentan con orientaciones de política muy similares al de *Familias en Acción* (véase Villatoro 2007). Esto se debe a que todos tienen como premisa que la reproducción intergeneracional de la pobreza se debe a la falta de inversión en capital

⁵⁷ Tras su fase de expansión en 2007 hacia las ciudades de más de 100.000 habitantes, los objetivos, población beneficiaria y esquema de subsidios han variado. Por ejemplo, aparte de población 1 del Sisben se ha incluido a población desplazada. La descripción que se hace aquí de *FA* corresponde a su fase de implementación entre 2002 y 2006. Para una descripción detallada de este programa véase el Capítulo 4.

⁵⁸ Según Cohen y Franco (2006, p. 8), dados los distintos contextos de implementación de los PTC, no es extraño que los programas presenten diferencias en sus componentes. Desde una perspectiva histórica, se puede afirmar que los dispositivos creados en la década de 1990 correspondieron a instrumentos centrados en todas o en algún aspecto de la tríada clásica del capital humano (educación, salud y alimentación). En cambio, a partir de los inicios del nuevo milenio se han verificado situaciones como la articulación de los PTC en redes de protección más amplias y la agregación de una mayor diversidad de sectores (por ejemplo, capacitación para el trabajo, seguridad social, dinámica familiar, etc.) a los componentes originales del capital humano.

humano y que, mediante el condicionamiento de las transferencias monetarias, se pueden generar incentivos para esa inversión (CEPAL, 2000).

En general, los estudios que se han hecho sobre los PTC están insertados dentro de su marco conceptual, aceptándolo como válido tácitamente. Aún cuando se llega a cuestionar la efectividad de sus instrumentos de focalización, sus mecanismos institucionales, la eficacia de su gestión, la coherencia de su diseño, el alcance de su cobertura o el impacto de sus resultados (Villatoro 2007), siempre se reconoce la importancia que los PTC tienen en la reducción de la pobreza, y siempre se utilizan las categorías discursivas que éstos han construido para referirse a “lo social” (focalización, beneficiarios, impacto, eficiencia, participación de la comunidad, etc.). La propuesta de formular una mirada crítica sobre estos programas pasa, pues, por la problematización de sus supuestos conceptuales. Ése es el objetivo de este capítulo.

Aunque una revisión exhaustiva de los elementos que componen el marco conceptual de los PTC rebasa el alcance del presente trabajo, en este capítulo se pretende identificar cuáles son estos elementos y adelantar algunos de sus principales problemas. La somera dilucidación conceptual va a permitir dejar planteados al menos dos argumentos sobre el carácter de los PTC. El primero se refiere a que, si bien estos programas han desarrollado un sofisticado andamiaje teórico para consolidar su implementación en la región, distanciándose de los enfoques minimistas de comienzos de los noventa, su carácter sigue siendo eminentemente asistencialista. En lugar de favorecer la materialización de los derechos sociales, estos programas apuntan solamente a paliar la situación de pobreza extrema de la población. Además, en tanto que intervienen la pobreza como si fuera una situación individual en la que, por diversos factores, ha caído un hogar, posibilitan despolitizar el fenómeno social: desde su perspectiva, ésta ya no es consecuencia de un sistema inherentemente desigual e injusto, sino el resultado de un mal manejo del riesgo por parte de los hogares.

En segundo lugar, aunque conceptualmente estos programas sociales ya no están relegados a otro plano respecto a las políticas económicas, esta horizontalidad de lo “social” frente a lo “económico” apunta a la consolidación del orden neoliberal en todos los ámbitos de la organización social.

El marco conceptual de los PTC

En aras de precisar de manera sintética los referentes teóricos que sustentan los PTC, podríamos decir que éstos se han basado en cinco elementos fundamentales relacionados entre sí:

1. Una concepción de la pobreza como carencia de capacidades;
2. La focalización del gasto público social en hogares en situación de pobreza extrema;
3. El subsidio a la demanda con corresponsabilidad y perspectiva de género;
4. La inversión en capital humano y capital social; y
5. La concepción del manejo de los riesgos sociales.

Para cada uno de ellos, veamos cómo han sido presentados dentro de la literatura ortodoxa para sustentar a los PTC y cuáles son sus principales problemas.

La concepción de pobreza como carencia de capacidades o falta de oportunidades, adelantada por el economista indio Amartya Sen (1992 y 2003), trasciende las concepciones reduccionistas que normalmente explican la pobreza como “efecto de un crecimiento económico insuficiente, de una distribución inadecuada, de decisiones individuales ineficientes ante el mercado, o de la acción combinada de todos estos factores” (Espina Prieto 2008, p. 52)⁵⁹. La capacidad, para Sen, es un tipo de libertad: la libertad fundamental para conseguir distintas combinaciones de funciones o, en términos menos formales, la libertad para lograr diferentes estilos de vida. Mientras que una persona rica que ayuna tiene un “conjunto de capacidades”, una persona desfavorecida que se vea obligada a pasar hambre, a pesar de conseguir los mismos resultados funcionales en lo que se refiere a comer o nutrirse, no puede decidir si comer bien o no (Sen 2002). La pobreza entonces es una falla en las capacidades para alcanzar las realizaciones básicas de la vida (cantidad y calidad de acumulación física humana y composición familiar) (Giraldo 2005a, p. 62).

⁵⁹ Para una revisión exhaustiva de las diferentes concepciones sobre pobreza, véase a Espina Prieto (2008), pp. 43-65. Véase también Giraldo (2007a), pp. 154-183 y Álvarez (2005), para un análisis crítico de las concepciones de pobreza manejadas por los organismos multilaterales.

Esta concepción de la pobreza fue adoptada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde comienzos de los noventa e inspiró la formulación del concepto de Desarrollo Humano y su correspondiente Índice de Desarrollo Humano (IDH). La noción de desarrollo humano destaca la importancia de una percepción global del desarrollo y de la pobreza, evitando simplificaciones extremas como las que pueden surgir de la cuantificación de estos conceptos sobre la base del ingreso. En consecuencia, las dimensiones del IDH contienen tres áreas: longevidad, conocimiento e ingresos.

En la medida en que el desarrollo humano consiste en el incremento de las capacidades de las personas mediante la adecuada satisfacción de sus necesidades básicas para la realización de sus propias potencialidades, éste tiene como objetivo elevar la dotación de capital humano (Cohen y Franco 2006, p. 45). Así mismo, éste implica concentrar el gasto público en programas sociales orientados hacia los más pobres para incidir a nivel global sobre los indicadores de indigencia, nutrición, servicios básicos de salud y educación (Espina Prieto 2008, p. 77). De ahí que los PTC estén enfocados en la población más pobre y tengan como fin incidir en el capital humano mediante los componentes de educación y salud y nutrición.

Hay, al menos, dos problemas con esta concepción de la pobreza. En primer lugar, esta concepción enfoca la problemática en el individuo y no en las estructuras sociales y políticas. La “individualización” de la pobreza tiene dos implicaciones, una epistemológica y una política. Respecto a la epistemológica, la insuficiencia de capacidades, por ejemplo la falta de acceso a educación y salud básica, aún “promueve una visión biológica de la vida” (Álvarez, 2005), que conlleva a un manejo asistencial (o humanitarista, en la expresión de Álvarez 2005) y tecnocrático de los pobres (Lo Vuolo 1999). En cuanto a la implicación política, dicha concepción, así reconozca el papel del Estado como facilitador, le asigna la responsabilidad de salir de la pobreza a los individuos, en un contexto en el que el mercado ha adquirido el papel protagónico dentro de la organización social (Mestrum en Giraldo 2007a, p. 158). La condición individual de la pobreza esconde el hecho de que se trata de un problema generado por el sistema económico y que es un problema social, colectivo. De esta forma, se niega el principio de solidaridad y se construye la política social sobre la base del principio del egoísmo individual (González en Giraldo 2007a, p. 172).

El segundo problema consiste en que, desde una perspectiva marxista gramsciana, en ésta las explicaciones y las soluciones de la pobreza están situadas aún en el ámbito limitado de la distribución de bienes y servicios. Por lo tanto, “dejan por fuera elementos esenciales como aquellos que se derivan de formas de producción organizadas sobre relaciones de explotación y operando desde una primarización del sujeto y sus necesidades” (Espina Prieto 2008, p. 63). En otras palabras:

el problema de la pobreza no se origina en la distribución y el consumo sino en la esfera de la producción, donde una división social del trabajo sustentada en la propiedad privada sobre los medios de producción crea mecanismos de explotación del capital sobre el trabajo. En esta lógica, tanto la pobreza como la desigualdad tienen una naturaleza estructural, si bien sus formas más agudas pueden paliarse a través de la intervención de las instituciones estatales sobre los mecanismos de distribución, su presencia es consustancial a la existencia del capital (Espina Prieto 2008, pp. 52-53).

No es casual, por lo tanto, que la concepción de Sen sobre la pobreza no señale que ella surge en su relación con el trabajo, en su precaria inserción al mismo, en los procesos de deslaboralización a los que asistimos en la actual fase del capitalismo. De esta manera, la concepción de la pobreza “invisibiliza” el concepto de clase trabajadora, fundamental para la formulación de los derechos sociales (Giraldo 2007a, p. 160).

Aparte de la concepción de la pobreza como ausencia de capacidades, los PTC están basados en la concepción de la focalización del gasto público social, cuyo fundamento se encuentra en la teoría de la justicia de Rawls (1971). Ésta plantea el principio de maximizar el bienestar del peor (*maximin*)⁶⁰, idea que luego es retomada por Sen (1995) para señalar que se debe dar tratamiento preferente a los más débiles para garantizar la igualdad. Lo anterior quiere decir que no se trata de busca una mayor igualdad por la vía de la redistribución del ingreso sino de dirigir los recursos públicos hacia los más pobres, pero siempre respetando la distribución que haga el mercado (Giraldo 2005a, p. 61).

No cabe duda de que la focalización, entendida como la acción estatal que busca favorecer mediante políticas y programas a la población más pobre y vulnerable, ha sido útil y ha dado buenos resultados en cuanto ha permitido identificar a los pobres y orientar hacia ellos el gasto social (Sarmiento y Arteaga 1998). En un contexto de crecimiento inestable y

⁶⁰ El segundo principio básico de esta teoría establece claramente que la justicia equitativa requiere que la organización y los arreglos institucionales “de la sociedad estén dispuestos de tal modo que se logre la mayor cantidad posible de bienes primarios disponibles para los menos afortunados para que hagan uso de las libertades fundamentales”. Véase Rawls en Sarmiento y Arteaga (1998), p. 2.

recursos limitados, esta estrategia ha llevado a un uso eficiente de los recursos por parte de los países latinoamericanos. De igual manera, al poseer instrumentos especializados para la identificación de los pobres, esta estrategia pone en práctica los principios teóricos de Rawls al garantizar que los recursos lleguen a los más excluidos.

Más allá de los debates suscitados alrededor de su capacidad técnica de seleccionar a la población que un programa pretende intervenir, quizá el problema de fondo con la focalización es que, siguiendo a Ivo (citado en Espino Prieto 2008, p. 70), ésta ha “implicado el tránsito de un tratamiento universal hacia un tratamiento parcial y mitigador de la pobreza, fuera de la estructura de los derechos sociales inscritos como base regulatoria de la sociedad del trabajo”. Se trata de un proceso de fragmentación y disgregación de la esfera de lo social, en donde cada programa se termina analizando de acuerdo con su “población objetivo”, convirtiéndose la política social en la sumatoria de unas acciones desarticuladas y sin ningún objetivo de integración.

De acuerdo con Lautier (2005, p. 135), no es que las políticas focalizadas deban ser eliminadas completamente; el problema consiste en que se apliquen de manera generalizada, en reemplazo de la seguridad social universal. En otras palabras, “las políticas focalizadas no son buenas ni malas en sí mismas [...]: se deben juzgar de acuerdo con el criterio de saber si contribuyen a instituir políticas universalistas o si, por lo menos, no frenan esa instauración” (Lautier 2005, p. 135).

Según Serrano (2005), los PTC “no responden a los requisitos de una política social integradora y basada en un sentido amplio de construcción de ciudadanía”. Éstos permanecen en un umbral de asistencia a los más pobres que no recoge asuntos claves del desarrollo como la ciudadanía, el empoderamiento y la generación de capacidades. Además, “descartan consideraciones relacionadas con la distribución social de las responsabilidades para la construcción de una sociedad con mayores niveles de equidad, proponiendo a cambio dinámicas de protección focalizadas que no reconocen criterios de solidaridad a nivel de sociedad” (Serrano 2005, p. 60).

La focalización en los más pobres está estrechamente relacionada con los subsidios a la demanda, el tercer elemento en el que se basan los PTC. Los organismos multilaterales, como parte de su crítica a la política social tradicional, argumentan que los subsidios a la

oferta (sistemas de educación y salud pública) son costosos y de bajo impacto, mientras que los subsidios a la demanda son costo-efectivos y le dan un tratamiento preferente a los pobres (Banco Mundial en Giraldo 2007a, p. 170). Por ejemplo, se señalan estudios empíricos (Grosh 1994; Raczynski 1995) que han comprobado una mayor efectividad en la asignación de pagos en efectivo y subsidios a grupos vulnerables que en el tradicional subsidio a la oferta. Los PTC, por lo tanto, dirigen su intervención hacia la demanda, específicamente hacia las familias, dando cuenta también de la centralidad que ha adquirido la familia como receptora de las políticas sociales (Arriagada 2005a).

Adicionalmente, en los PTC los subsidios a la demanda van acompañados de la condicionalidad, de tal forma que se asegura la participación activa de la población en las intervenciones. Esta condicionalidad toma en cuenta aquella advertencia de Sen (1995) según la cual, los beneficiarios, al recibir los subsidios, actúen como *pacientes*, asumiendo una actitud pasiva que puede “erosionar el esfuerzo de remover la pobreza en varios sentidos y significar una fuente de distorsión en la asignación de los recursos” (p. 11). La condicionalidad implica que los beneficiarios sean *corresponsables* de su propia situación: las madres tienen que demostrar que sus hijos menores están asistiendo a los controles de crecimiento y desarrollo y los mayores al colegio. De esta manera, los programas de transferencias condicionadas tienen objetivos de eficiencia y de corrección de fallas del mercado, al emplear incentivos condicionados por el lado de la demanda (Villatoro 2007, p. 5).

Además, el hecho de que la entrega de las transferencias sea a las mujeres (perspectiva de género) apunta a afianzar el poder de negociación y la autonomía de ellas al interior del grupo familiar. “El papel que tienen algunas mujeres en la ejecución de actividades críticas para la operación de los PTC (mediación entre el programa, los otros beneficiarios y las entidades locales) les puede dar protagonismo y liderazgo dentro de sus comunidades y puede contribuir a revertir el aislamiento y la reclusión doméstica de la cual han sido objeto habitualmente las mujeres más pobres” (Villatoro 2007, p. 5).

Uno de los problemas con el énfasis que hacen los PTC en el subsidio a la demanda es el descuido de la oferta de servicios sociales de educación y salud (Serrano 2005, p. 54). Si bien los subsidios buscan incrementar el acceso y la utilización de los servicios de salud,

los bajos resultados en reducción de enfermedades diarreicas que han evidenciado la gran mayoría de los PTC en la región permiten llamar la atención respecto a si la creación de incentivos a la demanda es suficiente para solucionar problemas de salud pública (Cohen y Franco 2006, p. 48). Incluso, desde una perspectiva más crítica, podría señalarse cómo el privilegio de los subsidios a la demanda ha permitido que se fomenten los criterios de competencia de mercado entre las entidades proveedoras de la oferta, en contra de la concepción de los derechos sociales (Giraldo 2007a, p. 170).

La “corresponsabilidad” y el “empoderamiento” de las mujeres tiene también otra lectura pues, si bien contribuye a su autonomía, instala sobre la identidad de las mujeres una asociación que la constituye como un “ser para otros” (López en Serrano 2005, p. 58). Estos programas sitúan, una vez más, a las mujeres “como ‘intermediarias del bienestar’ de la ‘economía del cuidado’, que deposita en la mujer la responsabilidad de la atención de su grupo familiar con claras implicancias en su manejo del tiempo, sobrecarga de trabajo, tensiones y responsabilidades”. Además, según Daeren (2004), estos programas incorporan a las mujeres como “recursos” más que como beneficiarias, logrando así evadir responsabilidades y costos.

Otro elemento central en la sustentación conceptual de los PTC, y que, de hecho, es la espina dorsal de todo su diseño, es la inversión en capital humano y social como mecanismos para combatir la pobreza. El capital humano está relacionado con las capacidades productivas de una persona, en función de su dotación en educación y salud. En las situaciones de pobreza, las limitadas oportunidades de desarrollar este capital humano hacen que ella se transmita de una generación a otra⁶¹. De acuerdo con la CEPAL (2006b, p. 164),

el bajo nivel educativo de amplios estratos de la población constituye un importante mecanismo de “transmisión intergeneracional de la pobreza”: el escaso nivel de educación y la falta de acceso a educación de calidad de los jóvenes de los estratos más pobres bloquea su principal canal de movilidad e inclusión social. Así mismo, la escasez de alimentos y el desigual acceso a infraestructura (agua potable, saneamiento) y a servicios adecuados de salud redundan en un inadecuado desarrollo físico, lo que dificulta aún más la posibilidad de adquisición de conocimientos.

⁶¹ En efecto, el perfil de los hogares de los deciles superiores e inferiores de la pirámide de ingresos demuestra que los factores nutricionales, educativos, patrimoniales, ocupacionales y demográficos se refuerzan, por lo que los jóvenes provenientes de hogares de bajos ingresos se encuentran en una situación de desventaja en la edad adulta. Véase CEPAL (2006b), p. 164.

En ese sentido, el desarrollo del capital humano es, pues, un vehículo que conduce a la “igualdad de oportunidades”. De esta manera, los PTC, a través de los subsidios no sólo esperan mejorar los niveles básicos de consumo de la población (asistencia en el corto plazo) sino, también, promocionar el capital humano de los pobres con el propósito de superar la pobreza en el largo plazo (Villatoro 2007, p. 5). Así, los PTC se conciben como una iniciativa que atiende simultáneamente las consecuencias y las causas de la pobreza, que puede interrumpir su reproducción a través de las generaciones (Villatoro 2007, p. 5). Para Serrano (2005), sin embargo, la hipótesis acerca de las bondades de la inversión en capital humano ha demostrado sus limitaciones en materia de políticas sociales, “cuando se asume en forma lineal que la educación o la formación permiten romper la herencia de la posición social ligada al nacimiento”⁶² (p. 60).

Por su parte, el capital social, definido como “las redes, asociaciones, normas y valores que permiten a las personas actuar en forma colectiva para producir una externalidad positiva a favor de ellas mismas o su comunidad” (Espina Prieto 2008, p. 74), se ha convertido en el nuevo paradigma de los organismos multilaterales para incidir en la reducción de la pobreza (Arriagada 2005b). A este concepto, se vinculan las acciones participativas (interacciones reguladas que se producen al interior de una estructura organizativa para alcanzar una meta compartida), la acción colectiva (interacción espontánea e inestructurada) y los valores de confianza y solidaridad”⁶³ (Espina Prieto 2008, p. 74). De

⁶² La misma CEPAL reconoce esta limitación (2006b, p. 25): “el eslabón entre más años de educación y mayores y mejores opciones de empleo sólo parece confirmarse en el caso de una minoría de jóvenes que ostentan los mayores logros. Paradójicamente, los y las jóvenes de hoy tienen más años de escolaridad formal que las generaciones anteriores, pero también presentan tasas de desempleo que equivalen al doble o el triple de las anteriores. Estos jóvenes están más incorporados en los procesos formales de adquisición de conocimientos y formación de capital humano, pero más excluidos de los espacios en que dicho capital humano puede expresarse, es decir el mundo laboral y las fuentes de ingresos. Eso obedece en parte a que el progreso técnico exige más años de educación para poder optar a empleos modernos, lo que equivale a una dinámica de “devaluación educativa”, conforme a la cual un cierto número de años de escolaridad “valen menos” hoy que hace dos décadas; en parte, esto se debe también a que la nueva organización laboral se traduce en una mayor inestabilidad en el empleo, a que la mayoría de los nuevos puestos de trabajo surgen del sector informal, y a que quienes ingresan al mercado laboral lo hacen sin derechos adquiridos y sin experiencia de trabajo”.

⁶³ A su vez, se distinguen tres tipos de capital social: i) el capital social aglutinante (conjuntos de esfuerzos de grupos semejantes); ii) el capital social de puente (reúne a las personas de distintos orígenes y con redes sociales diferentes, pero de condiciones económicas y poder político semejantes); y iii) el capital social vinculante (nexos verticales entre los pobres y personas que ocupan posiciones influyentes en las organizaciones formales, con acceso a la toma de decisiones y al manejo de recursos). Véase Espina (2003), 74.

acuerdo con Abel y Lewis (en González de la Rocha 2005, p. 68), el desarrollo reciente de este concepto⁶⁴ está inspirado por los estudios que proliferaron durante los años ochenta en toda América Latina, que subrayaron la capacidad para la acción (*agency*) de los pobres y el potencial de los sistemas de apoyo y reciprocidad. En el marco de los PTC, el capital social, aunque no hace parte de los objetivos explícitos de la gran mayoría de los programas, es un factor que de todas maneras se busca afectar, en la medida en que se apunta hacia la cohesión social y el empoderamiento de las comunidades beneficiarias.

La aplicación del concepto de capital social a contextos de extrema pobreza implica que ella se atribuye a la carencia de dicho capital. “Al igual que el del capital humano, este concepto desvía la atención de las condiciones estructurales y sociales (de economía política) que causan, determinan y reproducen la pobreza, y pone el acento en las capacidades individuales de acceder y manejar recursos sociales” (González de la Rocha 2005, p. 78). En términos de Molyneux (2002), el surgimiento de los conceptos de capital humano y de capital social, coincide con el repliegue de agendas, temas y conceptos “problemáticos” para las elites dominantes y las agencias internacionales de desarrollo. La discusión de la ciudadanía y la integración-inclusión (exclusión) social es política, confronta e incomoda. En cambio, estos conceptos se centran en fenómenos micro y producen menos desafíos políticos.

Harris (2002), a su vez, interpreta al capital social como un instrumento para la despolitización del desarrollo, a veces usado conscientemente con este fin, a veces con otros fines, pero que conducen igualmente a formas de análisis e intervención que subestiman (o ignoran) la importancia de la *política* en el desarrollo. Harris sugiere que el concepto se presta para la continuación de los experimentos neoliberales dado que no enfatiza la política y las relaciones de poder, y se fundamenta en una cierta celebración de las capacidades de la comunidad local, teniendo como base un lenguaje muy económico. Fine (2001), en una crítica aún más tajante, llega a conclusiones similares, aunque también estima que el concepto podría jugar un papel en la consolidación de un “Consenso post Washington” (o posneoliberal), consenso que, como se señaló en el capítulo anterior,

⁶⁴ Lo que ahora se entiende como capital social no es un fenómeno nuevo en América Latina, sino que lo que es nuevo es el movimiento de esos temas desde los márgenes de la práctica del desarrollo al lugar central que ahora ocupan en la arena política regional e internacional, impulsado particularmente por el Banco Mundial.

otorga un poco más de peso al Estado (en la rectificación de asimetrías de información) que el dado por el Consenso de Washington, pero que no cuestiona las reglas del juego prevalecientes y apoya el predominio del mercado como rector de la sociedad (en Arriagada 2005b, p. 22).

El último elemento que fundamenta teóricamente la aplicación de los PTC y que, además, es el que articula a los demás enmarcándolos en un sistema conceptual lógico, es el de la concepción del *manejo social del riesgo* (MSR), expuesta por el Banco Mundial hacia el año 2000 (véase Holzmann y Jorgensen 2000). Esta concepción apareció en la etapa de segunda generación de las reformas efectuadas por este organismo (véase Capítulo 2), caracterizada por la mayor participación del Estado para favorecer la consolidación del libre mercado. El MSR implica tener en cuenta tres aspectos: i) riesgo (eventos inciertos en cuanto a su temporalidad o la magnitud en que pueden afectar el bienestar); ii) exposición (probabilidad de que un riesgo ocurra); y iii) vulnerabilidad (grado de resistencia a un *shock* y de que éste tenga como efecto un decrecimiento). La magnitud del riesgo y de sus efectos es función de la dotación de activos del hogar, de los mecanismos sociales de aseguramiento y de la severidad y frecuencia del *shock*. (Espina 2003, p. 73). Los pobres son quienes más están expuestos al riesgo porque, por su condición, son quienes menos elementos tienen para evadirlos y tienden entonces a caer en trampas de pobreza que los atrapan como círculos viciosos. Por ejemplo, en un hogar pobre, los padres, en una situación de crisis, sacan a sus hijos de la escuela y los envían a trabajar para generar ingresos, privilegiando el bienestar en el corto plazo a costa del bienestar futuro de los niños (de Janvry y Sadoulet en Villatoro 2007). En consecuencia, la política social debe centrarse en “dotar a los pobres de instrumentos que les ayuden a gestionar el riesgo para que tengan más oportunidades de salir de la pobreza” (Giraldo 2007a, p. 144). Instrumentos como las transferencias condicionadas “ayudan a los hogares a enfrentar los riesgos de salud, desempleo, pérdida de cosechas y a redistribuir ingresos hacia los más pobres, de modo que en el largo plazo se amplíe la propiedad de activos y se llegue a sociedades más equitativas” (Ferranti et al. 2003).

Para el MSR, la protección social se visualiza como “intervenciones públicas para (i) asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y (ii) proporcionar

apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza” (Holzmann y Jorgensen 2000, p. 3).

Según Holzmann y Jorgensen (2000, p. 3), esta definición de la protección social:

1. Presenta a la Protección Social como una red de protección y a la vez como un trampolín para los pobres. Si bien debería existir una red de protección para todos, los programas también deberían entregar a los pobres la capacidad de salir de la pobreza o al menos, retomar un trabajo lucrativo.
2. Visualiza la Protección Social no como un costo, sino más bien como un tipo de inversión en formación de capital humano. Un elemento clave de este concepto implica ayudar a las personas pobres a mantener el acceso a los servicios sociales básicos, evitar la exclusión social y resistir las estrategias de superación que tengan efectos negativos irreversibles durante eventos adversos (*shocks*).
3. Se centra menos en los síntomas y más en las causas de la pobreza, proporcionando a los pobres la oportunidad de adoptar actividades de mayor riesgo, y de mayor rentabilidad, y evitando mecanismos informales poco eficientes y poco equitativos para compartir los riesgos (Holzmann y Jorgensen 2000, p. 3).

La elaboración teórica del MSR permite superar la versión reduccionista de la política social de las reformas neoliberales de comienzos de los noventa⁶⁵. En primer lugar, porque ésta pasa de estar centrada exclusivamente en la reducción de la pobreza, a tener como objetivo acrecentar el capital humano y superar la pobreza en el largo plazo; es dentro de esta concepción que los PTC cobran pleno sentido como intervenciones sociales y en la que sus diferentes elementos logran integrarse de manera coherente. El manejo del “riesgo de los más pobres” no sólo implica una concepción de la pobreza de los PTC, sino también una focalización del gasto y el privilegiar el subsidio a la demanda para combatirla. Así mismo, el MSR enfatiza la responsabilidad de los pobres de su propia situación y promueve su participación activa, sustentando los principios de corresponsabilidad y de perspectiva de género de los PTC. Por último el MSR está orientado hacia la inversión de capital humano y capital social, como estrategias fundamentales dentro de la reducción de la pobreza, convirtiendo a los PTC en componentes esenciales del sistema de protección social.

Por otra parte, al articular el ámbito de la asistencia pública (políticas sociales dirigidas a los más pobres como los PTC) con las políticas dirigidas al aseguramiento (por ejemplo, la responsabilidad de los individuos en materia de salud y pensiones), ámbitos habitualmente fragmentados, el MSR desborda el reduccionismo de la política social neoliberal dándole consistencia teórica. En América Latina, Estados como el colombiano han vuelto realidad

⁶⁵ En el Capítulo 2 de este trabajo se hace una descripción de las políticas sociales que se implementaron en la primera etapa del ajuste neoliberal.

esta concepción del MSR, a través de la creación del Sistema de Protección Social (SPS) que combina aspectos de aseguramiento y asistencialismo (Rodríguez 2007, p. 131)⁶⁶.

Más aún, el MSR, a diferencia de enfoques anteriores sobre política social que atribuían a las intervenciones sociales un carácter transitorio y residual, relegando “lo social” a un plano secundario frente a “lo económico”, considera que la protección social es “una fuerza dinámica para el crecimiento” (Rodríguez 2007, p. 131). La protección social ya no se limita pues a la provisión de servicios sociales por parte del Estado u otros actores sino que también está ligada a las medidas que estimulan el crecimiento económico y la existencia de mercados más atentos a las necesidades de los pobres. Por lo tanto, la protección social está estrechamente relacionada con las políticas macroeconómicas, las políticas fiscales y, en general, se concibe como parte de las políticas de desarrollo económico.

Desde una perspectiva crítica, sin embargo, la concepción del MSR no está exenta de problemas. De acuerdo con Sojo (2003, p. 122), el MSR delimita una responsabilidad pública mínima en materia de protección social por dos vías: “la de circunscribir las responsabilidades del Estado al combate de la pobreza mediante redes de protección y contraponer las políticas focalizadas a las universales; y en el plano del aseguramiento, la de desestimar y socavar la solidaridad y hacer hincapié en la responsabilidad individual para asegurarse contra los riesgos”. De igual forma, Espina Prieto (2008, p. 73) señala que, si bien el MSR implica una mayor intervención del Estado a través de programas de protección social, el objetivo que se busca con ella es “la creación de mecanismos de autoprotección eficientes”, ya que se mantiene la premisa de minimizar la responsabilidad pública sobre lo social.

Giraldo (2007a) señala que el concepto de riesgo al que alude la concepción del MSR no es nuevo, ya que nació en los orígenes de la protección social. Lo que hace el MSR es reformular el sentido de dicha categoría. El riesgo, en la nueva lectura, sigue refiriéndose a la incertidumbre frente a lo que pueda devenir en el futuro, pues lo que se ha modificado es que él se extiende ahora a las políticas macroeconómicas (Giraldo 2007a, pp. 144-145). La población, particularmente más pobre, no sólo está expuesta a riesgos originados por causas naturales (terremotos, inundaciones, etc.) sino, también, a riesgos originados por el hombre,

⁶⁶ Véase el Capítulo 4 de este trabajo para una descripción del Sistema de Protección Social.

como un conflicto armado o una gestión económica inadecuada. Para Holzmann y Jorgensen (2000), esta mala gestión significa específicamente el no alineamiento con las políticas y la disciplina que exige el modelo neoliberal (Giraldo 2007a, p. 145).

De manera que reformas y políticas que se alejan de lo que los organismos financieros internacionales consideran como una buena gestión son consideradas riesgosas, especialmente para la población más pobre. En ese sentido, el “mal funcionamiento del mercado laboral provocado por una discordancia [entre] las capacidades de los trabajadores y la demanda, malas regulaciones del mercado laboral u otras distorsiones”, pueden aumentar el riesgo social (Giraldo 2007a, p. 145). Así mismo, cuando el sector público provee la seguridad social “puede reducir los esfuerzos individuales” (por ejemplo en la búsqueda de trabajo) y estar en contravía de la protección del riesgo (Holzmann y Jorgensen 2000, p. 9)”. El MSR supone, pues, la flexibilización del mercado laboral que a su vez implica la eliminación de protecciones sociales que distorsionan el mercado. Estamos, entonces, frente a una concepción de la protección social que le es útil al funcionamiento del mercado y que va en contra de la concepción de los derechos sociales en la que el Estado llevaba a cabo una función de desmercantilización de ciertos aspectos de la vida social, como la seguridad social (Offe 1988). Actualmente, los mercados financieros y no el Estado son los llamados a jugar un rol central en la gestión del riesgo social.

Conclusiones

Los PTC son una nueva generación de programas sociales con un alto grado de sofisticación técnica e institucional. Además, a diferencia de sus predecesores, están sustentados en un marco conceptual mucho más sólido e internamente consistente, que está en permanente actualización y refinación. Los organismos multilaterales han avanzado significativamente en la provisión de un andamiaje teórico riguroso a las políticas de lucha contra la pobreza, de tal forma que puedan consolidarse.

Por un lado, está la complejización que han hecho del fenómeno de la pobreza, definiéndola ahora desde una perspectiva multidimensional. Por el otro, están los diferentes progresos en materia de orientación política. A través de diversos estudios empíricos estos organismos han demostrado la eficiencia y progresividad del gasto público social, resultado de la

focalización en la población más pobre y del subsidio a la demanda. De igual forma, han evidenciado que la inversión en capital humano y, más recientemente, en capital social, son requisitos indispensables en la reducción de la pobreza. Y, desde la elaboración de la concepción del MSR, su andamiaje teórico sólo se ha fortalecido y ganado terreno en la práctica, al mismo tiempo que ha cimentado la puesta en marcha de los nuevos sistemas de protección social, integrando la asistencia pública con el aseguramiento y las políticas sociales con las económicas, todo encaminado a proteger a los más pobres y vulnerables.

Se puede afirmar que hoy día los PTC son la “vanguardia” de los organismos multilaterales, en tanto que condensan y ponen en práctica sus formulaciones conceptuales y de política más recientes. Precisamente por ello, resulta tan pertinente caracterizarlos y analizarlos. Si bien el copiamiento de todos los espacios discursivos por parte de los organismos multilaterales – ese “predominio ideológico” que ejercen a través de prácticas como la cooptación y la resignificación de conceptos (Stolowicz 2005) – dificulta la tarea, se ha querido ilustrar que construir una mirada crítica frente a los PTC y, en general, frente a todo el discurso de “la lucha contra la pobreza” no es imposible.

Un punto final: si las políticas de la lucha contra la pobreza se fundaran realmente sobre el interés de los pobres, no habría ningún límite para la transmisión de la propiedad en favor de éstos que condujera a la igualdad. La lucha contra la pobreza responde no a las necesidades de los pobres sino a las de los “no pobres”, de aquellos que quieren mitigar ciertas manifestaciones extremas de la diferenciación social, con el fin de mantener sus propios intereses (Giraldo 2007a, p. 173). En ese sentido, los PTC funcionan como mecanismos de “despolitización de la política”, que brindan al orden neoliberal una nueva legitimidad sin cuestionar en lo absoluto las políticas. Esta funcionalidad política es la que va a ser explorada en el capítulo siguiente.

4. LOS EFECTOS POLÍTICOS DE *FAMILIAS EN ACCIÓN*

Nosotros hemos venido trabajando tres elementos: la consolidación de la seguridad, la consolidación de la confianza inversionista y el avance hacia la cohesión social. [...] Al ir estos tres objetivos de Estado de la mano, se soportan en dos proposiciones, también indisolublemente atadas, la prosperidad económica y la prosperidad social. No se pueden separar. En cada ocasión en que han sido separadas ha habido fracasos. Durante mucho tiempo se habló en América Latina de prosperidad económica. En nombre de ella el desarrollismo brasilero produjo, a mediados del siglo pasado, años con crecimientos económicos muy importantes. Pero al mismo tiempo había más pobreza. Posteriormente, en otras décadas, el discurso de América Latina se dedicó solamente a la prosperidad social y abandonó la prosperidad económica. Y ese discurso generó ilusiones, fracasos y frustraciones. El discurso social que desconozca la prosperidad económica es un discurso condenado al fracaso de sus resultados. Por eso, para nosotros es de gran importancia llevar de la mano la prosperidad social de la prosperidad económica. Por eso, para nosotros es fundamental construir la cohesión social sobre esos dos soportes que son la seguridad democrática y la confianza inversionista.

Álvaro Uribe Vélez, noviembre 21 de 2007⁶⁷

Este discurso del actual presidente de Colombia⁶⁸ ilustra de manera precisa cómo se ha venido asentando en algunos países de América Latina la idea de que se ha llegado a un modelo de Estado neutral que asigna igual valor a la “prosperidad económica” y la “prosperidad social”, superando así tanto la etapa desarrollista como la neoliberal. Ilustra también la importancia política que ha cobrado la “cuestión social” para los gobernantes en la región dentro de la agenda pública. De hecho, en la segunda administración de Uribe Vélez (2006-2010), el programa de transferencias condicionadas *Familias en Acción* está en su fase de expansión y se ha vuelto la base de la *Red de Protección para la Reducción de la Extrema Pobreza (Red Juntos)* (Conpes 102 de 2006), cuyo objetivo principal es lograr la nombrada “cohesión social”. Con esta iniciativa, Uribe Vélez quiere demostrar que, a diferencia de lo que piensan sus contradictores⁶⁹, su proyecto político, aparte de estar concentrado en la “seguridad democrática” y la “confianza inversionista”, sí tiene un rostro humano y está comprometido con la “prosperidad social”.

Mediante el análisis concreto del caso colombiano, en el presente capítulo se busca indagar sobre esta renovada preocupación de los gobiernos latinoamericanos por lo social, que ha

⁶⁷ Tomado de las “Palabras del presidente Uribe en la clausura del Curso de Altos Estudios Militares (CAEM), Curso Integral de Defensa Nacional (Cidenal) y Estado Mayor (CEM)”, noviembre 21 de 2007, Bogotá. Véase Secretaría de Prensa Presidencia de la República (2007).

⁶⁸ Presidente de Colombia elegido por primera vez en el 2002 y reelegido nuevamente para el período 2006-2010.

⁶⁹ Diversas organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales y políticos han convergido en torno a la oposición del gobierno de Uribe Vélez, cuestionando desde diferentes ángulos y miradas sus políticas, particularmente la de “seguridad democrática”.

llevado a su vez a la consolidación de los programas de transferencias condicionadas (PTC). Como ya se vio en los capítulos anteriores, el surgimiento de los PTC en la región ha sido presentado en la literatura ortodoxa (Villatoro 2007; Cohen y Franco 2006) como resultado de los avances técnicos e institucionales en materia de política social que tienen que ver, además, con concepciones más integrales sobre la pobreza. Esta interpretación, no obstante, difícilmente vincula el surgimiento y consolidación de estos programas con el contexto más amplio de los países y los posibles efectos *políticos* que también los han motivado y han estado detrás de su desarrollo.

Hasta ahora, hemos visto cuál es el origen de estos programas (Capítulo 2) – la concepción neoliberal de la política social – y cuáles son las bases conceptuales que los sustentan (Capítulo 3). Para comprender plenamente su consolidación en la región, en este capítulo se propone examinar los efectos políticos de estos programas. A diferencia de los estudios generalmente realizados sobre los PTC (por ejemplo, Cohen y Franco 2006; Villatoro 2005 y 2007), se pretende comprender la relación de los PTC con los regímenes políticos. Para esto, se va a proponer un marco interpretativo de estos efectos en el caso del PTC *Familias en Acción*. Por supuesto, esta interpretación es apenas un esbozo conceptual basado solamente en el caso colombiano que aún requiere del estudio de otros casos en la región. Lejos de ser un estudio de caso en el sentido estricto de lo que implica adoptar esta metodología de investigación, es posible, no obstante, que el análisis de los efectos políticos de *Familias en Acción* profundice en la naturaleza y funcionalidad de los PTC y, por tanto, permita avanzar en su comprensión crítica, no sólo en Colombia sino también en los demás países de América Latina. Sin olvidar, de todas maneras, que en Colombia este programa tiene implicaciones particulares, en la medida en que ocurre en medio del conflicto armado y una grave crisis humanitaria.

El argumento central es el siguiente: la consolidación de los PTC en la región se explica, más que por los resultados respecto a sus objetivos explícitos, por su función política (Vilas 1995 y 1997; Soederberg 2001). Los PTC producen unos “efectos colaterales” relacionados con la provisión de legitimidad de los regímenes políticos que han venido implementando las reformas neoliberales en América Latina. En el caso particular de *Familias en Acción*, se puede afirmar que éste es un instrumento del gobierno colombiano actual para fortalecer su proyecto político en términos ideológicos, institucionales y

sociales. No es que los resultados de *Familias en Acción* en cobertura e impactos sean inciertos o indeseables, la cuestión es que ellos no tienen como propósito último reducir la pobreza, sino recuperar el déficit político del Ejecutivo y proveer de legitimidad a un proyecto hegemónico que, a su vez, está íntimamente relacionado con la defensa de los intereses del capital financiero, transnacional y terrateniente. La consolidación del orden neoliberal en Colombia, además, tiene la particularidad de que ha ido de la mano de procesos violentos de apropiación de recursos y territorios que requieren aún de mayor legitimidad política.

Este argumento se desarrolla en cinco secciones. En la primera, se describen los elementos de contexto de la creación de *Familias en Acción (FA)* para poder entender de dónde surge y cómo tiene lugar este programa. La segunda da cuenta de la puesta en marcha y consolidación de *FA*, poniendo particular énfasis en su fase de expansión durante los gobiernos de Uribe Vélez. En la tercera, a partir de la experiencia mexicana y los análisis que se han hecho sobre los programas sociales implementados en ese país, se sientan las bases conceptuales y empíricas para construir un nuevo marco interpretativo sobre los PTC. Con éste se procura hacer una lectura alternativa sobre la consolidación y vigencia de los PTC en la región y orientar el análisis que se hace sobre el caso colombiano.

Luego, en la cuarta sección se desarrolla el análisis central sobre los efectos políticos que ha tenido el programa *Familias en Acción (FA)*, los cuales pueden desglosarse en efectos ideológicos, institucionales y sociales. En términos ideológicos, *FA* ha logrado facilitar la continuidad de las reformas neoliberales, sustentar el desmonte de los derechos sociales y demostrar el “compromiso social” del gobierno, por encima de su compromiso económico y militar. Por otro lado, *FA* ha logrado legitimar la centralización del gasto público social en el nivel Ejecutivo, de tal forma que se garantice la hegemonía de Uribe Vélez al interior del aparato estatal. Finalmente, en cuanto a los efectos sociales, se va a dar cuenta de cómo *FA* ha posibilitado el fortalecimiento del proyecto político de Uribe Vélez en las áreas rurales y barrios populares, modificando la relación del Estado con la población, la cual ha pasado de ser ciudadana con derechos sociales a beneficiaria objeto de favores por parte del Presidente. Ello, a su vez, ha llevado a la despoltización de la cuestión social y a la desmovilización de los procesos sociales críticos. Después de este análisis, en una quinta

sección se presentan unas conclusiones que procuran articular el caso particular de *FA* con los demás PTC de la región.

El contexto de la creación de *Familias en Acción*

El programa *Familias en Acción (FA)* surge en el año 2000 como parte de la Red Social de Apoyo (RAS), una estrategia de emergencia puesta en marcha por el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) para contrarrestar la severa crisis económica y social que experimentó Colombia a finales de los noventa. Según el Documento Conpes⁷⁰ 3081 que formuló la conformación de esta Red, ella tenía como objetivo “mitigar el impacto de la recesión económica y el saneamiento fiscal sobre la población más vulnerable” (DNP 2000, p. 2). Además del entorno de profunda crisis económica y social, el contexto de la creación de *FA* estuvo caracterizado por el escalamiento del conflicto armado y la consecuente implementación del denominado Plan Colombia, y el consenso político en torno a la bondad de las transferencias condicionadas. Repasemos brevemente estos tres elementos.

La crisis económica más aguda que ha sufrido Colombia desde la crisis mundial de 1929 comenzó a hacerse evidente en 1996 cuando, en el primer trimestre del año, el crecimiento del ingreso por habitante fue cercano a cero hasta llegar al negativo a principios de 1997. La situación se volvió realmente crítica en 1999 con la caída del PIB en un 4.2% (Consejería Presidencial para la Política Social 2002, pp. 18-24)⁷¹. Como se puede ver en el cuadro 4.1, en 1999 los indicadores económicos y sociales sufrieron un retroceso

⁷⁰ El Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) es la máxima autoridad de planeación del Colombia y se desempeña como asesor del gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social. Lo anterior es desarrollado principalmente a través del estudio y aprobación de documentos de política pública (Documentos Conpes).

⁷¹ De acuerdo con la Consejería Presidencial para la Política Social (2002), “la crisis es atribuible a un excesivo crecimiento del gasto y del endeudamiento desde principios de la década del noventa. Durante los años noventa, la economía mantuvo niveles de consumo en los que la demanda agregada excede en forma importante la producción” (p. 20). Desde otra orilla, Estrada (2006) señala cómo para los críticos de las políticas neoliberales, la crisis fue el resultado de la implantación de tales políticas, en especial por sus efectos sobre el aparato productivo, el estímulo a la especulación financiera y el crecimiento del servicio de la deuda pública. “En ese sentido, se señala que el crecimiento de la década de los noventa estuvo asociado al aumento del endeudamiento de los hogares (créditos de vivienda y de consumo), de los empresarios (inversiones de innovación o de especulación) y del Estado (financiamiento del déficit fiscal), lo cual habría generado una especie de *prosperidad al debe*. Con el aumento de la desocupación y la caída de los ingresos, el crecimiento de la deuda en vivienda de manera más acelerada que la valorización de los activos, la revaluación sostenida y la consecuente pérdida de competitividad de un aparato productivo expuesto a la competencia, amén de la expansión inusitada del gasto público (no contrarrestada con las sucesivas reformas tributarias), el modelo de crecimiento al debe se reventó”. Véase Estrada (2006), p. 267.

significativo, con mayor impacto entre la población más pobre y vulnerable del país. Por ejemplo, entre 1995 y 1999, el aumento del desempleo (de 8,7% pasó a 20,1%) ocasionó una reducción importante en los ingresos de toda la población, en particular de los hogares más pobres. Sólo entre 1998 y 2000 el ingreso real de la población de los deciles 1, 2 y 3 cayó 35%, frente a 23% en los deciles 4 a 7 y 5% en los deciles 8 a 10 (Núñez y Cuesta 2006, p. 249). Así, entre 1995 y 1999, la población en situación de pobreza y pobreza extrema ascendió drásticamente de 49,5% a 57,5% y de 17,2% a 25,4%, respectivamente y el índice de Gini pasó de 0,51 a 0,54 (véase en Anexo, gráficos 1 y 2).

CUADRO 4.1 EVOLUCIÓN INDICADORES SOCIALES Y ECONÓMICOS. COLOMBIA, 1991-1999

	1991	1995	1999
Tasa de desempleo ^{1/}	9,8%	8,7%	20,1%
Pobreza ^{2/}	52,5%	49,5%	57,5%
Pobreza extrema ^{2/}	20,4%	17,2%	25,4%
Índice de Gini ^{2/}	0,48%	0,51%	0,54%
Crecimiento PIB ^{3/}	2,0%	5,2%	-4,2%

^{1/} Datos para siete áreas metropolitanas. Encuesta Nacional de Hogares.

^{2/} Fuente: DANE, cálculos DNP-MERPD.

^{3/} Fuente: DANE, cálculos DNP.

En la medida en que la crisis económica afectó particularmente a la población pobre (debido a que, en general, la población más pobre tiene poco acceso a la seguridad social, no dispone de ahorro para mantener un nivel de consumo, tiene acceso limitado al crédito, al mercado de seguros y tiene dificultades para organizarse y ejercer influencia política) se decidió formular un programa como *Familias en Acción*, focalizado en los estratos más pobres de la población (Consejería Presidencial para la Política Social 2002, pp. 28-37).

Adicional a la pérdida de ingresos de los hogares, la crisis económica incidió también severamente en la restricción fiscal del Estado colombiano. Además del exponencial crecimiento del endeudamiento interno⁷², el aumento del desempleo durante la crisis y la consecuente disminución en los ingresos por concepto de rentas parafiscales, se disminuyeron los recursos destinados a los programas de protección familiar. Por ejemplo, el presupuesto del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) pasó de \$897,5 miles de millones de pesos a \$826,9 miles de millones entre el año 1997 y el año 2000 (una caída

⁷² La deuda interna pasó del 4,6% del PIB en 1994 a representar el 20,8% del PIB en 2001. Véase Consejería Presidencial para la Política Social (2002), pp. 22-23.

del PIB nominal del 7.8%), limitando la capacidad de oferta del Instituto y la ejecución de los programas orientados hacia la población de más pobre (Núñez y Cuesta 2006, p. 239). Esta restricción, aunada al hecho de que tanto esta entidad, como otras instituciones tradicionales orientadas a la protección social, no contaba con los esquemas institucionales para atender situaciones de pobreza coyuntural⁷³, generó la necesidad de diseñar la Red de Apoyo Social y, dentro de ésta, a un programa como *FA* que respondiera ante la problemática de manera ágil y que lograra gestionar recursos con efectividad (Consejería Presidencial para la Política Social 2002).

Por otra parte, la iniciativa de conformar la RAS para combatir la crisis tuvo que ver con una solicitud hecha por el Fondo Monetario Internacional (FMI), organismo con el cual el gobierno colombiano estableció en 1999 un programa macroeconómico. Este programa tenía como propósitos “mantener la disciplina monetaria, la reestructuración del sistema financiero, la reducción del déficit fiscal y la ejecución de una política de financiamiento externo compatible con el ajuste macroeconómico” (Consejería Presidencial para la Política Social 2002, p. 23). Si bien el objetivo principal de el plan de ajuste era la sostenibilidad de las finanzas públicas⁷⁴, en una de las cláusulas del “Acuerdo de ajuste fiscal”, el FMI recomendaba que el gobierno colombiano destinara, por un período de cuatro años (1999-2003), el 0.3% del PIB, equivalente a \$US 520 millones, a una Red de Apoyo Social, y que acudiera para su financiación a la banca multilateral, en particular al Banco Mundial y el BID. Esta recomendación se concretaría en el “Acuerdo de Monitoreo y apoyo del Fondo a las finanzas públicas del país”, suscrito en 1999 (FMI, Ministerio de Hacienda 2002 y 1999).

⁷³ De acuerdo con el análisis de la Consejería Presidencial para la Política Social (2002), los mecanismos de política social existentes no contaban con esquemas de prestación de servicios que respondieran a situaciones dinámicas, como las crisis económicas, ni con los esquemas presupuestales y técnicos lo suficientemente adaptables a cambios en escala de atención (p. 56).

⁷⁴ Como se discutirá más adelante, para este objetivo se realizó una reducción progresiva del creciente déficit fiscal. Para ello, se desarrollaron medidas consistencias con la situación de la economía: la reforma tributaria (Ley 632 de 2000), la reforma al sistema de transferencias territoriales (Acto Legislativo 001 y Ley 715 de 2001), la reforma a las pensiones territoriales (Ley 542 de 1999) y a las nacionales, control al gasto público local y nacional mediante leyes de responsabilidad Fiscal (Ley 46 de 2000) y de Racionalización del Gasto (Ley 617 de 2000) y, a partir de 1999, presupuestos nacionales austeros, acordes con la realidad fiscal del país (Ley 547 de 1999 y Ley 628 de 2000). Véase Consejería Presidencial para la Política Social (2002), p. 23.

Un segundo elemento de contexto que permite comprender el surgimiento de FA, es el escalamiento del conflicto armado y el surgimiento del Plan Colombia como estrategia para contrarrestarlo. En esta década la situación de violencia se intensificó notablemente⁷⁵ acentuando la tendencia negativa de la crisis económica y sus implicaciones en las condiciones sociales de la población⁷⁶. En medio de esta intensificación del conflicto, el gobierno colombiano enfrentó la necesidad de diseñar un conjunto de acciones para contrarrestar los actores armados, mitigar los efectos de la violencia y recuperar las condiciones físicas, sociales y económicas de la población (Consejería Presidencial para la Política Social 2002, pp. 24-28, 60).

Este Plan, lanzado con el apoyo de Estados Unidos por el gobierno de Pastrana en 1999, como una estrategia de 6 años (con recursos de \$US 7.5 billones) para contrarrestar el auge del conflicto y de los cultivos ilícitos, tenía los siguientes objetivos: 1) reducir el flujo de drogas ilícitas y mejorar la seguridad; 2) promover la justicia social y económica y 3) promover el Estado de derecho. Éste, contemplaba acciones de apoyo a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, iniciativas de desarrollo alternativo y de la reforma judicial y el fortalecimiento institucional (United States Government Accountability Office 2008, pp. 11-12).

Aunque contaba con un componente social, desde sus inicios el Plan Colombia fue duramente atacado por diferentes organizaciones internacionales no gubernamentales, en particular europeas, por carecer de acciones sociales y estar orientado fundamentalmente al aspecto militar⁷⁷. Por esto, Departamento Nacional de Planeación (DNP), ante la necesidad de avalar el Plan en la Unión Europea para conseguir recursos adicionales, decidió

⁷⁵ Durante los primeros 7 años de la década, el promedio de muertes anuales asociadas al conflicto fue de 1,700; a partir de 1998 dicho promedio es de 3,000. Así mismo, el promedio anual de atentados a la infraestructura petrolera y eléctrica pasó de 74 entre 1990 y 1997 a 256 en 1998; igualmente, el número de municipios con una presencia alta (más de 8 incursiones en promedio al año) y media (entre 4 y 8) por parte de la guerrilla, pasó de 21 a 48 y de 31 a 104 respectivamente. Véase Consejería Presidencial para la Política Social 2002. Con respecto a los cultivos ilícitos, entre 1993 y 2000, su extensión aumentó en un 300% (United States Government Accountability Office 2008, p. 9).

⁷⁶ Varios estudios han demostrado que el impacto de los conflictos internos sobre el desempeño de la economía y el bienestar de la sociedad es directo y significativo. Un estudio, cuyo corte es 1998, encontró que debido al conflicto armado Colombia podría estar perdiendo algo más de 0.5% del PIB anual. Véase Echeverry, J.C.; Salazar, N. y Navas, V. (2001), "El conflicto colombiano en el contexto internacional", en Martínez, A. (edit.), *Economía, crimen y conflicto*. Bogotá: Universidad Nacional, pp. 77-128.

⁷⁷ Para un análisis crítico del Plan Colombia, véase Estrada, Jairo (comp.) *El Plan Colombia y la intensificación de la guerra. Aspectos globales y locales*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

presentar ante la banca multilateral la recomendación del FMI de implementar una red de apoyo social para mitigar la crisis, como una posible forma de materializar el componente social del Plan Colombia (Murgueitio 2002).

Al comienzo, diferentes misiones del Banco Mundial y del BID se negaron a apoyar este planteamiento, pues no querían que su aval fuera relacionado con el Plan Colombia y, en particular, para no generar controversias en torno a él con el Parlamento Europeo y las ONG, quienes argumentaban que tal iniciativa generaría la militarización del conflicto colombiano y su extensión a los países vecinos. Sin embargo, en una jugada diplomática, el presidente Pastrana llamó directamente a James Wolfenson, presidente del Banco Mundial, y le solicitó aprobar la propuesta y, finalmente, aceptó dando así vía libre a la marcha de la RAS en el marco del Plan Colombia (Murgueitio 2002). Se conformó, entonces, para la ejecución de la RAS una Unidad Coordinadora en el Fondo de Inversiones para la Paz (FIP) el cual, como se verá en el siguiente apartado, había sido creado para administrar los recursos del Plan Colombia.

Un tercer elemento de contexto es el del consenso en América Latina alrededor de las transferencias condicionadas como un mecanismo para mitigar las crisis económicas. Como se dijo en el Capítulo 2, desde mediados de los noventa los organismos multilaterales empezaron a promover los programas sociales focalizados como alternativas para combatir la pobreza en América Latina y, dentro de ellos, a los programas de subsidios o transferencias condicionadas. Con la exposición de varios argumentos a favor de su diseño, impacto y efectividad (véase Capítulo 3), estos programas suscitaron un amplio consenso y su adopción fue recomendada como la alternativa más eficiente para romper las causas que llevan a la perpetuación de la pobreza (Gaviria 2004).

Apoyado en el consenso regional y teniendo el aval del gobierno de Pastrana, DNP decidió conformar un equipo de trabajo para diseñar la estrategia de protección social como respuesta a la crisis, con programas de emergencia que atendieran especialmente a la población más pobre y vulnerable. Como el país no tenía experiencia con programas sociales de emergencia (véase cuadro 4.2)⁷⁸, se decidió adaptar al contexto colombiano el

⁷⁸ Como se observa en el cuadro 6 del anexo, “Evolución de las políticas y programas contra la pobreza en Colombia, 1930-2006”, las primeras intervenciones dirigidas a los grupos de población más vulnerable se

programa mexicano *Progresa* (actualmente *Oportunidades*) de transferencias condicionadas, el programa argentino *Trabajar*, dirigido a la población pobre desempleada en las zonas urbanas y el programa chileno *Chile Joven* de capacitación laboral a jóvenes.

CUADRO 4.2 EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS CONTRA LA POBREZA EN COLOMBIA: 1930-2006

1930	1960	1980	1990	2000
Surgimiento de las instituciones básicas de derecho laboral y previsión social de los trabajadores asalariados. 1946: Creación del Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ISS). 1957: Creación del Sistema de Subsidio Familiar (SSF) y del SENA. Surgimiento del primer programa de crédito	Surgimiento de otros programas dirigidos a combatir la pobreza rural. 1961: Creación del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA). 1975: Creación del Fondo de Desarrollo Rural Integrado (DRI). Primera iniciativa para la protección de la familia. 1968: Creación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).	1982: Creación del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR).	1992: Creación del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social (FSES). 1994: El FSES se reorganiza en una nueva entidad denominada Red de Solidaridad Social (RSS). 1999: Creación de la Red de Apoyo Social (RAS).	2001: Creación del Sistema Social de Riesgo y del Fondo de Protección Social. Puesta en marcha de los programas <i>Familias en Acción</i> , <i>Jóvenes en Acción</i> y <i>Empleo en Acción</i> . 2003: Fusión de los ministerios de Salud y Trabajo para constituir el Ministerio de la Protección Social (MPS). 2003: Creación de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social). 2006: Creación de la Estrategia contra la Extrema Pobreza (<i>Red Juntos</i>).

Fuente: Núñez y Cuesta (2006), p. 243.

Así, en medio de una severa crisis económica, la intensificación del conflicto armado y el consenso en torno a la efectividad de los programas de transferencias condicionadas, en el segundo semestre de 1999 se diseñó el programa *FA*, como parte de la Red de Apoyo Social (RAS) que combinaba tres aspectos básicos: transferencias de subsidios monetarios

desarrollaron a partir de las entidades del Estado tradicionalmente encargadas de lo social. Aunque estas intervenciones no estaban dirigidas a combatir la pobreza, fueron un punto de partida para la creación de políticas y programas con ese propósito. Hubo una evolución significativa durante los últimos setenta años, que pasó de los mecanismos de atención ligados al empleo formal (Instituto de Seguros Sociales, Cajas de Previsión, Sistema de Subsidio Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar), los programas de apoyo a la población rural (Caja de Crédito Agrario, el Instituto Colombiano de Reforma Agraria y el Fondo de Desarrollo Rural Integrado), y las acciones para combatir simultáneamente la violencia y la pobreza (Plan Nacional de Rehabilitación, el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social y la Red de Solidaridad Social), hacia intervenciones que operan bajo esquemas de emergencia y protección de capital humano de los hogares más pobres. Véase Núñez y Cuesta (2006), pp. 232-237.

(*Familias en Acción*), empleo de emergencia (*Empleo en Acción*⁷⁹) y formación laboral del jóvenes (*Jóvenes en Acción*⁸⁰). La RAS va a constituirse, pues, en el primer paso para la conformación en 2001 del Sistema Social de Riesgo (SSR) y FA en su principal iniciativa. En este punto, las bases institucionales y políticas estarían sentadas para la puesta en marcha y posterior consolidación de este programa.

Puesta en marcha y consolidación de *Familias en Acción*

Tras desechar la idea de ejecutar los programas de la RAS en la Red de Solidaridad Social (RSS), entre otras razones, por el hecho de que la RSS provenía del gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) y rondaba en el ámbito de los organismos multilaterales el estigma del Proceso 8000, se optó por crear un nuevo ente, la Unidad Coordinadora Nacional (UCN), que fuese muy cercano al presidente Pastrana y estuviera adscrito directamente a la entidad ejecutora del Plan Colombia. De esta manera, la RAS, junto con sus tres programas – que entonces se denominaron “Herramientas para la Paz” – pasaron a formar parte del Fondo de Inversiones para la Paz (FIP), una cuenta adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPR), creada por el Gobierno Nacional mediante la Ley 487 de 1998 y reorganizada por el Decreto 1813 de 2000, que se constituyó en el principal instrumento de financiación de programas y proyectos de los componentes de Fortalecimiento Institucional, Desarrollo Social y Recuperación Económica y Social del Plan Colombia (DNP 2000, p. 3; Veeduría Especial del Fondo de Inversión para la Paz 2001, pp. 4,7).

Inicialmente, los programas de la RAS se diseñaron para tener una duración limitada. El Documento Conpes 3081 establecía que la financiación, mediante créditos de la banca multilateral (Banco Mundial y BID) hasta por \$US 320 millones⁸¹, del “programa de

⁷⁹ Buscaba generar empleos transitorios en pequeños proyectos de construcción de infraestructura urbana y social, los cuales se ejecutaban en las localidades y los barrios más deprimidos de los municipios de Colombia. Véase Núñez y Cuesta (2006), p. 229.

⁸⁰ Tenía como propósito mejorar las oportunidades de inserción laboral de jóvenes entre 18 y 25 años clasificados en los niveles 1 y 2 del Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN). Véase Núñez y Cuesta (2006), p. 230.

⁸¹ Estos \$US 320 millones complementaban los recursos de Manos a la Obra (posteriormente *Empleo en Acción*) equivalentes a \$US 362 millones. De esta manera, el monto total de operaciones de crédito externo contratadas por la RAS durante el año 2000 ascendió a \$US 682 millones. Véase el Documento Conpes 3081 (DNP 2000).

subsidios condicionados” (más adelante, denominado *Familias en Acción*) y del programa de formación laboral de los jóvenes desempleados (más adelante *Jóvenes en Acción*), contemplaban una duración de éstos por tres años, sujeta a la evaluación de estos programas (DNP 2000).

De igual manera, según este Documento Conpes, el programa no estaba pensado como un programa universal, en parte por las restricciones presupuestales iniciales (el programa era financiado en su totalidad con crédito externo), pero también por cuestiones de diseño: el programa no estaba planeado para entrar en ciudades capitales y municipios de más de 100.000 habitantes. Inicialmente éste iba a tener una cobertura de “aproximadamente 500 municipios con menos de 100.000 habitantes de 27 departamentos del país, con un estimado de beneficiarios de cerca de 300 mil familias, 373 mil niños menores de 7 años y 670 mil jóvenes entre 8 y 17 años y los recursos para los tres años de su ejecución ascendían a \$US 336 millones” (DNP 2000).

Aunque planteado como una estrategia de emergencia frente a la crisis, el programa *FA* se inició dos años después del choque económico debido a los obstáculos financieros y de gestión, al desconcierto del gobierno frente a la recesión y las largas negociaciones con la banca multilateral. Así, una intervención diseñada para enfrentar choques tuvo que ser utilizada como un instrumento de superación de la pobreza, sin modificar ningún parámetro de su diseño (Núñez y Cuesta 2006, p. 230). De todas maneras, el programa fue puesto en marcha y, tras dos años de operación, a diciembre de 2002, ya había beneficiado a 320.434 familias (véase cuadro 4.3).

CUADRO 4.3 PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN. BENEFICIARIOS Y PRESUPUESTO 2001-2007

Año	Beneficiarios	Presupuesto (en millones de dólares de 2007)		
		Apropiación	Compromisos	Pagos
2001	83,726	23,72	18,38	16,55
2002	320,434	72,75	72,70	71,65
2003	350,781	177,17	177,17	175,63
2004	340,420	117,24	117,24	78,28
2005	514,502	135,88	135,74	88,87
2006	682,307	156,74	156,72	115,51
2007 ^{1/}	1,559,369	278,08	78,22	72,11

^{1/}Los datos de 2007 son a octubre para beneficiarios y a agosto para presupuesto.

Fuente: Arias (2007) con base en datos del SIGOB

Operativamente, el programa ha funcionado mediante un esquema organizacional en el cual la UCN cuenta con Unidad Coordinadora Regional (UCR) por departamento, quien actúa como vínculo directo entre el nivel central y el nivel municipal. A su vez, en el nivel local, el Alcalde designa un Enlace Municipal (EM) quien coordina el programa en cada municipio. Cabe destacar también que para su funcionamiento, el Programa suscribió un convenio con el ICBF. En el cuadro 4.4 se presenta el esquema institucional de funcionamiento con el cual se inició el programa (FIP-RAS 2001)⁸².

⁸² Para una descripción de cómo funcionó a nivel operativo el programa, véase FIP-RAS (2001); Attanasio y Mesnard (2006); Attanasio et al. (2005).

CUADRO 4.4 ACTORES INVOLUCRADOS Y PRINCIPALES FUNCIONES EN EL DESARROLLO DE FAMILIAS EN ACCIÓN

Gobierno Nacional
Es el prestatario del Programa y su responsabilidad es contribuir con los recursos de contraparte para la ejecución de FA. También se encarga de garantizar la transparencia en la entrega de los subsidios a las familias pobres durante el desarrollo del Programa.
Acción Social
Acción Social-FIP, supervisa y garantiza el marco regulatorio que asegura la consistencia entre los objetivos y propósitos de la RAS y FA. Acción Social-FIP es el responsable de la puesta en marcha y ejecución del Programa a través de la UCN.
Unidad Coordinadora Nacional (UCN)
La UCN es la responsable de la administración técnica y financiera del Programa, de la contratación y adquisición de bienes y servicios, y del monitoreo y seguimiento del mismo; asimismo, es responsable de la ejecución del Programa desde el nivel central.
Comité Directivo Asesor, Subcomité Técnico Asesor
La principal tarea del Comité Directivo Asesor es velar por el cumplimiento de los objetivos de la RAS y hacer seguimiento periódico de su estado de avance. El Subcomité Técnico Asesor realiza seguimiento específico sobre el grado de avance en la ejecución del Programa y facilita la toma de decisiones que se requieran para agilizar operaciones asociadas con el Programa.
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)
El ICBF se encarga de apoyar la ejecución del Programa proporcionando la información respecto de los niños que asisten a los hogares comunitarios, hogares infantiles y jardines comunitarios del ICBF en aquellos municipios que van a incorporarse al Programa; asimismo, reporta las novedades de ingreso y retiro de niños de los programas anteriormente mencionados y apoya con infraestructura y logística a la UCR que opera en cada departamento.
Unidad Coordinadora Regional (UCR)
La UCR se encarga de la ejecución departamental de FA, y por lo general recibe apoyo de los funcionarios de la regional del ICBF.
Municipios
Los municipios se encargan de apoyar la ejecución del Programa aportando el enlace municipal y cumpliendo los compromisos establecidos en el convenio firmado entre Acción Social-FIP y el municipio.
Enlace Municipal
El EM se encarga de la ejecución del Programa dentro del municipio, en barrios y veredas.
Madres titulares
Las madres titulares beneficiarias del Programa son las receptoras del subsidio nutricional y escolar.
Madres líderes
La madre líder es elegida por las madres titulares con el fin de ser representadas. Se nombra una madre líder por vereda o barrio que debe representar a no más de 50 madres titulares.
Establecimientos escolares
Son los establecimientos escolares a los cuales asisten los beneficiarios del Programa y se consideran establecimientos participantes en FA.
Instituciones de salud
Son los establecimientos de salud donde se atiende a los beneficiarios del Programa y se consideran instituciones participantes.
Concejo Municipal de Política Social
Participa canalizando quejas y reclamos que puedan presentarse en el funcionamiento del Programa y sugiriendo soluciones a las dificultades en la oferta de servicios de salud y educación.
Instituciones financieras
Reciben los recursos del crédito del Banco Mundial y del BID que le son girados por Acción Social-FIP, y efectúan el pago a los beneficiarios bimestralmente.
Supervisores y operadores de la promoción en educación y salud familiar
Se encargan de capacitar a los operadores y elaborar y ejecutar los programas de promoción

Fuente: FIP-RAS, 2001.

Si bien el programa inicia con el gobierno de Pastrana en el año 2000, es en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006, 2006-2010) que es potenciado y expandido a nivel nacional. Aunque con Pastrana FA y los otros programas de la RAS desarrollaron sus intervenciones piloto y quedaron operando de manera adecuada, sentando las bases para la creación del Sistema Social de Riesgo (SSR) y el Fondo de Protección Social (FPS)

(Conpes 3144 de 2001), es con Uribe Vélez que, a pesar de una transición difícil entre un gobierno y otro⁸³, éste toma fuerza y se convierte en una iniciativa importante de la agenda social⁸⁴.

A finales del primer período de Uribe en 2006, *FA* había beneficiado a 1.403.618 niños de 682.307 familias, alcanzando cumplimientos del 105% y 140%, respectivamente (DNP 2007b, p. 24) (véase cuadro 4.3). Los resultados tempranos evidenciados por la evaluación de impacto del programa – que tuvo su primer seguimiento en 2003 y un segundo seguimiento entre 2005 y 2006 – incitaron a la administración de Uribe a darle atención a este programa y a conseguir más recursos de fuentes internas y externas para su continuación (DAPR-FIP-DNP 2006)⁸⁵.

El programa estaba planeado hasta el 2003. No obstante, los resultados de la evaluación de impacto sustentaron la continuidad del programa e incluso la ampliación de su escala de operación (DAPR-FIP-DNP 2006). De acuerdo con la evaluación, *FA* demostró “tener un impacto importante en el estado de salud, la calidad de consumo de los alimentos, el crecimiento y el desarrollo y el estado nutricional de la niñez menor de 5 años en las zonas rurales, así como en el aumento de la asistencia escolar de los niños entre 12 y 17 años en las áreas rurales”⁸⁶ (DNP 2006b) (véase cuadro 4.5)

⁸³ Los primeros meses de transición entre las dos administraciones fueron de tensiones e incertidumbre. Por un lado, sucedió lo que normalmente sucede: la suspensión de pagos y contratos mientras se posesiona el nuevo personal administrativo. Luego, se quiso dar un cambio de énfasis al Plan Colombia con el Programa Familias Guardabosques. Véase Murgueitio (2002).

⁸⁴ Esta agenda social esta plasmada en el *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado Comunitario*, en el cual el gobierno de Uribe define tres desafíos que la política social debe atender: “i) aumentar la eficiencia del gasto social para que los mayores recursos se traduzcan en mejores resultados; ii) mejorar la focalización del gasto para que los recursos lleguen a los más necesitados; y iii) consolidar un sistema de protección y asistencia social para mitigar los efectos negativo del ajuste fiscal y la volatilidad macroeconómica” (DNP 2003, pp. 165-166). Para esto, el gobierno implementó un *Plan de Reactivación Social* que incluía siete herramientas de equidad: i) Revolución educativa, ii) Protección y seguridad social, iii) Impulso a la economía solidaria, iv) Manejo social del campo, v) Manejo social de los servicios públicos, vi) País de propietarios y, vii) Calidad de vida urbana. El 70,2% de los recursos de inversión del gobierno durante el período 2003-2006, equivalentes a \$79,9 billones de pesos, fueron destinados a la financiación de estas siete herramientas. Véase DNP (2007b), pp. 5-6.

⁸⁵ Cabe destacar, de todas maneras, que la Banca multilateral también ejerció presión para que continuaran los programas de la RAS sin mayores modificaciones.

⁸⁶ Para un análisis detallado del impacto de *FA* sobre la población beneficiaria, véase DAPR-FIP-DNP (2006).

CUADRO 4.5 RESUMEN RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO DE FAMILIAS EN ACCIÓN

	Resultados
Educación	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento en asistencia escolar en secundaria (12-17 años) para zonas urbanas (4.97 puntos) y rurales (7.67 puntos). - Aumento en la asistencia escolar primaria (8-11 años) para las zonas rurales (1.89 puntos). - Disminución del número promedio de años repetidos para secundaria (12-17 años) en la zona urbana (0.9 años) y rural (1 año).
Oferta laboral	<ul style="list-style-type: none"> - No hay diferencias significativas entre municipios tratamiento y municipios control sobre el porcentaje de niños/as que han trabajado alguna vez en la vida (21.8%). - Reducción de 29.2% para la zona urbana y 35.7% para la zona rural sobre la tasa global de participación de las niñas entre 10 y 17 años. No hay resultados significativos para niños de zonas urbanas.
Ingresos familiares	<ul style="list-style-type: none"> - No hay diferencias significativas entre el ingreso de los hogares de municipios tratamiento y municipios control.
Consumo	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento del consumo total en la zona rural (\$48.351 pesos) y del consumo de alimentos en la zona urbana (\$24.614) y rural (\$34.192). - En general, los efectos son más claros e importantes en la zona rural que en la urbana. Además, los efectos del programa en el consumo son menores en el segundo seguimiento (2006) que en el primer seguimiento (2004).
Pobreza	<ul style="list-style-type: none"> - No hay efectos significativos en el comportamiento de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) entre municipios tratamiento y municipios control. - Incidencia en la disminución de pobres por línea de pobreza (LP) en la zona rural (5.5 puntos). - Disminución de indigencia en zona urbana (17.1 puntos) y zona rural (12.6 puntos). - Reducción de la brecha en gasto (indicador Sen, Foster, Green y Thorbecke) en zona urbana (6.6 puntos) y en zona rural (6.7 puntos).
Nutrición	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción en 9 puntos porcentuales en la tasa de desnutrición crónica en los niños menores de 7 años de las zonas rurales. - Reducción en 6.0 puntos porcentuales en la tasa de desnutrición global (peso para la edad), de niños de 0 a 35 meses de las zonas rurales.
Salud	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción de 9.5 porcentuales en el nivel de percepción de enfermedad diarreica (EDA) en niños menores de 36 meses

Fuente: DAPR-FIP-DNP (2006), "Resumen Ejecutivo".

Así, entre 2004 y 2005, el programa amplió su cobertura en más de 150 mil familias, después de un período de estancamiento de su número de beneficiarios entre 2003 y 2004, y garantizó su implementación hasta 2006. Esto implicó nuevas operaciones de crédito (Conpes 3359 de 2005 y 3449 de 2006 por valor de \$US 86 millones y \$105 millones respectivamente) (Arias 2007, p. 5; DNP 2005; DNP 2006b).

Aunque es en el segundo gobierno de Uribe cuando *FA* se vuelve un elemento central de la política social, y en general de toda la agenda política, en el primer gobierno se realizaron acciones institucionales importantes que sentaron las bases para que *FA* se expandiera masivamente a partir del 2006. Si bien, tal y como había prometido en su campaña⁸⁷, Uribe

⁸⁷ "El tema de la seguridad se integró en la conciencia ciudadana hasta convertirse en el problema más sentido de la opinión pública durante último año de gobierno de Pastrana. Esta situación le sirvió al candidato disidente del Partido Liberal, Álvaro Uribe, para ascender en las encuestas electorales, sobre la base de la

concentró sus esfuerzos durante el primer período en la implementación de su “política de seguridad democrática”⁸⁸ (Leal Buitrago 2006), esto no quiere decir que en ese cuatrienio Uribe no haya hecho avances en términos de la política social. En su primer gobierno, Uribe logró, por un lado, mediante la creación del Ministerio de Protección Social (MPS), consolidar el Sistema Social de Riesgo (SSR) y el Fondo de Protección Social (FPS), y, por el otro, integrar en una sola entidad todos los programas sociales que dependían de la Presidencia de la República.

El SSR y el FPS, creados mediante el Conpes 3144 de 2001 con el objetivo de “proteger a las poblaciones pobres y vulnerables ante choques económicos que afecten masivamente sus ingresos” (DNP 2001), debían permitir coordinar y articular las intervenciones públicas orientadas a la protección social⁸⁹. Durante el primer período de Uribe, el enfoque del manejo del riesgo social (véase Capítulo 3) y los mecanismos del SSR y el FPS que lo ponen en práctica, se van a llevar aún más lejos con: i) la aprobación del Conpes 3187 de 2002, que plasma el desarrollo institucional de estos mecanismos (DNP 2002a), ii) la creación del Ministerio de la Protección Social (MPS), resultado de la fusión de las carteras de Salud y Trabajo, y iii) la formulación, mediante la Ley 789 de 2002, del Sistema de Protección Social (SPS). De esta manera, la implementación de *FA* va a quedar sustentada

persistencia de la violencia guerrillera y su competencia armada con los grupos paramilitares. Además de la *seguridad con autoridad*, su campaña política se basó en la crítica a la corrupción y la politiquería, complemento moralista de gran impacto en un país en el que el sistema político se sustenta en prácticas clientelistas y corruptas. De esta forma, Uribe triunfó en la primera vuelta electoral, en mayo de 2002, frente al candidato oficial el Partido Liberal [Horacio Serpa]”. Véase Leal Buitrago (2006), p. 4.

⁸⁸ De acuerdo con Leal Buitrago (2006, p. 3), “la política de seguridad democrática de Uribe se construyó sobre la marcha mediante tres líneas de acción: la primera, la continuación de la ofensiva contra las FARC, activada al final del gobierno anterior; la segunda, una “política de paz” con los paramilitares, y la tercera, un grupo de políticas específicas – como los soldados campesinos, los estímulos a la desertión y las redes de informantes – destinadas a alimentar a las otras dos. La ofensiva contra las FARC – que continuó con la ayuda de Estados Unidos – se sofisticó luego mediante el Plan Patriota, que se concentró en el sur del país, retaguardia estratégica de esta guerrilla. El proceso con los paramilitares ha sido complejo, debido a las dificultades de sacar adelante una ley [Ley de Justicia y Paz, aprobada en el Congreso el 20 de junio de 2005] que permite un castigo menor para los autores de crímenes de guerra y violaciones al derecho humanitario. Y las políticas puntuales han sido ambivalentes en sus resultados, así como lo es la política de seguridad en general”. Para un balance detalla de la política de seguridad democrática para el período 2002-2005 véase, entre otros, a Leal Buitrago (2006).

⁸⁹ Los programas constituyentes del SSR debían ser flexibles a los ciclos económicos y tener la capacidad de ampliar o reducir su escala de acuerdo con los requerimientos de la población objetivo. A su vez, el FPS debía ser el mecanismo de financiación que permitiera superar la restricción de recursos y así garantizar la estabilidad del gasto social para mantener o ampliar las coberturas de los principales programas sociales para las poblaciones más vulnerables, cuando se ha producido un choque negativo. Véase Consejería Presidencial para la Política Social (2002), pp. 145-147).

en el marco de la nueva concepción de la política social y, en esa medida, va a articularse con el conjunto de programas sociales del Estado colombiano.

Por otro lado, en el 2003, con el propósito de canalizar los recursos nacionales e internacionales para ejecutar todos los programas sociales que dependen directamente del DAPR, el primer gobierno de Uribe, a través del Decreto 2467 de 2005, crea la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social)⁹⁰. Así se integran, en una sola entidad, la RSS y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI), dándole un piso institucional, operativo y presupuestal al programa *FA* en la Presidencia de la República. Por ejemplo, el director de Acción Social, que es nombrado por el presidente de la República, es el encargado, entre otras funciones, de designar a las autoridades de *FA*. Además, el patrimonio y los ingresos de Acción Social están constituidos por partidas asignadas en el Presupuesto General de la Nación (PGN), recursos provenientes de crédito interno y externo, recursos provenientes de la cooperación nacional e internacional, recursos del Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional y los recursos del Fondo de Inversión para la Paz, de tal forma que, al hacer parte de esta entidad, *FA* garantiza su sostenibilidad financiera (Decreto 2457 de 2005, Artículo 4°).

Es en el segundo gobierno de Uribe, no obstante, cuando la cuestión social y, por lo tanto, *FA*, se van a volver asuntos prioritarios dentro de la agenda gubernamental. En primer lugar, en el *Plan de Desarrollo 2006-2010, Estado Comunitario: Desarrollo para todos* (DNP 2006a), aprobado mediante la Ley 1151 de 2007, se va a hacer énfasis, tanto a nivel conceptual como presupuestario, en la estrategia de “Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad”, la cual va a representar el 57% de los recursos totales, con un gasto presupuestado de \$130.185 billones de pesos (véase cuadros 4.6 y 4.7) (DNP 2006a, p. 617).

⁹⁰ Acción Social tiene por objeto coordinar, administrar y ejecutar los programas dirigidos a la población pobre y los proyectos de desarrollo, coordinando y promoviendo la cooperación nacional e internacional, técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país. Los programas a cargo de Acción Social son: el Programa de Apoyo Integral a la Población Desplazada, el Programa de Atención a Víctimas de la Violencia, el Programa de Gestión de Reconstrucción, el Programa de Donaciones, la Red de Seguridad Alimentaria (RESA), el Programa de Minicadenas Productivas y Sociales, Familias en Acción, Obras para la Paz, Vías para la Paz, Familias Guardabosques, el Programa de Proyectos Productivos, el Programa de Reconversión Laboral y el Programa de Cooperación Internacional.

CUADRO 4.6 PLAN DE INVERSIONES PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 2007-2010

Millones de pesos constantes de 2006

Objetivos y Estrategias PND	2007-2010				
	Central	Descentral.	S.G. Particip.	Privado	Total
1. Estado Comunitario: Desarrollo para todos					
2. Política de defensa y seguridad democrática*	13.622.670	0	0	0	13.622.671
2.1 Hacia la consolidación de la Política de Seguridad Democrática	11.083.615	0	0	0	11.083.615
2.2 Desplazamiento, derechos humanos y reconciliación	2.539.056	0	0	0	2.539.056
3. Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad	40.070.484	201.318	71.088.844	18.823.451	130.184.096
3.1 Pobreza y población vulnerable	14.043.832	0	5.522.335	0	19.566.167
3.2 Mercado y relaciones laborales	121.807	0	0	0	121.807
3.3 Inserción de familias en el Sistema de Protección Social	14.988.436	201.318	62.227.849	1.296.164	78.713.767
3.4 Banca de las oportunidades	116.189	0	0	3.130.430	3.246.619
3.5 Ciudades Amables	5.206.488	0	3.338.660	14.160.973	22.706.121
3.6 Infraestructura para el desarrollo	4.822.387	0	0	0	4.822.387
3.7 Equidad en el campo	771.344	0	0	235.884	1.007.228
4. Crecimiento alto y sostenido: la condición para un desarrollo con equidad	17.174.749	18.769.699	0	33.514.690	69.459.138
4.2 Agenda Interna: Estrategia de desarrollo productivo	14.124.663	18.769.699	0	32.235.799	65.130.161
4.3 Consolidar el crecimiento y mejorar la competitividad del sector agropecuario	3.050.086	0	0	1.278.891	4.328.977
5. Gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible	607.717	0	0	0	607.717
5.1 Una gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible	414.640	0	0	0	414.640
5.2 Gestión del riesgo para la prevención y atención de desastres	193.077	0	0	0	193.077
6. Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos	4.087.525	0	0	0	4.087.526
6.1 Los requisitos del Estado comunitario	2.574.479	0	0	0	2.574.479
6.2 Los retos del Estado comunitario	1.513.047	0	0	0	1.513.047
7. Dimensiones especiales del desarrollo	3.626.970	0	1.526.383	5.446.553	10.599.905
7.1 Equidad de género	5.884	0	0	0	5.884
7.2 Juventud	4.476	0	0	0	4.476
7.3 Grupos étnicos y relaciones interculturales	94.085	0	372.864	0	466.949
7.4 Dimensión regional	1.146.724	0	1.153.519	0	2.300.243
7.5 Ciencia, tecnología e innovación	1.378.968	0	0	5.446.553	6.825.521
7.6 Cultura y desarrollo	657.728	0	0	0	657.728
7.7 Demografía y desarrollo	282.630	0	0	0	282.630
7.8 Sector de la economía solidaria	17.322	0	0	0	17.322
7.9 Política exterior y migratoria	39.152	0	0	0	3.912
TOTAL GENERAL	79.190.116	18.971.017	72.615.227	57.784.694	228.561.054

* No incluye \$45,070,985 millones que corresponde a los gastos de funcionamiento del Sector Defensa y Seguridad.

Fuente: DNP (2006a), p. 617.

CUADRO 4.7 PLAN DE INVERSIONES SECTORIAL 2007-2010

Millones de pesos constantes 2006

SECTORES	TOTAL				
	Central	Descentral	S.G. Particip.	Privado	Total
Agropecuario	3.865.930	0	0	1.646.193	5.512.123
Acción Social	7.219.270	0	0	0	7.219.270
Ambiente, viv. Y dlo terr	3.059.646	0	338.660	14.160.973	17.559.279
Comercio, ind. Y turismo	225.158	0	0	520.927	746.085
Comunicaciones	1.368.190	0	0	7.590.427	8.958.617
Congreso	13.459	0	0	0	13.459
Cultura	656.826	0	0	0	656.826
Dane	425.443	0	0	0	425.443
Dansocial	17.322	0	0	0	17.322
Defensa y Seguridad*	9.837.445	0	0	0	9.837.445
Educación	3.737.522	0	4.038.693	1.296.164	9.072.379
Función Pública	77.822	0	0	0	77.822
Hacienda	2.991.485	0	0	3.130.430	6.121.915
Justicia	3.074.573	0	0	0	3.074.573
Minas y Energía	3.751.128	18.769.699	0	13.372.740	35.893.567
Organismos de control	418.877	0	0	0	418.877
Planeación	1.842.630	0	0	5.315.135	7.157.765
Presidencia	85.574	0	0	0	85.574
Protección Social	24.564.078	201.318	18.675.789	0	43.441.185
Relaciones Exteriores	39.152	0	0	0	39.152
Transporte	10.918.587	0	0	10.751.705	21.670.292
Asignaciones especiales	0	0	788.750	0	788.750
Propósito general	0	0	8.177.179	0	8.177.179
Municipios < 25 mil Hab	0	0	1.096.156		1.096.156
TOTAL GENERAL	79.190.116	18.971.017	72.615.227	57.784.694	228.561.054

* No incluye \$45,070,985 millones que corresponde a los gastos de funcionamiento del Sector Defensa y Seguridad.

Fuente: DNP (2006a), p. 622.

Al interior de esta estrategia el gobierno va a desarrollar siete iniciativas específicas: 1) Pobreza y Población Vulnerable; 2) Mercado y Relaciones Laborales; 3) Inserción de las Familias en el Sistema de Protección Social; 4) Banca de las Oportunidades; 5) Ciudades Amables; 6) Infraestructura para el Desarrollo; y 7) Equidad en el Campo (DNP 2006a) (véase cuadro 4.8). El programa *FA* va a formar parte de la iniciativa de Pobreza y Población Vulnerable, junto a *Red Juntos* (DNP 2006c).

CUADRO 4.8 ESTRATEGIA REDUCCIÓN DE POBREZA Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO Y LA EQUIDAD, PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010

Millones de pesos de 2006

Objetivos y estrategia PND	Total				
	Central	Descentralizado	SGP	Privado	Total
a) Pobreza y población vulnerable	14.043.832	0	5.522.335	0	19.566.167
b) Mercado y relaciones laborales	121.807	0	0	0	121.807
c) Inserción de las Familias en el Sistema de Protección Social	14.988.436	201.318	62.227.849	1.296.164	78.713.767
d) Banca de las Oportunidades	116.189	0	0	3.130.430	3.246.619
e) Ciudades Amables	5.206.488	0	3.338.660	14.160.973	22.706.121
f) Infraestructura para el desarrollo	4.822.387	0	0	0	4.822.387
g) Equidad en el campo	771.344	0	0	235.884	1.007.228
Reducción de pobreza y promoción del empleo y la equidad – Total	40.070.483	201.318	71.088.844	18.823.451	130.184.096

Fuente: DNP (2007a), p. 14.

En segundo lugar, *FA*, que se erige como un componente fundamental de la estrategia de reducción de la pobreza y promoción de la equidad contemplada en el PND 2006 – 2010, se expande en cuanto a su cobertura e implementación en municipios que no fueron cubiertos en su fase inicial y de manera particular hacia las zonas urbanas marginadas de ciudades con más de 100 mil habitantes. Mediante los Documentos Conpes 3449 de 2006 (DNP 2006b) y 3472 de 2007 (DNP 2007c), el Gobierno Nacional aprueba la ampliación del programa a 1.500.000 de familias pobres en todas las regiones y municipios del país (1.200.000 del nivel 1 del Sisbén y 300.000 incluidas en el Registro Único de Población Desplazada) así como el crédito externo con la Banca multilateral hasta por US \$1.500 millones para garantizar esta expansión entre 2007 y 2010 (DNP 2007c).

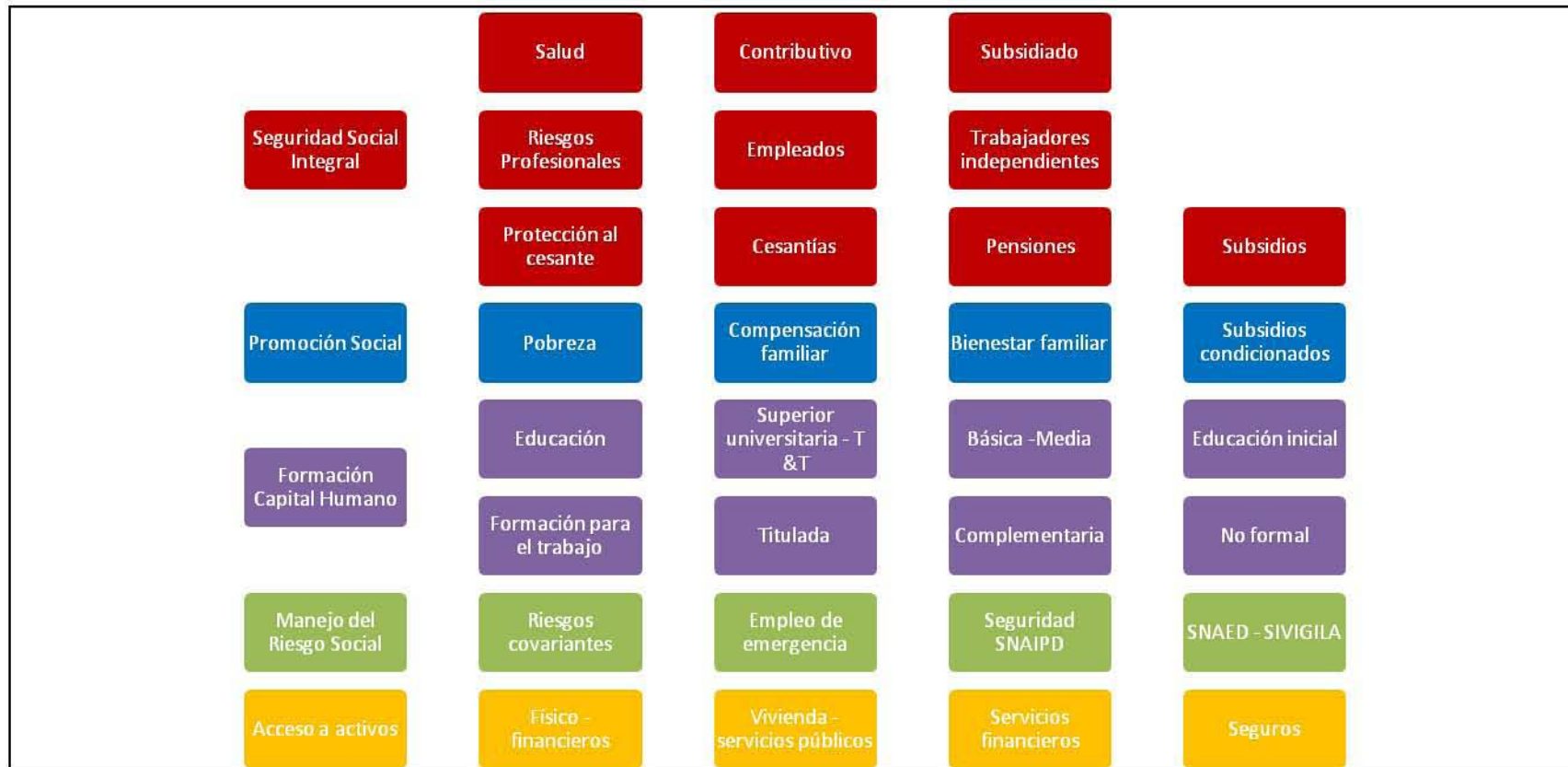
Como se puede observar en el cuadro 4.3, para 2007 el programa llevaba 6 años en ejecución, con alrededor de 1.5 millones de familias beneficiarias y recursos del orden de \$US 1.812 para su etapa de expansión 2007-2010 (Arias 2007, p. 3). Para finales de 2007, el programa ya contaba con 1.571.256 familias inscritas, pertenecientes a 1.093 de los 1.098 municipios del país (Acción Social 2008, p. 7). De ahí que, a comienzos de marzo de 2008, el presidente Uribe le haya exigido a su equipo doblar la meta y llegar en 2010 a 3

millones de familias vinculadas⁹¹. A noviembre 11 de 2008, el programa había beneficiado a 1.765.283 familias (SIGOB 2008) (véase también gráfico 3 en Anexo)

En tercer lugar, durante este segundo gobierno de Uribe se va a fortalecer el diseño del SPS, articulando así el programa *FA* dentro del marco de la política social del gobierno colombiano. Según Arias (2007, pp. 8-9), el SPS, partiendo del hecho de que no toda la población está en capacidad de acceder a la protección social por sus propios medios, contiene elementos tanto de aseguramiento como de asistencia pública, desarrollados a través de cinco componentes (véase cuadro 4.9). El primero (Seguridad Social Integral), está relacionado con los mecanismos de aseguramiento a riesgos: salud, riesgos profesionales y pensiones. El segundo componente hace referencia a los apoyos adicionales que da el Estado a las familias más pobres y vulnerables para que puedan ser generadoras de su propio desarrollo (Sistema de Promoción Social). El tercer componente hace relación al proceso de formación de capacidades para todos los individuos en todo su ciclo vital (Sistema de Formación de Capital Humano). El cuarto componente incluye las acciones oportunas brindadas al momento de presentarse un riesgo covariante que afecte a una parte o el conjunto de la población (Manejo Social del Riesgo). El quinto componente incluye todos los apoyos para que las familias puedan adquirir activos e insertarse al mercado financiero (Acceso a activos). Por las condiciones del programa, *Familias en Acción* se ubica dentro del segundo componente.

⁹¹ En el Consejo Comunitario 191, realizado en Magangué Bolívar en marzo 8 de 2008, el presidente Uribe instruyó a sus ministros sobre la ampliación de la meta de *Familias en Acción* de la siguiente forma: “Le voy a pedir este favor a Planeación y Hacienda: miren dónde se hace el recorte para tener la plata el año entrante y llegar a tres millones de Familias en Acción. Vamos a aplicarle a esto aquella regla contable de don Pepe Sierra: hay cosas para las cuales [...] plata tiene que haber. Haya o no haya, tenemos que conseguirla, pero hay que financiar tres millones de Familias en Acción”. Véase Secretaría de Prensa Presidencia de la República (2008).

CUADRO 4.9 SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN COLOMBIA



Fuente: DNP (2007a).

En cuarto lugar, *FA* va a constituirse en la base de la *Red Juntos* que, según el mismo gobierno, constituye “un nuevo modelo de gestión de la política social para mejorar las condiciones de vida de los más pobres y contribuir con la estabilización socioeconómica de las familias en condición de desplazamiento”⁹². A septiembre de 2008, 88.474 familias se encontraban vinculadas a la *Red Juntos* con acompañamiento familiar y con acuerdo de corresponsabilidad, de las cuales 78.984 pertenecen al nivel 1 del Sisbén y 9.490 son familias en condición de desplazamiento. Se espera que al finalizar el año, 450 mil familias se encuentren vinculadas a esta estrategia (DNP 2008, p. 13).

Teniendo claro el contexto de la creación de *FA* y la forma en que se dio su puesta en marcha y consolidación, se intenta ahora plantear una lectura crítica sobre este programa, basada en la interpretación de los PTC que se expone a continuación.

Hipótesis para una nueva interpretación de la consolidación de los PTC

Para elaborar una nueva interpretación sobre los PTC resulta útil revisar estudios previos que han abordado la relación entre algún tipo de programa social y el régimen político del cual hacen parte, entendiendo régimen político como “aquel escenario del proceso político en el que, la forma estatal, al igual que las demás formas sociales que constituyen la relación capitalista, desarrolla su propia dinámica y se mueve con relativa autonomía dentro de sus coordenadas”⁹³ (Moncayo 2004, p. 151). Algunas autoras (Laurell 1994; Dresser 1994a y 1994b; Soederberg 2001) han examinado esta relación para el caso específico del *Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)*⁹⁴ y el gobierno de Carlos Salinas de Gortari en México (1988-1994).

⁹² “En este modelo se articulan las intervenciones de las entidades en torno a las familias vinculadas, brindándoles acceso preferente a los servicios sociales del Estado que les permita cumplir 45 logros básicos en 9 dimensiones: identificación, ingresos y trabajo, educación, salud, nutrición, habitabilidad, dinámica familiar, bancarización y ahorro, y apoyo para garantizar el acceso a la justicia”. Véase DNP (2008), p. 13.

⁹³ De acuerdo con Moncayo (2004, p. 152), “la autonomía que se reconoce al Estado es su independencia relativa frente a las capas y las fracciones del capital, así como frente a las demás clases dominantes consideradas en particular. Es una autonomía determinada por las divergencias existentes dentro del bloque de poder, las cuales hacen que el Estado se estructure como una compleja red de funciones e instituciones, mediante las cuales cada una de ellas acepta en forma diferencial los intereses de las distintas fracciones de clase y, al tiempo, se liman las asperezas más agudas que las separan y armonizan los intereses del conjunto”. Al respecto, véase Moncayo (2004), pp. 151-153.

⁹⁴ “El *Pronasol* fue concebido para atender, por medio de programas especiales, la mayor cantidad posible de expresiones del bienestar social como salud, educación, alimentación, vivienda, equipamiento urbano (agua,

Para Laurell (1994), el *Pronasol* es “la manifestación más visible del cambio operado en la política social mexicana con el abandono de la noción de los derechos sociales a favor de la selectividad y discrecionalidad” (p. 163). A pesar del discurso gubernamental, que presentaba al *Pronasol* como una política social activa y participativa que iba a garantizar un piso social básico y promover el empleo productivo, según Laurell, “una revisión mínimamente objetiva deja claro que [este programa] no puede cumplir ninguno de estos objetivos” (p. 164)⁹⁵. En tanto que su objetivo no estaba dado por lo que se proyectaba hacer, Laurell considera que para entender el pleno significado de este programa es necesario recurrir al contexto global del proyecto de la fracción dominante del Partido Revolucionario Institucional (PRI)⁹⁶. En este contexto, el *Pronasol* puede ser entendido como un instrumento político que, sin afectar los principios básicos de la política económica neoliberal, le permitió al gobierno mexicano contrarrestar el descontento contra ésta, presentándose como una iniciativa comprometida con el bienestar de la población empobrecida (p. 167). “El *Pronasol* se logra presentar como la prueba de que la doctrina gubernamental es el ‘liberalismo social’ y no el neoliberalismo⁹⁷”.

Por otro lado, tal como lo analiza Dresser (1994a y 1994b), el *Pronasol* concentró todavía más el poder político en manos del Presidente, ya que estaba al margen del proceso institucional de decisiones. Para esta autora, el *Pronasol*, al presentarse como una iniciativa directa del Presidente, se asemeja al tradicional populismo demagógico, ya que recurre al expediente de proyectar al presidente como protector de los pobres y no como al administrador de los fondos públicos de una nación. Sin embargo, este programa no es

drenaje, pavimento, electricidad, etcétera), y acceso al empleo. En virtud de ello, se caracteriza por multiplicidad de programas, lugares de aplicación, y en su planeación y ejecución participan numerosos actores: organizaciones sociales, comités de beneficiarios, organismos centralizados y descentralizados e instancias de la administración pública federal, estatal y municipal. De ahí que el *Pronasol* se postule como el mecanismo esencial de la nueva relación Estado-sociedad”. Véase Gordon 1993, p. 351.

⁹⁵ De acuerdo con Laurell (1994, pp. 163 y 164), el presupuesto asignado al *Pronasol* era bastante reducido; correspondió al 0,32% del PIB en 1989 y todavía en 1992 no era más que el 0,69% del PIB. Destaca, además, que su presupuesto en 1992, como porcentaje del PIB, era más bajo al dedicado a desarrollo regional en 1982. Por otra parte, la comparación entre presupuesto de *Pronasol* y pérdida de masa salarial revela que la población trabajadora no ha sido ni lejanamente compensada mediante este programa. Así, sus fondos sólo representan entre el 2,8% y 5,7% de la pérdida salarial en el período 1989-1992.

⁹⁶ A finales de los ochenta, la fracción dominante del PRI estaba interesada en vincularse con los circuitos económicos internacionales, particularmente el de Estados Unidos.

⁹⁷ Para comprender el planteamiento del “liberalismo social” propuesto por el gobierno de Salinas de Gortari véase Salinas de Gortari, Carlos (1992). *El liberalismo social, nuestro camino*. México: Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social.

mero discurso: posee una base material que es manejada por el Ejecutivo federal de manera discrecional.

En últimas, como argumenta Laurell (1994, pp. 168-169), el *Pronasol* obedeció a dos objetivos políticos precisos: uno, relacionado con la prioridad máxima del PRI, que sería restablecer la credibilidad en sus victorias electorales⁹⁸; y, otro, construir un sistema neo-corporativo, apoyado en una extensa red horizontal de “Comités de Solidaridad” articulada directamente al Ejecutivo Federal, para reemplazar la vieja estructura corporativa, basada en las organizaciones sindicales y campesinas altamente centralizadas y verticalmente controladas.

Similarmente, Soederberg (2001) examina la manera en que el cambio del modelo de desarrollo en México desde finales de los ochenta, de uno basado en la sustitución de importaciones a otro basado en la inserción internacional, implicó la puesta en marcha de nuevas prácticas institucionales y discursivas para legitimar las nuevas formas de acumulación. Su argumento central es que, visto desde la perspectiva del materialismo histórico, el *Pronasol*, “ni es un mecanismo para aliviar la situación de pobreza de la mayoría de la población mexicana ni un avance en la construcción de la sociedad civil de arriba hacia abajo [como se ha expuesto en la literatura oficial], sino, más bien, un reflejo de las nuevas formas de dominación política e ideológica orientadas a preservar la hegemonía de las clases dominantes, excluyendo así de la formulación de la política pública a vastos sectores de la sociedad [traducción propia]” (Soederberg 2001, p. 104). Más que proveer una evaluación técnica de este programa social, esta autora se interesa por explicar su surgimiento histórico y su articulación con un entorno político y económico macro. Retomando conceptos básicos del pensador italiano Antonio Gramsci, como el de “Estado integral” y el de “hegemonía”, Soederberg dilucida cómo el *Pronasol* es un instrumento de

⁹⁸ Las elecciones presidenciales de 1988 fueron muy cuestionadas por el fraude contra el candidato presidencial del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas. De alguna manera, el *Pronasol* pretendió, y hasta cierto punto logró, legitimar el gobierno de Salinas que siempre cargó la sombra del fraude electoral. En 2004, el mismo ex presidente Miguel de la Madrid reconoció abiertamente que sí hubo fraude electoral y que Salinas de Gortari quedó elegido de forma ilegítima. Al respecto, véase de la Madrid, Miguel (2004). *Cambio de rumbo. Testimonio de una Presidencia -1982-1988*. México: Fondo de Cultura Económica.

la “revolución pasiva”⁹⁹ del Estado para apaciguar las voces de protesta frente a las reformas neoliberales y legitimar el nuevo bloque hegemónico que surge de ellas.

Aunque con diferentes enfoques y planteamientos, en términos generales, la línea argumentativa que comparten estas autoras es que el *Pronasol*, más allá de los objetivos explícitos que se había propuesto para atacar la pobreza en las áreas rurales aisladas de México, fue un mecanismo de *legitimación* del gobierno de Salinas de Gortari, en un contexto de ingobernabilidad, tras el impacto negativo que habían traído las reformas económicas estructurales¹⁰⁰ y la cuestionada legitimidad producto de las elecciones de 1988. De esta manera, se da cuenta de la *función política* (Vilas 1995) que posee el programa social dentro del orden neoliberal (Estrada 2004).

A pesar de que México tiene una historia política particular que no puede utilizarse para explicar la evolución política de otros países y que el *Pronasol* fue un programa social con unas características únicas que tampoco podrían dar cuenta de otro tipo de programas – aunque es claro que el *Pronasol* es el antecedente inmediato de *Progresá*, el programa que sirvió de modelo para el diseño de *Familias en Acción* y los demás PTC en la región –, no es inconcebible que de los análisis críticos que se han hecho sobre éste puedan extraerse algunas reflexiones acerca de la función política que han tenido las versiones *nacionales* de los PTC – bien sea como iniciativas ejecutadas desde el comienzo por el nivel central (*Progresá*, *Familias en Acción*) o como iniciativas que han ido cooptando programas municipales y regionales, como es el caso de *Beca Familia*. La pregunta que ronda a estas consideraciones es, si es posible, encontrar algún factor que permita comprender, aparte de los aspectos técnicos que se han expuesto desde la ortodoxia (alta eficiencia en la focalización del gasto, altos niveles de impacto en la población, alta flexibilidad

⁹⁹ De acuerdo con la noción de Gramsci, la “revolución pasiva” es un cambio en las *formas de dominación política e ideológica* llevado a cabo por la clase dominante y que está enmarcado en una transformación más amplia de las relaciones sociales de producción capitalista.

¹⁰⁰ Entre 1984 y 1992 la distribución del ingreso en México empeoró de forma significativa, pasando el índice de Gini de 0,429 a 0,474. Véase Laurell (1994), p. 158. Para un análisis de las reformas económicas estructurales en México véase Manrique Campos (2001). Por otro lado, la insurrección indio-campesina, encabezada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) e iniciada el primer día de 1994 en Chiapas, fue la expresión extrema de las tensiones y contradicciones sociales y políticas generadas después de once años de políticas neoliberales.

institucional, financiera y operativa, etc.), la consolidación de los PTC en la región como elementos del aparato estatal de los regímenes políticos actuales.

A manera de hipótesis, se propone que la función política sea, más que los objetivos explícitos en términos de formación del capital humano y de mantenimiento de un nivel de consumo mínimo en el hogar, lo que explique por qué estos programas han logrado apuntalarse en la región como uno de los principales mecanismos de política social en un contexto de construcción del orden neoliberal. Los PTC estarían surtiendo lo que Ferguson¹⁰¹ (1990) denomina “efectos colaterales”, es decir, efectos no planeados por la intervención social que inciden directamente en la sociedad. En el caso de los PTC, esta incidencia adquiriría la forma de proveer de legitimidad a los regímenes políticos que en América Latina han venido implementando las reformas neoliberales.

Los programas sociales provistos por los gobiernos, como bien lo señala Ferguson (1990, p. 253), nunca son políticamente inocentes; a pesar de su aparente neutralidad y racionalidad, hacen parte del ejercicio del poder, en otras palabras, “sirven para gobernar”. En la medida en que los efectos políticos “inesperados” que tienen los PTC sirven para gobernar, su popularidad en América Latina es más comprensible, sobre todo en un contexto (de consolidación del orden neoliberal) en el que, por el creciente malestar social, este tipo de mecanismos de legitimación política se hacen cada vez más necesarios.

Aunque es cierto que los programas han logrado aumentar los niveles de escolaridad y de nutrición y salud en sus beneficiarios, su alcance, como se vio en los capítulos anteriores, es asistencial, “bomberil” (Vilas 1997), ya que las políticas económicas que los preceden excluyen a mayor velocidad de lo que éstos incluyen. Por lo que es posible afirmar que su finalidad principal es legitimar la hegemonía política de los regímenes actuales y el

¹⁰¹ En su estudio sobre el “aparato” del desarrollo en Lesotho, James Ferguson (1990, pp. 251-277) retoma el planteamiento de Foucault de “los efectos-instrumento” de tecnologías políticas como la de la prisión. El argumento fundamental de Ferguson es que, aunque los proyectos de desarrollo rural en Lesotho fracasaron en su mayor parte, sus efectos colaterales, o mejor, instrumentales, tuvieron sin embargo consecuencias de largo alcance para las comunidades involucradas. Como la prisión en el caso de Foucault, que fracasa respecto de su objetivo explícito de reformar al criminal pero logra producir una sociedad normatizada y disciplinada, el aparato del desarrollo muestra una notable productividad: no sólo contribuye a un mayor control de la población por parte del Estado, sino que *despolitiza* los problemas de la pobreza que en principio debe resolver.

mantenimiento del orden neoliberal, el cual requiere fortalecer de nuevo al poder Ejecutivo para continuar con la consolidación de las reformas.

Esta hipótesis comenzaría a validarse con la observación de cómo el posicionamiento de los PTC en la región ha tenido lugar, justo cuando los gobiernos centrales en la región estaban en mora de recuperar su poder político, paradójicamente debilitado por los procesos de descentralización y privatización promovidos por los organismos multilaterales. Según Restrepo (2006), tras los procesos de descentralización experimentados por la región entre finales de los ochenta y mediados de los noventa, recientemente el péndulo se ha inclinado de nuevo hacia una fuerte centralización del poder. En algunos países, como Colombia o Perú, “se han socavado las autonomías de los gobiernos locales recortando transferencias, interviniendo funciones, suplantando el liderazgo político de los mandatarios territoriales por el presidente, su equipo central y múltiples programas nacionales de discreción gubernamental” (Restrepo 2006, p. 32). Esta recentralización del poder político ha encontrado en los PTC un instrumento apropiado para canalizar de nuevo recursos hacia el Ejecutivo.

De acuerdo con la evidencia de Villatoro (2007), consultor de la CEPAL que ha hecho una revisión exhaustiva de los PTC en América Latina, es claro que buena parte de los PTC funcionan desde el nivel central de gobierno, sin que las administraciones locales tengan mayor responsabilidad. En México, por ejemplo, esta estrategia de centralizar la operación del programa, se ha justificado “por la necesidad de ‘blindar’ políticamente al programa y evitar el clientelismo” (p. 19). Por otro lado, según Draibe (2006, p. 139), desde el punto de vista político, *Beca Familia* ha sido “la más eficaz bandera del gobierno del presidente Lula y, aparentemente, según ciertas encuestas de opinión, produjo importantes dividendos electorales en las elecciones presidenciales de 2006”.

Para continuar validando la capacidad explicativa de esta hipótesis que pretende dar cuenta de la consolidación de los PTC en la región, se hace necesario realizar el análisis del caso concreto de *Familias en Acción* y su relación con el régimen político colombiano en la actualidad. Aunque reviste particularidades del régimen político colombiano que no permiten hacer generalizaciones, el análisis en Colombia de esta relación *Familias en Acción*-régimen político, suministra algunos elementos para acercarnos, así sea de manera

preliminar, a un entendimiento de la funcionalidad política que han tenido los PTC en la región dentro de aquellos Estados que han interiorizado la tarea de construir un orden neoliberal, tal como lo ha exigido la fase contemporánea del capitalismo.

No sobra señalar dos dificultades resultantes a la hora de hacer este tipo de análisis para Colombia. La primera tiene que ver con el obstáculo de sacar la discusión de los términos coloquiales, que remite sólo al debate entre los defensores y los opositores del régimen actual. Aunque el marco interpretativo propuesto va a aplicarse inicialmente a la formación social colombiana (que ciertamente tiene particularidades que no aplican para los demás países, especialmente por el fenómeno del conflicto armado), éste debería poder extenderse hacia otras formaciones sociales de la región, en tanto que la discusión está planteada en términos de los modelos de política social que ha venido adoptando América Latina en la era neoliberal, independientemente del gobernante de turno. La segunda, tiene que ver con la manera en que la complicada realidad cotidiana nos lleva a hacer análisis coyunturales que esconden el fondo estructural de los procesos a los cuales asisten las sociedades latinoamericanas. En Colombia, la crisis de ayer es reemplazada por la crisis de hoy que luego es borrada por la de mañana y así sucesivamente, difícilmente procurando trazar las continuidades y los trasfondos entre unas y otras. Sin saber ya desde hace cuánto, la gran mayoría de análisis se han apartado de todo cuestionamiento de la organización social de la producción en la cual vivimos y admitimos, con naturalidad, el orden vigente sin atenuante alguno¹⁰² (Moncayo 2004, pp. 331-332.)

Los efectos políticos de *Familias en Acción* en Colombia

No hay duda de que *FA* se ha convertido en un referente de la política social del gobierno de Uribe Vélez. Su magnitud en términos de presupuesto y de cobertura hace que, a primera vista, sea un contrasentido afirmar que este programa no está contribuyendo, si no a disminuir, por lo menos sí a aliviar la pobreza que adolece la mayoría de la población del país. Además, como ya se señaló, las evaluaciones de impacto demuestran resultados contundentes al respecto, por lo menos en las áreas rurales. ¿Cómo es posible entonces,

¹⁰² De acuerdo con Moncayo (2004), “se asiste así a una especie de desarme que impide acudir al discurso crítico, que arrastra a abrazar los discursos ambiguos de la posmodernidad. Se ha vuelto un tabú plantear o hablar del orden social capitalista que nos rige y más aún mencionar su nombre exacto” (p. 332).

argumentar que, con la justificación de combatir la pobreza, *FA* busca fortalecer el régimen político de Uribe Vélez?

Observemos primero los argumentos del Gobierno Nacional. Evidentemente, *FA* demuestra que el gobierno de Uribe Vélez tiene un interés por lo social que, como ya vimos, quedó plasmado en los dos Planes de Desarrollo formulados por su administración, sobre todo en el segundo¹⁰³. Además, en este gobierno han venido desarrollándose innovadores instrumentos de análisis y diagnóstico de la pobreza – como la *Misión para el diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad en Colombia (MERPD)*¹⁰⁴ (véase López y Núñez 2007), conformada a finales de 2003, y el *Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH)*¹⁰⁵ – y proponiéndose instrumentos de acción para combatirla, como la recién formulada y piloteada *Red Juntos*, que contiene una alta efectividad en la asignación del gasto social, ya que, a diferencia de otros rubros de la inversión social, sí atiende las necesidades de los más vulnerables (Lasso 2006).

Además, aparte de la política social dirigida directamente hacia los pobres, según el Gobierno Nacional, su gestión ha logrado disminuir la pobreza y la miseria vía el crecimiento económico mediante el círculo virtuoso de “seguridad-inversión-crecimiento-bienestar”. Para el gobierno (DNP 2007a), el aumento en la seguridad, fruto de la “Seguridad Democrática”, ha llevado a una mayor confianza en el país que se ha visto reflejada en el aumento de la inversión como porcentaje del PIB, pasando del 12% en 2002 a 25% en 2007, y en una creciente participación de la inversión privada, la cual pasó de ser un 55% del total de la inversión en 1999 a un 74% en el primer semestre de 2007 (DNP

¹⁰³ Según Yepes (2007a), “el Gobierno Nacional ha declarado que este Plan de Desarrollo se caracteriza ante todo por un gran énfasis en lo social. Desde el discurso de posesión para su segundo período, el gobierno viene declarando que esta segunda fase del mandato presidencial será el de la concreción del propósito del *corazón grande* (prioridad en lo social), tal y como el primer período puso el acento en la *mano firme* (prioridad por la seguridad). Para poner en ejecución su estrategia del Corazón Grande, el Plan de Desarrollo anuncia que el crecimiento económico y la reducción de la pobreza constituyen el eje de este Plan” (p. 1).

¹⁰⁴ A finales del 2003, el Gobierno Nacional, el BID, el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Corporación Andina de Fomento (CAF), entre otros, pusieron en marcha *MERPD* cuyo objetivo primordial fue la formulación de acciones concretas y viables que condujeran al país hacia la reducción de la pobreza y la desigualdad de manera sostenible, y que sobrepasaran la retórica y los lugares comunes. Véase López y Núñez (2007).

¹⁰⁵ El PNDH es un espacio de trabajo interinstitucional, constituido por el PNUD, Acción Social y DNP, para realizar actividades de investigación y asistencia técnica dirigidas a promover la incorporación del paradigma de Desarrollo Humano en el diseño y ejecución de la política social, en las instancias nacionales y territoriales con competencias en esta materia.

2007a, p. 6)¹⁰⁶. Esta inversión a su vez ha impulsado el crecimiento económico del país: 6,8% en 2006 y 8% en el primer semestre de 2007, tasas que no se registraban desde la década de los setenta. El crecimiento económico ha estado acompañado de una disminución del desempleo (entre el período octubre-septiembre de 2002 a octubre-septiembre de 2008, pasó de 15,3% a 11,1%) (DNP 2008, p. 20), un aumento del ingreso promedio de los hogares del 18,8% en términos reales entre 2002 y 2006, y una disminución de la pobreza y la miseria (entre junio 2002 y junio 2006, la pobreza medida por ingresos descendió en más de 10 puntos porcentuales al pasar de 55,7% a 45,1%, al tiempo que la indigencia disminuyó de 21,6% a 12%, reportando una caída superior a nueve puntos porcentuales, véase (gráfico 3 en Anexo). De igual manera, en este mismo período el índice de Gini mostró un buen comportamiento, pasando de de 0,57 a 0,53 (DNP 2007b; DNP 2008).

De esta manera, tanto por la *vía directa* como por la *vía indirecta*¹⁰⁷ (Bhagwati en Sarmiento et al. 2005), el gobierno de Uribe Vélez argumenta estar comprometido con la “prosperidad social de los colombianos”, tal como lo expresa en el discurso presentado al comienzo de este capítulo. El problema, no obstante, reside en el *carácter asistencial* que tiene este compromiso por lo social y los *efectos* políticos “inesperados” que implican las intervenciones que se desprenden de éste.

Respecto a lo primero, descontando algunas valiosas excepciones (Moreno Rivas et al. 2007; Giraldo 2007b; Fernández 2007; Yepes 2007), los análisis realizados sobre la política social del gobierno de Uribe Vélez han considerado exclusivamente los aspectos técnicos y operativos de la gestión institucional o el impacto de los programas sociales en la población objeto, sin indagar acerca del contexto económico y político del que forman parte y de la configuración del Estado a la cual obedecen, es decir, sin preguntarse sobre el carácter de

¹⁰⁶ Así mismo, el riesgo país ha disminuido 546 puntos básicos (5.46%) desde 2001. Actualmente el nivel de riesgo país es más bajo que el de América Latina (DNP 2007a, p. 6).

¹⁰⁷ De acuerdo con Bhagwati ha dos canales para la erradicación de la pobreza: el *canal directo* y el *canal indirecto*. El *canal directo* consiste en la provisión pública de satisfactores básicos como educación, vivienda, salud, requerimientos nutricionales y transferencias para financiar el consumo privado de estos y otros componentes del estándar de vida de los pobres. Se trata estrictamente del acceso a bienes y servicios (oferta pública o subsidios de alimentación, salud u otros bienes básicos). El *canal indirecto* consiste a su vez en el uso de recursos, la regulación, el diseño y la ejecución de políticas y programas para acelerar el crecimiento y por esta vía aumentar los ingresos y mejorar la calidad de vida de los pobres. Algunos ejemplos son el microcrédito, la distribución de la tierra, el estímulo al empleo y las políticas de comercio exterior (Bhagwati en Sarmiento et al. 2005, p. 4)

esta política social. Tanto en Colombia como en los otros países de América Latina, estos análisis han adoptado una concepción del Estado en el que éste es un órgano neutral, ignorando (intencionalmente o no) los procesos de reconfiguración del capital que han tenido lugar en las últimas dos décadas y los grupos que han mantenido la dominación del Estado (Costilla 2005). En Colombia esto es particularmente grave debido a que esta reconfiguración del capital ha estado articulada a procesos de apropiación violenta de recursos, territorios y poblaciones, en la que el Estado ha jugado un papel de defensa del capital. La política social, pues, está enmarcada en este contexto. Sus avances, por ejemplo, a diferencia de la argumentación del gobierno, tienen como correlato el aumento de la población desplazada.

Con el análisis que se ha hecho en este trabajo sobre los PTC se ha querido demostrar su carácter asistencial, evidenciado tanto en su surgimiento y desarrollo histórico (Capítulo 2) como en sus elementos conceptuales (Capítulo 3). El programa *FA* no es la excepción. Y, al constituirse éste en un componente central de la política social de Uribe Vélez, es posible afirmar que, en general, su carácter es asistencial. Es decir, que no apunta a modificar las inequidades sociales estructurales de Colombia, sino sólo paliarlas. Histórica y conceptualmente está ligada al orden neoliberal, cuya lógica implica la creciente concentración del producto social en el capital y la creciente explotación del trabajo.

Dado que el “compromiso social” de Uribe Vélez tiene un carácter asistencial que no modifica en forma alguna las relaciones sociales capitalistas, resulta pertinente preguntarse por la motivación de este compromiso. Para esto, se van a examinar qué *efectos* particulares surten intervenciones como *FA* al interior de la esfera política. Siguiendo la hipótesis propuesta para interpretar la consolidación de los PTC en la región, adelantamos de manera muy esquemática la proposición que se va a defender: como mecanismo del aparato estatal, *Familias en Acción* produce unos efectos políticos “inesperados”, que contribuyen a la consolidación del régimen político de Uribe Vélez, instrumental a su vez para el modo de acumulación neoliberal; estos efectos han incentivado el mantenimiento e incluso expansión de este programa social. Antes de que sea desestimada por su escueta formulación, esta proposición requiere de ciertas consideraciones conceptuales.

Primero. Concebir al programa social *FA* como un *mecanismo del aparato estatal* no tiene otro propósito que el de señalar que éste es una “expresión concreta del Estado”, particularmente de una de las instituciones que cumple una *función integradora*, a diferencia de aquellas que cumplen funciones violentas y represivas (por el ejemplo, el subaparato policivo-militar) (Moncayo 2004, pp. 157).

Segundo. Siendo una expresión concreta del Estado, este programa se rige por la lógica de la esfera política, la cual posee una “autonomía relativa” frente a la esfera económica, lo que le otorga su legitimidad. Como lo señala Poulantzas (1984, p. 6), el Estado no se reduce a la dominación política de la clase dominante, es decir, no es un mero instrumento del capital, en donde “lo político” está supeditado mecánicamente a “lo económico”. Al ser un programa social del Estado, *FA* no es un producto del interés particular sino de la “esfera institucional representativa del interés general” (Moncayo 2004, p. 67).

Tercero. Al estar inmerso en la lógica de la esfera política, en su naturaleza se encuentra la obtención de *legitimidad* como fin principal. De ahí que los efectos que *FA* produce apunten, antes que nada, hacia la consolidación del régimen político de Uribe Vélez. Y, como se va a argumentar, este fin político, y no sus objetivos explícitos, es el que explica su mantenimiento y expansión.

Cuarto. La cuestión no se agota allí, pues a pesar de su relativa autonomía, el aparato estatal apoya el proceso de valorización del capital a favor de la clase dominante. En otras palabras, si bien los efectos que produce *FA* se remiten, en primera instancia, a la esfera política, pues brindan legitimidad al régimen de Uribe Vélez, en una segunda instancia, éstos apoyan la consolidación del orden neoliberal en Colombia.

El problema, pues, reside en comprender la ambigua ubicación del Estado y de sus aparatos estatales, como lo es *FA*. Al tener un carácter no personal, el Estado, separado de la voluntad de quienes han contribuido a su organización, adquiere una forma que aparentemente es neutral a pesar de que está inmerso en la relación social capitalista, manteniendo su estrecha vinculación con la clase dominante¹⁰⁸.

¹⁰⁸ De acuerdo con Poulantzas (1984), “el aparato del Estado es algo especial, y por tanto temible, que no se agota en el poder del Estado. Pero la dominación política está, a su vez, inscrita en la materialidad institucional del Estado. Si el Estado no es producido de arriba abajo por las clases dominantes, tampoco es

Para comprender mejor este carácter “especial” del Estado es útil traer a colación el concepto del “Estado integral” propuesto por Gramsci (Gramsci en Buci-Glucksmann 1979), según el cual, el Estado no se conforma solamente de elementos de coerción sino también por elementos de consenso. Es decir, a pesar de que éste sí obedece a los intereses de una clase particular y está determinado por “lo económico”, su construcción depende del grado de consecución de *hegemonía* que alcance esta clase dominante. Mediante la ideología, esta clase puede hacer que sus intereses se conviertan en intereses colectivos, dando el paso de “lo económico” particular a “lo político” general.¹⁰⁹. Así, en la medida en que esta *clase hegemónica* “ensancha” su legitimidad, se asimilan y absorben diferentes capas sociales y se crea una formación nacional única. El Estado, en su relación con el capital, requiere, pues, del consenso y de mecanismos de producción de hegemonía, que difieren de los aparatos meramente coercitivos (Buci-Glucksmann 1979; pp. 217-218; Mouffe 1991, pp. 186-191).

Como lo señala Poulantzas (1984, pp. 27-34), sin embargo, este binomio gramsciano coerción-consenso, aunque “tiene el mérito de ampliar la esfera estatal, incluyendo una serie de aparatos de hegemonía, y de subrayar la acción ideológica del Estado” (p. 34), es apenas una denominación taxonómica de la acción estatal que requiere aún de ciertas consideraciones. Por ejemplo, el consenso debe ser entendido no sólo en términos meramente ideológicos sino, también, en términos materiales: “el Estado crea, transforma,

simplemente acaparado por ellas: el poder del Estado (el de la burguesía en el caso del Estado capitalista) está trazado en esa materialidad. No todas las acciones del Estado se reducen a la dominación política, pero todas están constitutivamente marcados por esa dominación” (pp. 8-9). Poulantzas define al Estado capitalista como “una relación, más exactamente, como la condensación material de una relación de fuerzas entre clases y fracciones de clase” (p. 154).

¹⁰⁹ De acuerdo con Gramsci (citado en Mouffe 1991, pp. 12-13), “el Estado se concibe por lo tanto como el instrumento (órgano) de un grupo particular, destinado a crear condiciones favorables para una expansión máxima del grupo, pero a esta expansión y a este desarrollo se les ve como la *fuerza motriz de una expansión universal*, de un desarrollo de todas las energías ‘nacionales’. En otros términos, el grupo dominante en concreto está coordinado con los intereses generales de los grupos subordinados y la vida del Estado se ve como un proceso de formación y desarrollo de un equilibrio inestable – en el plano jurídico – entre los intereses del grupo fundamental y los de los grupos subordinados. Los intereses del grupo dominante prevalecen en este equilibrio, pero sólo hasta cierto punto, puesto que nunca pueden reducirse a intereses estrictamente corporatistas”.

produce realidades”; la función ideológica, no sólo la represiva, contiene también “dispositivos físicos apropiados” (Poulantzas 1984, pp. 29-30)¹¹⁰.

Retomando la proposición formulada, el aparato estatal de *Familias en Acción*, como toda la política social, no es otra cosa que uno de los dispositivos físicos que permiten producir hegemonía. Hay otros más, por supuesto, y habría que examinarlos también. En este caso, a sabiendas de que se han dejado por fuera otros elementos importantes de la política social del gobierno de Uribe Vélez, el análisis remite sólo a *Familias en Acción*, un programa que, al constituirse en una iniciativa central de la política social de este gobierno, nos puede dar luces sobre la funcionalidad política que tiene la agenda social gubernamental en general.

FA es, pues, un dispositivo físico que, como ya se dijo, mediante los efectos políticos no planeados que produce, contribuye a legitimar el proyecto de Uribe Vélez que, a su vez, es útil para la consolidación del orden neoliberal en Colombia. Para demostrar cómo opera tal legitimación, es necesario desglosar los efectos políticos en tres tipos, cada uno con una finalidad específica y un mecanismo que los viabiliza. Ellos son: i) los *efectos ideológicos*, ii) los *efectos institucionales* y iii) los *efectos sociales*.

Los efectos ideológicos de *Familias en Acción* conciernen no sólo a las ideas y representaciones sino también a aquellas prácticas materiales que desempeña este programa para elaborar, inculcar y reproducir la dominación política del régimen de Uribe Vélez. A su vez, los efectos institucionales de *Familias en Acción* están referidos a los arreglos institucionales y al funcionamiento de la organización estatal que este programa ha generado para fortalecer y sustentar la sostenibilidad del régimen de Uribe Vélez al interior del mismo aparato estatal. Por último, los efectos sociales de *Familias en Acción* tienen que ver con los discursos y estrategias concretas orientadas específicamente hacia la población para modificar la relación Estado-ciudadanía a favor del régimen político de Uribe Vélez. A continuación cada uno de estos efectos va a ser analizado en detalle, con base en la evidencia encontrada principalmente en información secundaria y documentos institucionales, ya que esta investigación no contó con un trabajo de campo para recolectar

¹¹⁰ “La relación de las masas con el poder y el Estado en lo designado particularmente como *consenso*, posee siempre un sustrato material [...] El Estado asume así, permanentemente, una serie de medidas materiales positivas para las clases populares, incluso si estas medidas constituyen otras tantas concesiones impuestas por la lucha de las clases dominadas [cursivas del autor]”. Véase Poulantzas (1984), p. 30.

información primaria. Cabe anotar que es posible identificar otros efectos políticos producidos por *FA*, por ejemplo, en relación con la legitimación de la Seguridad Democrática y el Estado Comunitario como proyectos de sociedad del régimen actual, sin embargo, su análisis detallado rebasa el alcance de este trabajo. Es importante, no obstante, siempre tener en cuenta las particularidades del caso colombiano, en la medida en que el modelo neoliberal se aplica y se profundiza en un contexto marcado por la agudización del conflicto interno. Esto hace que sea más compleja la situación social que en otros países en los cuales se aplicó también a fondo la estrategia neoliberal. En el cuadro 4.10, se presentan los tres tipos de efectos que van a ser analizados con su respectiva finalidad y mecanismo.

CUADRO 4.10 EFECTOS POLÍTICOS DEL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN PARA EL GOBIERNO DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ

Tipo de efecto	Finalidad	Mecanismo
Ideológico	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitar la continuidad de las reformas estructurales (ej. salud y pensiones) y, en general, la consolidación del orden neoliberal. • Sustentar el desmonte de los derechos sociales y la focalización del gasto público social. • Demostrar el compromiso social del gobierno, más allá de su compromiso económico y militar con el capital. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrega de los subsidios de Familias en Acción a población en situación de extrema pobreza y desplazamiento forzado. • Extensión del programa por tiempo indefinido y expansión de su cobertura hacia grandes ciudades. • Sustentación conceptual y técnica del programa.
Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar la hegemonía del Ejecutivo al interior del aparato estatal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecución de recursos de la Presidencia de la República obtenidos tras la centralización del gasto público social. • Subordinación de los entes territoriales a las directrices nacionales del programa.
Social	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer el apoyo al proyecto político del gobierno en las regiones y barrios populares de las principales ciudades. • Acercar a la población a la figura del presidente • Desmovilizar a procesos sociales críticos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Generación de redes clientelares, primero, en municipios y, luego, en áreas urbanas de más de 100.000 habitantes. • Entrega de subsidios del programa en Consejos Comunitarios. • Ruptura de procesos comunitarios con la entrega selectiva de los subsidios.

Fuente: Elaboración propia.

Efectos ideológicos

Familias en Acción ha cumplido un papel fundamental en la legitimación ideológica del proyecto político de Uribe Vélez. No es que un programa como *Familias en Acción* que contribuye a mejorar la asistencia escolar y la salud infantil sea innecesario o indeseable en un país como Colombia, que aún mantiene bajos índices de desarrollo social. La cuestión es que, aún cuando Uribe Vélez, en primer lugar, ha profundizado las reformas estructurales neoliberales que van en contra de los derechos sociales de la población y, en segundo lugar, ha militarizado como nunca antes la vida social incidiendo también negativamente en los derechos civiles y políticos de la población, su gobierno ha logrado adquirir una cara social debido, en gran parte, a *FA*. Veamos, pues, cómo han funcionado estos efectos ideológicos.

Si bien otros autores ya han analizado de manera exhaustiva cómo el gobierno de Uribe Vélez ha consolidado el orden neoliberal en Colombia (Estrada 2006; Moreno Rivas 2007; Giraldo 2007a y 2007b; Moncayo 2004, entre otros), interesa aquí demostrar

cómo *Familias en Acción* ha sido útil para facilitar este proceso y para encubrir el fracaso del tan aclamado círculo virtuoso generado por el gobierno. Primero, porque este programa ha focalizado los subsidios en la población más pobre, de tal manera que ha logrado paliar las consecuencias sociales de las reformas neoliberales, justificando así la acción gubernamental. Segundo, porque este programa, a través de su discurso e intervención, ha contribuido a sustentar conceptual y materialmente el supuesto compromiso social del gobierno, por encima del compromiso económico y militar que tiene con el capital nacional y transnacional, que en Colombia ha adquirido rasgos sumamente violentos.

No es misterio alguno que en Colombia, así como en toda América Latina, excepto algunos países (Venezuela, Ecuador, Bolivia) que desde hace un lustro están en el proceso de poner en marcha un modelo distinto al neoliberal, asistimos desde hace dos décadas a un proceso de construcción del orden neoliberal (Estrada 2006) (véase cuadro 4.11).

CUADRO 4.11 REFORMAS NEOLIBERALES EN COLOMBIA, 1990-2004

REFORMAS ESTRUCTURALES DE PRIMERA GENERACIÓN (1990-1991)	
Mercado de trabajo	- Ley 50 de 1990 (reforma laboral)
Mercado de bienes y servicios	- Ley 7 de 1991 (Ley marco de comercio exterior) - Ley 49 de 1990 (Reforma tributaria) - Ley 9 de 1991 (Estatuto cambiario)
Mercado de capitales	- Ley 45 de 1990 (Reforma financiera) - Ley 9 de 1991 (Estatuto cambiario) - Ley 49 de 1990 (Reforma tributaria)
Telecomunicaciones	- Ley 72 de 1989 - Decreto 1900 de 1991
Infraestructura	- Ley 1 de 1991
Tributación	- Ley 49 de 1990 (Reforma tributaria)
PROFUNDIZACIÓN DE LA DESREGULACIÓN ECONÓMICA Y CREACIÓN DE NUEVOS MERCADOS (1992-1998)	
Salud y seguridad social	- Ley 100 de 1993
Servicios públicos domiciliarios	- Ley 143 de 1994 (Ley eléctrica) - Ley 142 de 1994
Educación superior	- Ley 30 de 1992
Telecomunicaciones	- Decreto 2824 de 1991 - Ley 37 de 1993 - Decreto 930 de 1992 - Decreto 2122 de 1992 - Decreto 2123 de 1992
Privatizaciones	- Ley 226 de 1995 (Ley de privatizaciones)
Mercado de capitales y organización empresarial	- Ley 35 de 1993 - Ley 22 de 1995 (Reforma al Código del comercio)
Inversión extranjera y acuerdo con la OMC	- Decreto 517 de 1995 y 1295 de 1996 - Ley 172 de 1994
Regulación de los instrumentos de la intervención del Estado	- Ley 31 de 1992 - Ley 152 de 1994 - Decreto 111 de 1996 - Ley 60 de 1993
REFORMAS PARA LA GESTIÓN DE LA CRISIS Y EL AJUSTE FISCAL (1999-2004)	
Reformas por mandato del FMI (acuerdo 1999)	- Acuerdo extendido con el FMI (3 de diciembre de 1999)
Ajuste territorial	- Ley 617 de 2000
Reforma al régimen de transferencias	- Acto legislativo 01 de 2001 (Reforma constitucional) - Ley 715 de 2001
Inversión extranjera	- Decreto 2080 de 2000
Reformas por mandato FMI (acuerdo 2002)	- Acuerdo <i>stand by</i> con el FMI (2 de diciembre de 2002)
Reforma laboral	- Ley 789 de 2002
Reforma pensional	- Ley 797 de 2002
Reestructuración del Estado	

Fuente: Estrada (2006)

Sin ser la excepción, el gobierno de Uribe Vélez, con el propósito de consolidar este orden, ha venido aplicando al pie de la letra lo estipulado en el acuerdo de *stand by* de diciembre de 2002 con el FMI. Por ejemplo, el requerimiento de profundizar la flexibilización del trabajo plasmado en este acuerdo¹¹¹ se tradujo luego en la reforma laboral establecida mediante la Ley 789 de 2002¹¹² (Estrada 2006, pp. 268-269). Si bien con esta reforma hubo un aumento cuantitativo en el empleo¹¹³, éste se dio a costa de la calidad del trabajo: en 2005 hubo una menor utilización de la fuerza de trabajo, un aumento de la tasa de subempleo¹¹⁴ y un aumento del trabajo de tiempo parcial (Farné, Granados y Vergara 2006). Además, su orientación y la de la anterior reforma (Ley 50 de 1990), hacia un modelo de trabajo flexible disparó el aumento del subempleo en Colombia y de la informalidad, que en 2007 se acercaba al 65% de la población ocupada¹¹⁵ (Semana 2007).

De acuerdo con Bonilla (2006), el grupo clasificado en la Encuesta Continua de Hogares (ECH) como trabajadores por cuenta propia, pasó de 4 a 7 millones entre 1992 y 2005¹¹⁶. El resultado: una creciente deslaboralización del mercado de trabajo; para este grupo, los ingresos individuales en las áreas urbanas cayeron 27% entre 1995 y 2005. Lo expuesto por Sarmiento (2006) complementa el diagnóstico de forma concluyente: entre agosto de 2002

¹¹¹ El documento del acuerdo establecía que “esta reforma debería reducir los costos laborales mediante la prolongación de la jornada de trabajo y la reducción de los costos por concepto de pago de horas extra e indemnizaciones por despido”. Véase FMI, Ministerio de Hacienda (2002), p. 14.

¹¹² Esta reforma se sustentó en la necesidad de generar empleo y aumentar el dinamismo de la economía en una etapa de superación de la crisis (Zuluaga 2006). Para cumplir la meta que se propuso de generar 600.000 empleos para el 2006, la reforma formuló siete acciones concretas: 1) Ampliación de jornada diurna y reducción recargo trabajo dominical y festivo; 2) Reducción indemnización por despido sin justa causa; 3) Creación regímenes especiales de aportes; 4) Modificación del contrato de aprendizaje; 5) Fondo Emprender; 6) Provisión de microcrédito para pequeñas empresas; y 7) Provisión de subsidio temporal al empleo. Véase Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2005), p. 5.

¹¹³ La tasa de ocupación total en el 2005 se ubicó ligeramente por encima de la de 1997 (51,8% vs. 53,6%) Véase Farné, Granados y Vergara (2006).

¹¹⁴ La tasa de subempleo se disparó de 17,1% en 1997 a 37,4% en 2005. Véase Farné, Granados y Vergara (2006).

¹¹⁵ Uno de los fenómenos más ilustrativos en este aspecto es el denominado “falso cuentapropismo”. Al disminuir el empleo asalariado, se abre campo al trabajo cuenta propia en donde las personas son contratadas como independientes o a través de cooperativas de trabajo asociado, pero que para todo efecto desarrollan labores con clara relación de dependencia asalariada. Este “falso cuentapropismo”, libera a los empleadores de toda responsabilidad hacia sus colaboradores derivada del código laboral y desplaza el costo de la seguridad social enteramente a cargo de los trabajadores. El aumento de los trabajadores independientes del 33,9% en 1997 al 38,2% en el 2005, del total de los ocupados evidencia este fenómeno. Véase Farné, Granados y Vergara (2006), p. 11, 15.

¹¹⁶ Las modalidades de los trabajadores por cuenta propia son varias: órdenes de prestación de servicios, subcontratistas, contratos por honorarios, vinculación a empresas asociativas o cooperativas de trabajo asociado, etc. Véase Bonilla (2006).

y agosto de 2006 se generó en el país un millón de empleos, es decir, 250.000 anuales, cifra inferior al crecimiento de la población.

En este mismo cuatrenio, las familias beneficiarias de *FA* pertenecientes al Sisben 1, aumentaron de 350.781 a 588.105 (DNP 2008, p. 5). Aunque como bien señala Sarmiento (2006), “no existe ninguna política asistencialista que pueda resarcir los perjuicios ocasionados a la mitad de la fuerza de trabajo que lleva más de diez años desempleada o vendiendo cigarrillos en los semáforos”, los subsidios entregados por *FA* a estas familias, cuyos ingresos en su gran mayoría dependen del trabajo informal, sí han incidido en la percepción que existe sobre la acción gubernamental. Puede que estas familias hayan sido víctimas de esta reforma laboral, y de las muchas otras que ya se han dado – tributaria, servicios públicos, seguridad social, educación, etc. (véase cuadro 4.11) –, no obstante, para ellas el apoyo de *Familias en Acción* ha hecho que su consumo aumente, que sus hijos pequeños estén mejor alimentados y que los que están en edad escolar puedan seguir yendo al colegio.

Si bien fue planificado con unos objetivos y una intencionalidad específica¹¹⁷, el programa *FA*, al enarbolar la bandera de la lucha contra la pobreza y al mitigar, mediante la entrega de los subsidios, la situación de miseria de las familias, surte un efecto no planeado que es el de eximir ideológicamente al régimen político de Uribe Vélez de toda responsabilidad del impacto negativo que ha tenido una reforma como la laboral¹¹⁸. De esta manera, *FA* actúa, adoptando el término de Ferguson (1994), como una “máquina antipolítica”; “incidentalmente”, este programa despolitiza la cuestión de la pobreza: la convierte en un problema social urgente que hay que resolver mediante la acción gubernamental (subsidios condicionados), aún cuando ha sido causada y reproducida por el mismo régimen político que procura erradicarla (Lo Vuolo et al. 1999). *FA* se constituye, pues, en una suerte de

¹¹⁷ Para Ferguson (1994), los efectos más importantes de una intervención social puede ser los que no fueron planeados de antemano, los que ni siquiera estaban en la mente de los planificadores. Existe, según él, una relación compleja entre la “intencionalidad de la planeación” y la “inteligibilidad estratégica de los resultados”. Esto puede aplicarse perfectamente para el caso de *Familias en Acción*.

¹¹⁸ Implícito en el planteamiento de la reforma laboral se encuentra la lógica neoliberal (Bhagwati en Sarmiento 2006) en la cual la apertura de los mercados (de bienes, de capitales, de trabajo), premisa del crecimiento económico, implica que haya tanto “ganadores” como “perdedores” y que los ganadores, al estar en condiciones de compensar a los perdedores, lo hagan mediante programas como *FA*, que trasladan ingresos de unos sectores a otros.

nuevo “humanitarismo”, entendido, según Álvarez (2005, p. 140), como una posición ideológica que si bien deplora y lamenta la pobreza, y más aún la indigencia o la miseria, buscando por ello aliviar el sufrimiento que ellas provocan, “nunca se cuestiona la justicia del sistema de desigualdad en su conjunto” (Marshall, 1950, p. 40), ni los mecanismos que las ocasionan. Opera entonces como un “discurso de verdad” que naturaliza la desigualdad, porque no ataca los problemas de la producción de la pobreza masiva, de la desigualdad social y de la exclusión. Sin esta responsabilidad política, a Uribe Vélez se le facilita darle continuidad al proceso de construcción del orden neoliberal, basado en la concentración de la riqueza y la superexplotación del trabajo.

La lucha contra la pobreza, desde la perspectiva del segundo gobierno de Uribe Vélez, tan comprometido por lo social, ya no puede limitarse a un período específico, requiere de mayor tiempo y recursos estatales. Por lo mismo, *FA*, en su fase expansiva – en contra de su diseño original que establecía una duración del programa de tres años – ya no tiene un horizonte temporal definido¹¹⁹. Esta indefinición temporal está sustentada en el Documento Conpes 3472 de 2007 con la nueva formulación del objetivo del programa. El objetivo inicial (Conpes 3081 de 2000), formulado en el contexto de la crisis económica, era el mantenimiento del capital humano, “en parte por el riesgo existente que las familias pobres sacaran a los niños del colegio para mitigar el efecto del choque” (Arias 2007, p. 6). Una vez la condición de crisis fue superada, el objetivo del programa tiene que ser reformulado en 2007, buscando ahora “contribuir a la formación de capital humano de las familias en extrema pobreza” (DNP 2007c, p. 3). Formación que, en la medida en que apoya la vinculación de los niños de hogares pobres a la educación básica, es permanente. Sin duda alguna, esta permanencia *ad infinitum* de un programa transitorio refleja la necesidad política de mantener los subsidios mientras el orden neoliberal se termina de consolidar.

Esta nueva fase del programa, llevada a cabo desde 2007, no se caracteriza sólo por su indefinición temporal, sino también por un aumento exponencial de las familias beneficiarias (de 699.391 en 2006 se quiere pasar a 3.000.000 en 2010) y por un salto

¹¹⁹ De acuerdo con Núñez y Cuesta (2006), “inicialmente un hogar se podía beneficiar de *FA* hasta por tres años, tiempo previsto para el desarrollo del Programa; sin embargo, la continuidad que se le ha dado hasta la fecha ha hecho que en el presente existan familias que llevan hasta cinco años recibiendo los beneficios de *FA*. Actualmente no existe un período definido para recibir los subsidios” (p. 260).

operativo hacia las áreas urbanas con más de cien mil habitantes. A pesar de que la evaluación de impacto recomendó no extender el programa hacia las grandes ciudades, a no ser que éste modificara substancialmente su diseño y llevara a cabo esta expansión de forma gradual (DAPR-FIP-DNP 2006, pp. 159-160), *Familias en Acción* se difundió rápidamente en todos los municipios del país, incluso antes de que las recomendaciones de la evaluación de impacto se publicaran.

No es fortuito que hasta en la ortodoxia económica colombiana (véase Gaviria 2008a; López 2008; Revista Cambio 2008; El Tiempo 2008) se haya generado todo un debate alrededor de la forma en que el programa ha venido ampliándose y los efectos contraproducentes que esta expansión ha traído consigo, particularmente en cuanto a la dependencia que está generando en las familias que reciben los subsidios (López 2008), sin poder salir realmente de la pobreza, y, por otro lado, en cuanto a la falta de incentivos que está generando en los trabajadores informales para buscar ocupaciones productivas, perpetuando así lo que Alejandro Gaviria (2008b) llama la “trampa de la informalidad”.

La sustentación técnica elaborada para justificar esta expansión, plasmada en el mismo Documento Conpes 3472 de 2007 (DNP 2007c), se basó en el argumento de que el programa sí realizó los ajustes necesarios para esta entrada en las grandes ciudades (principalmente en lo relacionado con un nuevo esquema de subsidios y unos cambios en los criterios de focalización). No obstante, desde otra perspectiva, es posible argumentar que la expansión del programa no obedeció estrictamente a estas razones técnicas expuestas sino también, o mejor, particularmente, a motivaciones político-ideológicas no explícitas¹²⁰. El papel de “construcción de hegemonía” que cumple el programa ya se había agotado en las áreas rurales y, por lo mismo, era necesario llegar a las grandes ciudades donde, entre otras cosas, habitan aquellas familias pobres más afectadas por las reformas neoliberales

¹²⁰ El mismo Alejandro Gaviria (2008a), economista para nada alejado de la doxa liberal, expuso este argumento en un seminario que DNP realizó a finales de octubre de 2008 para discutir en qué medida la evaluación de impacto de *Familias en Acción* fue utilizada como insumo para la permanencia y expansión del programa. Según Gaviria, el programa, siguiendo las recomendaciones técnicas hechas por la evaluación, no debió haberse expandido a las áreas urbanas, por lo que la razón de fondo de esta expansión tuvo que ver con la necesidad del gobierno de obtener una base político-electoral para las siguientes elecciones presidenciales. En *Uribenomics* (Gaviria 2008c), su libro reciente, Gaviria también critica la permanencia indefinida de estos “subsidios para pobres [que] no resuelven nada en términos de la disminución de la pobreza o la promoción del crecimiento económico pero sí aseguran la viabilidad política de Uribe”.

promovidas por el régimen político de Uribe Vélez que han incidido en su capacidad de consumo y obtención de ingresos.

Así mismo, la continuidad y expansión de *FA*, en la medida en que está enfocada hacia la población más pobre, ha sustentado ideológicamente el desmonte de la seguridad social de carácter universal y el paso hacia la focalización del gasto público social que se ha dado en el país, en detrimento de la concepción de los derechos sociales. No es coincidental, por ejemplo, que la continuación de las reformas a las pensiones y a la salud se haya dado en pleno auge de *FA* como programa social. A la par que se aprobó en 2002 la reforma al régimen de pensiones (Ley 797 de 2002)¹²¹ y que en 2007, mediante el Documento Conpes 3456 de de 2007 (DNP 2007d), se inició la etapa final de privatización del Instituto de los Seguros Sociales (ISS), en la que se le suprimió la licencia de funcionamiento a la EPS del Seguro Social, el programa *FA* se consolidó a nivel ideológico y práctico como modelo de política social a seguir en Colombia.

Desde la perspectiva oficial, sin embargo, en este gobierno sí se ha avanzado de manera significativa en la Seguridad Social Integral¹²²: en la afiliación de la población al Sistema Pensional, se ha pasado de 4,5 millones de personas en 2002 a 6,9 millones de personas a junio de 2008; en el aseguramiento de la población afiliada al Régimen Subsidiado, se ha pasado de 49,2% (10.744,289 personas) en septiembre 2002 a 89,5% (22.997.637) en septiembre de 2008; y, en ese mismo período, en la afiliación al Régimen Contributivo se ha pasado de 13,2 millones de personas a 17,2 millones de personas (DNP 2008, pp. 25-33).

Estas cifras no son discutibles. Sí lo es, en cambio, la afirmación que hace el gobierno con base en ellas de que su gestión ha fortalecido la seguridad social de la población. Como ya se expuso, con el actual gobierno la precarización del trabajo ha venido en aumento, lo que significa que cada vez son menos quienes cotizan a los sistemas de seguridad social y más

¹²¹ Concebida como parte esencial del “ajuste fiscal estructural”, introdujo un aumento en el número de semanas a cotizar y un incremento en el monto de las contribuciones (Estrada 2006, p. 269). Para un análisis del proceso de reformas al régimen pensional véase Giraldo (2007), pp. 225-239.

¹²² Al interior de la estrategia de reducción integral de la pobreza y la promoción del empleo y la equidad del PND 2006-2010, la tercera herramienta es la “Inserción de las Familias en el Sistema de Protección Social”, que apunta a promover la Seguridad Social y la Salud Pública, la Promoción Social y la Formación de Capital Humano. Véase DNP (2008).

quienes demandan asistencia pública¹²³. Esto se ilustra con la proporción entre afiliados cotizantes y subsidiados en el sistema de salud: mientras que en 1999 por 1 afiliado al régimen contributivo había 0,7 en el subsidiado, en 2006, había 1,7 (Giraldo 2007b, p. 10). Las cotizaciones a la seguridad social se hacen sobre la base de una relación salarial formal, y esa relación hoy día es una especie en vía de extinción. Estamos, pues, asistiendo a una “deflación social” (Rosanvallón en Giraldo 2007b, p.10), que lleva a la explosión de los programas sociales estilo *Familias en Acción*, por lo que se hace necesario naturalizar este tipo de intervenciones.

Sustentado en los discursos técnicos de los organismos multilaterales ya descritos en capítulos anteriores, *FA* ha generado toda una “cultura” de la intervención social en la que la focalización en la población pobre ha reemplazado el criterio de las políticas definidas sobre la condición laboral (Giraldo 2007a, p. 242). Lo anterior ha llevado a un efecto ideológico concreto: la valoración que se hace de los resultados del gobierno en materia de política social se centra ahora en el tema de la pobreza (avances en cobertura y capacidad de asistencia) y ya no en el de la formalidad laboral o la universalidad de la seguridad social, obstáculos ambos del nuevo modo de acumulación del capital¹²⁴ (Lo Vuolo 1999). Para éste, la remuneración y beneficios de los trabajadores son un gasto de funcionamiento, un consumo improductivo de los recursos de la sociedad que impiden la competitividad. En el discurso político que se ha erigido para garantizar este modo de acumulación, lo que se promueve es la “empleabilidad” y el “emprendimiento”, por un lado, y la “asistencia pública”, por el otro, para aquellos que aún no han podido insertarse al mercado laboral (Giraldo 2007b).

¹²³ Esto, sin embargo, está siendo revertido por el gobierno, no a través de un aumento de la formalización laboral sino, por el contrario, exigiéndole a los trabajadores no asalariados su contribución a la seguridad social. “Este es el caso de la planilla única recientemente adoptada, con la cual las personas no pueden cotizar a salud si no cotizan al mismo tiempo a pensiones, aún si no tienen trabajo. Los desempleados deben cotizar a pensiones (de no hacerlo, se quedarían sin salud), cuando lo justo sería que recibieran un seguro de desempleo”. Véase Giraldo (2007b), p. 10. De esta forma, el gobierno ha logrado mostrar un aumento significativo en este último año en el número de personas cotizantes a la seguridad social.

¹²⁴ “So pretexto de adherir a una vocación de justicia, la tecnocracia implementa la técnica de focalización y trata los derechos generales como odiosos privilegios. En cambio, defiende asistir las carencias de la población “más vulnerable” por vías que perpetúan la dependencia económica y política con respecto a los benefactores” (Restrepo 2006, p. 30)

Ideológicamente, por tanto, al constituirse programas sociales como *Familias en Acción* en “raseros” de la política social, se sustenta el desmonte de los derechos sociales, requerimiento de la construcción del orden neoliberal en Colombia. Este orden, siguiendo a Libreros y Sarmiento (2007), ha significado una recomposición en el bloque de clases en el poder, en la que se ha institucionalizado a nivel nacional la hegemonía del capital financiero que se está dando a nivel mundial, reflejando la alianza orgánica entre el gran capital internacional y el capital local. Los procesos de desnacionalización y transnacionalización de la economía (Estrada 2007) son los que han materializado dicha alianza. Las privatizaciones a su vez (por ejemplo, de los regímenes de salud y pensiones) han servido, en la gran mayoría de los casos para que este sector del capital aumente sus patrimonios y el espectro de sus negocios.

Pero, incluso, si se centrara el análisis en los resultados del gobierno frente a la pobreza, sin siquiera entrar en el debate dado alrededor de las cambiantes metodologías para medirla y sesgar los indicadores a favor del gobierno¹²⁵ (Bonilla y González 2006, pp. 45-55), se establecería lo poco “virtuoso” que ha sido el alabado círculo de la seguridad-inversión-crecimiento-bienestar. Aún desde perspectivas neoclásicas se ha evidenciado cómo el modelo económico del país ha producido un crecimiento que no favorece a los pobres. Por ejemplo, Sarmiento et al. (2005), quienes, mediante la *Poverty Equivalent Growth Rate* (PEGR)¹²⁶, analizan en qué medida el crecimiento económico en el período 1996-2004 ha contribuido o no a la disminución de la pobreza (*crecimiento pro-poor*), evidencian cómo, en promedio, el crecimiento económico en Colombia no ha tendido a favorecer a los pobres. El crecimiento, contrario a lo que se piensa comúnmente, no siempre incide en la reducción de la pobreza e incluso puede llegar a profundizarla (*immiserizing growth*) (Bhagwati 1988).

¹²⁵ Mientras que para el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), 66 de cada 100 colombianos viven en la pobreza, para DNP los pobres son 50 para cada 100 habitantes. De acuerdo con Bonilla y González (2006) esto se debe a que entre 2002 y 2005 DNP le ha imputado a los hogares colombianos 21,5 billones de pesos de ingresos inexistentes, razón por la cual entre 2001 y 2005 para DNP se redujo automáticamente el número de pobres en 2,8 millones de personas y se sacó de la pobreza a 7,7 millones.

¹²⁶ Medida propuesta por Kakwani, Khandker y Son (2004) para establecer la relación entre la magnitud del crecimiento económico y la forma como sus beneficios son distribuidos entre los pobres y los no pobres. Véase Kakwani, Nanak; Khandker, Shahid y Son, Hyun (2004), “*Pro-Poor Growth: Concepts and Measurement with Country Case Studies*, Working Paper, núm 1. Brasilia: International Poverty Center, PNUD.

El crecimiento, “puede ser reductor de pobreza o generador de pobreza, dependiendo de qué suceda con la inequidad durante el proceso de crecimiento” (Sarmiento et al. 2005, pp. 6-7). Para que el crecimiento económico tenga un efecto real en la disminución de la pobreza éste debe tener una característica fundamental: estar acompañado por claras políticas redistributivas. En la lucha contra la pobreza, no basta con aumentar el PIB per cápita y aplicar políticas de subsidios a los más pobres como *Familias en Acción*. Se necesita, sobretodo, como lo señalan Sarmiento et al. (2005, p. 19), “estrategias dirigidas a mejorar el acceso a activos como tierra, capital, crédito y educación para los más pobres”, así como “políticas orientadas a hacer más equitativo el sistema tributario (renta, predial, plusvalías urbanas, etc.)”.

De esta manera, para Bonilla y González (2006), la única forma para que la trampa de la pobreza pueda romperse es si la sociedad colombiana avanza en la agenda distributiva. Según ellos, actualmente vamos en la dirección contraria, pues en los últimos diez años se ha agudizado la concentración de la riqueza (tierra, capital ingreso, acciones, etc.)¹²⁷. Esto no es extraño si se observa sobre qué base se ha sustentado el reciente auge económico del país. Según Yepes (2007, p. 3),

los sectores que han jalonado este auge (construcción, transporte, comercio y minería) están altamente concentrados, generan muy poco empleo, están representados mayoritariamente por consumos suntuarios (construcciones lujosas, casas de recreo, importaciones de vehículos y bienes suntuarios) o representan la tendencia a la configuración de una economía mafiosa en la cual el lavado de dineros del narcotráfico (avalancha de importaciones de bienes de alto costo, o inversiones monopólicas en empresas de transporte, EPS, centros comerciales, casas de apuestas, o inversiones en actividades extractivas y forestales) ha aprovechado la bonanza que generó la negociación con los grupos paramilitares para legalizar sus bienes e invertir en varios sectores de la economía legal los patrimonios y riquezas ilegalmente obtenidas mediante el despojo de las tierras y la acumulación de inmensas masas de divisas obtenidas en base al control de la producción, procesamiento y tráfico de drogas, que no sólo han ocasionado una enorme revaluación, sino que están siendo recicladas en la economía legal

¹²⁷ En Colombia, el estado de concentración de ingresos medido por el coeficiente Gini, a pesar de la leve disminución en los años recientes, sigue siendo uno de los peores de la región. Por otro lado, la participación de cada decil de la población en los ingresos ilustra mejor que el coeficiente de Gini los grados de desigualdad de la sociedad colombiana. Este indicador permite observar que: i) el 10% de la población más rica dispone de un ingreso (46,5%) tres veces superior al segundo 10% más rico (15,9%); ii) el 10% más rico (46,5%) concentra un ingreso superior al obtenido por el 80% de la población con menores ingresos (37,5%); y iii) la magnitud de la pobreza se ilustra en los limitados ingresos obtenidos por el 50% de la población más pobre (13,8%), o la del 60% (19,7%). Adicional a esto, la concentración de la tierra también es inaceptable. De acuerdo con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), mientras que el 0,06% del total de propietarios poseen 44 millones de hectáreas, es decir el 53,5% de la tierra rural en Colombia, el 35,6% de los propietarios apenas posee el 0,42% de la tierra, en proporciones individuales menores de 1 hectárea. Véase Bonilla y González (2006), pp. 37, 70.

mediante la expansión de sus inversiones, el control del comercio y el blanqueo de sus dineros mediante el incremento de las importaciones.

El crecimiento económico reciente en Colombia, desde esta perspectiva, no beneficia la reducción de la pobreza. No obstante, los subsidios de *FA* son útiles para seguir arguyendo que el régimen político de Uribe Vélez, a pesar de estar cimentado en una “oligarquía financiero-terrateniente” (Libreros y Sarmiento 2007), sí tiene una preocupación por lo social e incluso que su principal estrategia de gobierno, la seguridad democrática, tiene como fin último lo social.

Una vez aprobado el acto legislativo que permitió a Uribe Vélez ser candidato presidencial por segunda vez consecutiva y su posterior victoria (con aproximadamente 7,5 millones de votos, Uribe Vélez fue reelegido por el 62,23% de los votantes en las elecciones del 29 mayo de 2006), la política de seguridad democrática llevada a cabo durante su primer gobierno fue relegitimada ideológicamente en el segundo gobierno (DNP 2006a), arguyendo el carácter social de éste. Sin embargo, no es un misterio que la política de seguridad democrática ha vulnerado en buena parte las garantías de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario¹²⁸ (véase, entre otros, Human Rights Watch 2008; Amnistía Internacional 2008; Alianza de organizaciones sociales y afines et al. 2008). En el último quinquenio se ha constatado, por ejemplo, un aumento del 67,71% en los registros de ejecuciones extrajudiciales directamente atribuidas a la Fuerza Pública¹²⁹, lapsos que

¹²⁸ De acuerdo con el informe de las ONG presentado ante las Naciones Unidas para el Examen Periódico Universal de Derechos Humanos (Alianza de organizaciones sociales y afines et al. 2008), “en el periodo de julio de 2002 a diciembre de 2007, por lo menos 13.634 personas perdieron la vida por fuera de combate a causa de la violencia sociopolítica [...] De éstas, 1.477 personas fueron desaparecidas forzosamente. Además, en los casos en los cuales se conoce el presunto autor genérico de las violaciones (8.049 casos), el 75,4% de los casos se atribuyeron a responsabilidad del Estado: por perpetración directa de agentes estatales, el 17,53% (1.411 víctimas); y por tolerancia o apoyo a las violaciones cometidas por paramilitares el 57,87% (4.658 víctimas). A los grupos guerrilleros se les atribuyó la presunta autoría del 24,59% de los casos (1.980 víctimas)” (p. 1).

¹²⁹ “Entre julio de 2002 y diciembre de 2007, se han registrado por lo menos 1.122 casos de ejecuciones extrajudiciales atribuibles directamente a la Fuerza Pública, frente a 669 casos registrados entre enero de 1997 y junio de 2002. Una Misión de Observación Internacional a fines del 2007 pudo constatar que generalmente se trata de personas de la población campesina, líderes comunitarios, indígenas, trabajadores, y personas socialmente marginadas, que han sido previamente detenidas de manera arbitraria, señaladas muchas veces por informantes que buscan obtener recompensas o beneficios judiciales, y asesinadas posteriormente, manipulando las pruebas y la escena del crimen para hacerlos aparecer como guerrilleros muertos en combate”. Véase Alianza de organizaciones sociales y afines et al. (2008), pp. 1-2.

coincide con la aplicación de esta política de “seguridad democrática”¹³⁰ (Alianza de organizaciones sociales y afines et al. 2008, pp. 1-2). No obstante, *FA* y otros programas de Acción Social, al incorporar como beneficiarios de la asistencia a las víctimas de la violencia, por ejemplo a la población desplazada (véase gráfico 3 en Anexo)¹³¹, legitima la grave situación de violencia y de violación a los derechos humanos en la que el Estado ha tenido un papel preponderante, “bien sea por perpetración directa, tolerancia con otros grupos armados o apoyo a los mismos” (Corte Interamericana de Derechos Humanos en: Alianza de organizaciones sociales y afines et al. 2008, p. 1).

En la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional declaró la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en el campo del desplazamiento forzado en el país e impartió varias órdenes complejas encaminadas a asegurar su superación y avanzar hacia la garantía del goce efectivo de los derechos fundamentales de los desplazados. Según se constató en el Auto 218 de 2006, el ECI persistía, resaltando que las políticas estatales orientadas a atender a esta población no habían adoptado un enfoque que respondiera a las necesidades específicas de la población desplazada¹³². Desde esta perspectiva, la Corte Constitucional indica cómo un programa como *FA*, diseñado originalmente sólo para población vulnerable, no puede constituirse en el mecanismo de reparación del Gobierno Nacional a la población desplazada, como lo ha querido dejar entrever el gobierno, ya que no parte de un reconocimiento cuidadoso de sus especificidades y sus necesidades propias. Incorporar a la población desplazada dentro de *FA* no puede ser, pues, la forma de resarcir a una población cuyos derechos fundamentales han sido vulnerados sistemáticamente. Al hacerlo, llama la atención el papel que el gobierno le asigna a *FA* dentro del escenario del conflicto armado.

¹³⁰ Para Galindo (2007, p. 153), “la ‘seguridad democrática’ representa un regreso a los viejos esquemas de la ‘seguridad nacional’ en la medida en que se entiende la idea de la defensa nacional en términos exclusivos de la razón de Estado y constituye más bien una adaptación de los términos de la seguridad nacional para designar las nuevas situaciones, actores y problemas en el contexto de una democracia participativa”.

¹³¹ Colombia es el segundo país del mundo con mayor número de personas en situación de desplazamiento interno. Según la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), la cifra a marzo de 2008 era de 4.361.355 personas, con una tendencia hacia arriba en el 2008. Véase Alianza de organizaciones sociales y afines et al. (2008), p. 6.

¹³² De acuerdo con la Corte Constitucional (2008), “dadas las circunstancias que rodean el desplazamiento, las personas desplazadas por el conflicto armado quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad, que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades” (p. 3).

FA no sólo es un paliativo de las reformas económicas estructurales sino que, también, lo es de las políticas militaristas del gobierno¹³³. Esto cobra pleno sentido cuando se observa, con Estrada (2006, p. 280), que en el gobierno de Uribe Vélez la construcción del orden neoliberal ha tenido la particularidad de articular como nunca antes la política económica con la guerra interna¹³⁴. Uribe ha logrado transformar la guerra social de las clases dominantes – consustancial al orden neoliberal – en un proyecto nacional, el cual debe ser provisto con una base social estable, que es buscada afanosamente en sectores medios de la población y, con programas como *FA*, entre los más pobres de los pobres. Así, el régimen político que se ha instaurado con rasgos autoritarios, funciona en forma eficiente para acelerar y profundizar los cambios demandados por el orden global (Moncayo 2004, p. 365). El régimen requiere, ante todo, reforzar la institución presidencial, para lo cual *FA* ha resultado muy útil. Esto se ha hecho a través de diferentes mecanismos detallados a continuación, en el análisis de los efectos institucionales.

Efectos institucionales

Uno de los requisitos fundamentales para el mantenimiento y consolidación del proyecto político de Uribe Vélez tiene que ver con la obtención de la hegemonía al interior del aparato estatal. Lejos de ser homogéneo, éste se compone de múltiples órdenes, ramas, instituciones, funcionarios, que si bien hacen parte del mismo Estado, tienen intereses y necesidades particulares. La hegemonía de una u otra fracción de este aparato depende, pues, de su capacidad para movilizar consensos y apoyos políticos (Poulantzas 1984).

Desde el comienzo de su administración, Uribe Vélez ha buscado conquistar la hegemonía basándose en el fortalecimiento del poder Ejecutivo. Para Moncayo (2004, p. 352), el régimen político de Uribe Vélez ha reforzado la institución presidencial de manera exacerbada, casi en un ejercicio personal del poder, “sin que puedan existir disentimientos ni competencias alternativas de parte de otras ramas e instituciones del poder público”. Esto

¹³³ De acuerdo con el Presidente Uribe, *Familias en Acción* “ha sido fundamental en el proceso de acción integral, mediante el cual esta política social la acompaña la tarea de la Fuerza Pública”. Véase Secretaría de Prensa Presidencia de la República (2007).

¹³⁴ “En la fase actual de las reformas neoliberales, ésta viene asociada a una creciente militarización de la política de Estado y a una pretensión de copamiento de la sociedad mediante el discurso en torno a la llamada seguridad democrática”. Este concepto hace parte de un proyecto más amplio de construcción de un Estado corporativo, de corte burocrático autoritario, el cual ha sido definido en el lenguaje gubernamental como el “Estado comunitario”. Véase Estrada (2006), p. 180.

ha sido posible, en gran parte, gracias al masivo apoyo que recibió de la ciudadanía desde que fue elegido en el 2002 con el 53,2% del total de los votos.

La construcción de esta hegemonía del poder Ejecutivo sobre los demás poderes y ámbitos del aparato estatal, para que sea políticamente legítima, ha estado sustentada en razonamientos institucionales en nombre del interés general, del bien común. Entre las diversas herramientas que el Ejecutivo ha utilizado para otorgarse a sí mismo más poder¹³⁵, se encuentra la reforma a las transferencias territoriales, que ha sido promovida por el gobierno bajo los argumentos de la “governabilidad macroeconómica” y la “disciplina fiscal”, que reflejan la visión de los organismos multilaterales. A través de esta reforma, el gobierno de Uribe Vélez ha logrado una reorientación de los recursos que constitucionalmente estaban adjudicados a las entidades territoriales, principalmente para inversión en servicios sociales básicos, hacia los programas sociales ejecutados directamente por la Presidencia de la República, como *Familias en Acción* (Rodríguez 2007).

FA, entonces, surte ya no sólo un efecto político de carácter ideológico sino, también, institucional, puesto que justifica la recentralización del gasto público social, exponiendo la necesidad de contar con recursos para expandir la cobertura de los subsidios entregados a la población más pobre. Sin embargo, detrás de esta justificación, se vislumbra la necesidad del Ejecutivo de contar con un mecanismo mediante el cual, saltándose las instancias institucionales regulares, pueda ejercer de manera directa el poder político en las regiones (Rodríguez 2007).

Si bien es innegable que la centralización del poder político es un rasgo histórico del régimen político colombiano y no un asunto nuevo en la historia política del país, su reciente fase, iniciada por el gobierno de Pastrana y exacerbada por el de Uribe Vélez, tiene implicaciones político-jurídicas significativas, en la medida en que va en contravía del

¹³⁵ Siguiendo el recuento que hace Semana.com (2008), desde que Uribe Vélez fue reelegido en 2006, el Ejecutivo ha logrado cooptar los diferentes estamentos del aparato estatal, revirtiendo así la independencia de las ramas del poder público diseñada por la Constitución de 1991. Desde la Corte Constitucional, pasando por el Consejo Superior de la Judicatura, el Banco de la República, la Fiscalía, la Contraloría, la Comisión Nacional de Televisión, la Procuraduría y la Corte Suprema de Justicia, han sido objeto de injerencia del gobierno de Uribe Vélez, quien ha puesto sus cuotas políticas en todas estas instituciones.

proceso de descentralización¹³⁶ democrática experimentado por Colombia (y, en general, por los países de América Latina) desde finales de los ochenta, que quedó plasmado en la Constitución de 1991¹³⁷. Con esta descentralización, resultado de los procesos reivindicativos de democracia directa y autonomía territorial¹³⁸, se logró, mediante los Artículos 356 y 357 de la Constitución y posteriormente la Ley 60 de 1993 que los reglamentaba, que la Nación adjudicara a las entidades territoriales, (departamentos y municipios) un porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN)¹³⁹, de tal forma que la prestación de los servicios sociales (educación, salud y saneamiento básico) se diera en el nivel local, de acuerdo con las prioridades y necesidades de la población y los principios de participación ciudadana, transparencia y control social (Yepes 2007, p. 4).

De ahí que el proceso de descentralización democrática haya conducido al poder Ejecutivo a un déficit político (Rodríguez 2007). Para Giraldo (2005a, p. 36), la ausencia del ejercicio del gasto público social, trasladado con la descentralización hacia el ámbito local, hizo que los Gobiernos Nacionales entraran en una crisis de legitimidad: “mientras que tienen que incurrir en el costo político de cobrar impuestos, éstos no son validados a través del gasto público social, ya que éste ya se hace en la escala local” (Giraldo 2005a, p. 36). De todas

¹³⁶ Aunque cabe señalar que la descentralización en Colombia, como en toda América Latina, se ha caracterizado por ser un proceso contradictorio, en el que se han combinado diferentes justificaciones, desde los “pretendidos efectos en la democratización de las sociedades (por ejemplo, puesta en marcha de la elección popular de alcaldes y gobernadores) y la nivelación en el desarrollo económico regional, hasta el aumento de la eficiencia y la equidad en la provisión de bienes y la prestación de los servicios sociales y públicos y la racionalización del gasto público”. Véase Contraloría General de la República (2004), p. 25.

¹³⁷ El fin esencial del ordenamiento Constitucional fue fortalecer la descentralización desde los ámbitos político, administrativo y fiscal, así se infiere de lo dispuesto en el artículo 1º de la Carta Política que textualmente señala “Colombia es un Estado Social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista”.

¹³⁸ Según la Contraloría General de la República (2003), “en Colombia, el desarrollo de este proceso ha sido la respuesta a las fallas del sistema de organización político-administrativo, puestas de presente por los movimientos sociales de las décadas de los setenta y los ochenta, entre los que merecen mención los denominados paros cívicos. El municipio se convirtió en el lugar privilegiado del conflicto político originado en la acumulación de reivindicaciones y de pedidos presentados por vastos sectores de la población, al margen de los canales institucionales, que trataban sobre necesidades colectivas que las deficiencias de los servicios públicos no habían sido capaces de satisfacer. La elección popular de alcaldes y demás reformas políticas de las décadas del ochenta y el noventa pretendieron fundamentalmente relegitimar el Estado y, a través de ese proceso, conducir a una solución o al menos reducción de la violencia política”. (pp. 25-26).

¹³⁹ La Ley 60 de 1993 definió este porcentaje teniendo en cuenta el tipo de ente territorial. Para los Departamentos, el Distrito Capital y los Distritos Especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, el denominado “situado fiscal” equivalía a un 24,5% de los ICN. Para los municipios, la participación en los ICN (PICN) era del 22%.

maneras, este proceso de descentralización democrática fue subvertido por el modelo de descentralización orientado hacia el mercado, promovido por los organismos multilaterales.

Como ya se vio, para los organismos la descentralización, junto con la privatización y la focalización, es un componente fundamental del ajuste estructural y de la reducción del tamaño del Estado. Desde la óptica del mercado, la descentralización se concibe como “un mecanismo para introducir competencia de mercado entre las regiones y localidades y permitir una relación más cercana entre la institución que provee el servicio y el usuario” (Giraldo 2007a, p. 142). Así, la descentralización “facilita los procesos de privatización y desregulación laboral y ensancha las oportunidades de negocios en política social para el sector privado” (Restrepo 2006, p. 22).

Igualmente, desde esta visión de la descentralización, se argumenta que la eficiencia fiscal de los niveles locales es primordial, de tal forma que, como parte del proceso de ajuste, se justifica el traslado de la responsabilidad del gasto a los gobiernos locales y la concentración de las finanzas nacionales en el pago de la deuda externa (Giraldo 2005a, p. 35). No obstante, ese traslado de las responsabilidades del gasto tuvo consecuencias que los organismos multilaterales no previeron: desequilibrios fiscales debido a la expansión del gasto por parte de los gobiernos locales (Giraldo 2005a, p. 37). Como se vio en el Capítulo 2, estas consecuencias hicieron que en la segunda mitad de los noventa se recomiende que se fortalezcan de nuevo los gobiernos centrales en las decisiones relacionadas con el gasto (Banco Mundial 1997). Esto significó que en lo financiero los gobiernos locales debían someterse a los designios de la autoridad fiscal (Ministerio de Hacienda) y monetaria (Banco de la República) y que su capacidad de endeudamiento quedara nuevamente sujeta a la aprobación de estos organismos (Giraldo 2005a, p. 38). Un contrasentido de la descentralización que guardó, no obstante, fines políticos.

Así mismo, se recomendó que el gobierno central sólo transfiriera ciertos recursos a las entidades territoriales con directrices y orientaciones previamente establecidas por el mismo y que, por lo demás, se desentendiera de toda responsabilidad fiscal, pues los municipios debían tener la capacidad para autosostenerse. Sin otra alternativa, los entes territoriales, con un disminuido poder de maniobra, se vieron obligados a acudir a recursos tributarios en el espacio local y regional y a ajustarse a los requerimientos políticos del

nivel central. En últimas, desde esta óptica, la descentralización implicó más obligaciones para los municipios y menos recursos para que despilfarraran.

En años recientes esta visión de la “descentralización” se ha concretado en reformas de talante neoliberal, a costa de su dimensión democrática. En primer lugar, con el argumento de la necesidad de reducir el déficit fiscal, se introdujeron el acto legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 de 2001, que recortó el ritmo de crecimiento de las transferencias territoriales que había sido establecido en la Constitución de 1991. De esta manera, se creó el Sistema General de Participaciones (SGP), a través del cual se configura una sola bolsa para los recursos del situado fiscal, las participaciones de los municipios en los ICN y los de las transferencias complementarias al situado fiscal para la educación¹⁴⁰ (Rodríguez 2007, p. 141). En el Documento Conpes 57 de 2002, el gobierno justificaría este cambio al diseño original de las transferencias con el argumento de que este diseño, al hacer depender las transferencias territoriales de los ICN, en fluctuación constante, llevaría a que los recursos de los municipios y departamentos para financiar los gastos sociales no fueran estables, “impidiéndoles llevar a cabo una correcta planeación de su desarrollo y una adecuada asignación de recursos”¹⁴¹ (DNP 2002b, p. 1).

En el gráfico 5 del Anexo se observa el contraste entre el monto de las transferencias reguladas por la ley 715 y lo que se hubiera percibido si se hubiese continuado con la ley 60 de 1993. El resultado más evidente de dicho contraste es la disminución significativa de las transferencias entre 2002 y 2006. En 2005, las regiones perdieron transferencias equivalentes al 0,6 del PIB; un año más tarde, el 1,1% del PIB y, en 2007, el 1,3% del PIB (Rodríguez 2007, p. 142).

En segundo lugar, en tanto que el acto legislativo de 2001 se había adoptado como una medida transitoria, la segunda administración del presidente Uribe Vélez, con los mismos

¹⁴⁰ El crecimiento de la bolsa se ligó al promedio del crecimiento de los ICN en los cuatro años anteriores – de manera adicional se incluyó un período de transición hasta 2008 –, en el que estaría asociado a la inflación: entre 2002 y 2005 se reconocería la inflación causada más 2% y de 2006 a 2008 la inflación causada más 2,5%. Véase Rodríguez (2007), p. 141.

¹⁴¹ De acuerdo con Rodríguez (2007, p. 142), debido a los nuevos montos establecidos con la Ley 715, ha habido una disminución significativa de las transferencias percibidas por las entidades territoriales entre 2002 y 2006, de haberse mantenido lo estipulado en la Ley 60 de 1993. En 2005, éstas dejaron de percibir recursos equivalentes al 0,6 del PIB; en 2006, éstos fueron equivalentes a 1,1% del PIB y en 2007 a 1,3% del PIB. En 2006, esta pérdida representó 3,4 billones de pesos, lo que significa una reducción de recursos para el sistema de protección social en sus componentes de salud, educación y agua potable.

argumentos esgrimidos por el gobierno de Pastrana en 2001 en cuanto a disciplina fiscal y estabilidad macroeconómica, presentaría el proyecto de acto legislativo 11 de 2006 del Senado y 169 de la Cámara de Representantes, que introdujo una nueva reforma al sistema de transferencias (Rodríguez 2007, p. 143). Sin embargo, en contra de las justificaciones dadas, el ritmo de crecimiento de las finanzas de las regiones ha disminuido, repercutiendo en la capacidad de las entidades territoriales de prestar los servicios sociales básicos (Rodríguez 2007, p. 145). Así, esta “descentralización”, enfocada a contribuir al ajuste fiscal y macroeconómico, induce la pérdida de más de 52,2 billones (pesos de 2006) entre 2008 y 2019 en los ingresos de las entidades territoriales (Rodríguez 2007, p. 145).

Es claro, pues, cómo a pesar de estar erigida sobre la necesidad de contar con recursos estables para garantizar coberturas universales en educación, salud y saneamiento básico y justificada sobre argumentos macroeconómicos “sólidos”, la reciente reforma a las transferencias territoriales no tiene como propósito continuar con el proceso de descentralización democrática plasmado en la Constitución de 1991 sino, por el contrario, contribuir a la centralización del poder político en el Ejecutivo, mediante la concentración del gasto público social en la Presidencia de la República. En ese sentido, su concentración de nuevo en el Ejecutivo busca revertir el déficit político en el que se encontraba el gobierno central, de tal forma que se pueda garantizar la hegemonía de Uribe Vélez al interior del aparato estatal.

Aunque esta concentración de recursos en el Ejecutivo, siguiendo a Rodríguez (2007), tiene como fin “cohesionar las fracciones políticas que se aglutinan bajo el rótulo del uribismo, condicionando apoyos de tipo partidista” (pp. 146-147), ésta no puede presentarse de esa manera y requiere legitimarse institucionalmente. Desde el mismo Plan de Desarrollo 2006-2010 (DNP 2006a), en el que se señalaba que la aprobación del proyecto de reforma al Sistema General de Participaciones (SGP)¹⁴² era un requisito básico para el cumplimiento de las metas trazadas por el gobierno, se legitima esta concentración de recursos en el Ejecutivo. Sin ella, se asevera en el PND 2006-2010, no se alcanzarían las metas propuestas

¹⁴² “La sostenibilidad del crecimiento es consistente con las condiciones de la estabilidad macroeconómica, que permiten incentivar favorablemente la inversión nacional y extranjera. Por ello, *el Gobierno Nacional considera fundamental la aprobación del proyecto de reforma al Sistema General de Participaciones [cursivas más]*”. Véase, Colombia, Congreso Nacional de la República (2007), p. 3

para el crecimiento económico y tampoco se podrían llevar a cabo las inversiones sociales de la Presidencia de la República, como la ampliación de la cobertura de *FA*, lo cual iría en detrimento de la población vulnerable del país. El argumento de legitimación es, pues, sencillo: la Presidencia necesita liberar recursos para poder entregar subsidios a un mayor número de familias y, de esa forma, remediar en mejor medida, el problema de la pobreza. Oponerse a esta liberación de recursos equivaldría a rechazar la expansión de un programa que ha demostrado tener efectos a favor de los pobres. *FA* despliega así su efecto institucional. Así no se lo haya propuesto (Ferguson 1990), legitima la concentración de los recursos del gasto público social en el Ejecutivo.

Aunque se ha querido presentar así, el hecho de que las entidades territoriales sigan percibiendo los recursos que les corresponden por ley no va en contra de la población vulnerable del país, pues, a pesar de todos los problemas persistentes en el ámbito local, en términos de corrupción y de clientelización del uso de las transferencias, ellos están encaminados hacia el gasto público social y, por tanto, hacia la atención de la población vulnerable¹⁴³. Lo que en realidad se ve afectado por el mantenimiento del monto asignado para las transferencias territoriales es la capacidad de incidencia directa que puede tener el gobierno central en las regiones: primero, para ejercer presiones de tipo político y, segundo, como se va a señalar en el siguiente apartado, para personalizar la relación del Presidente con la población en los municipios.

De acuerdo con Yepes (2007, p. 5), la reforma a las transferencias ha significado que cerca de 5 billones de pesos anualmente le sean despojados a los municipios para ponerlos en manos de Acción Social, específicamente de *FA*. Esta cifra puede aumentar, ya que con la duplicación a comienzos de 2008 de la meta de familias beneficiarias – de 1,5 millones de familias a 3 millones de familias – el presupuesto de *FA* para el cuatrenio 2006-2010 ha pasado de 1,84 billones de pesos a 3,55 billones (El Tiempo 2008), por lo que el Ejecutivo va a tener que liberar aún más recursos de diferentes rubros. El mismo Presidente Uribe Vélez lo ha expresado de la siguiente manera: “Para poder llegar a 3 millones de familias

¹⁴³ Según Rodríguez (2007, p. 147), entre 2001 y 2006, el gasto total de la nación (gobierno central) en las regiones ascendió a 14,2 billones de pesos (precios de 2006). En esta suma se incluyen partidas que perfectamente hubiesen podido ser administradas por las autoridades regionales como la ampliación de cobertura en educación, subsidios eléctricos, gastos destinados a financiar el ISS, reestructuración de hospitales, subsidios para vivienda. Al respecto, véase también nota al pie número 75.

[beneficiarias de *FA*], que se bregue a liberar dinero de la Ley 550 en los municipios, que no depende de nosotros; esto hay que hablarlo con los acreedores y los departamentos, para que las entidades territoriales puedan cofinanciar Familias en Acción” (Secretaría de Prensa Presidencia de la República 2008). El hecho de que sólo en el 2008 Acción Social haya ejecutado recursos para *FA* por más de 1 billón de pesos (Acción Social 2008a), evidencia que la concentración de recursos en el Ejecutivo no tiene marcha atrás (véase cuadro 9 en Anexo para observar los recursos que en el Plan de Inversiones del PND 2006-2010 le asignaron a Acción Social).

Aparte de legitimar la centralización del gasto público social en el Ejecutivo, *FA* genera otro efecto institucional que, aunque requeriría de evidencias en campo que lo corroboraran con más robustez empírica, también contribuye a garantizar la hegemonía del proyecto de Uribe Vélez al interior del aparato estatal. Al ser el mecanismo de ejecución por excelencia de los recursos de la Presidencia de la República, *FA*, mediante su diseño operativo vertical, logra que los entes locales se subordinen a las medidas tomadas por el gobierno central. El Ejecutivo, como alternativa a las transferencias territoriales que han dejado de percibir los municipios, le ofrece a éstos la posibilidad de hacer parte de la operación de *FA*, para que su población sea beneficiada de los subsidios. Sin muchas otras fuentes de inversión social, los municipios se incorporan a *FA* para acceder a ciertos recursos, terminando así alineándose con la agenda gubernamental del Ejecutivo.

Efectos sociales

Con los recursos de inversión social concentrados en el nivel central, el régimen de Uribe Vélez dispone de los medios materiales para consolidar su hegemonía política en la población. En la medida en que los subsidios de *FA* sirven para modificar la relación Estado-ciudadanía plasmada en la Constitución de 1991, definiendo el gasto público social ya no como un deber del Estado (y un derecho de los ciudadanos) sino como un favor, éstos producen unos efectos políticos de carácter social relacionados con el fortalecimiento del apoyo al gobierno en las regiones y barrios populares, el acercamiento de la población a la figura del Presidente e incluso la desmovilización de procesos populares de oposición.

Si bien los PTC se han difundido como estrategias eficientes que, al tener criterios técnicos de selección de los beneficiarios y un diseño institucional que incentiva una gestión

eficiente de la operación, están exentos de los vicios que se presentaban en los modelos tradicionales de la política social, en la práctica su funcionamiento está lejos de reflejar esta idea. Los PTC, como parte de la protección social bajo el esquema neoliberal, reproducen deformaciones típicas como el clientelismo y la neobeneficiencia, que no representan una mejora respecto a la mediación corporatista, la deformación típica de la política social en el esquema keynesiano-fordista (Vilas 1997, p. 943). Para Lautier (en Giraldo 2007a, p. 210), los mecanismos asistenciales como *FA* pueden interpretarse “en términos de favores a través de los cuales se produce un sistema de recomendaciones y se desarrolla un cuerpo de intermediarios en las relaciones con la administración”. Algunos estudios (Rodríguez 2003, pp. 371-372), por ejemplo, ya han evidenciado cómo la aplicación del Sisben – la base para la selección de los beneficiarios de *FA* – ha estado acompañado, en los municipios, de favores políticos que nada tienen que ver con el carácter técnico que se le atribuye a este sistema de identificación de población pobre¹⁴⁴. Por otro lado, incluso si se asumiera que la operación de *FA* está regida por criterios técnicos al margen de todo vaivén político, su modificación de programa transitorio a programa permanente se presta, sobre todo en períodos electorales, “para fomentar la corrupción”, como lo indica el mismo Santiago Levy, vicepresidente del BID, (Revista Cambio 2008).

Sin duda alguna, el asistencialismo de *FA* se ha convertido en la nueva forma de hacer clientelismo en las regiones y los municipios. Para Rafael Pardo, político miembro del Partido Liberal, este nuevo clientelismo le “servirá [a Uribe Vélez] de plataforma electoral, en caso de que aspire a una nueva reelección en 2010” (Revista Cambio 2008). De forma similar, para otros analistas (Gaviria 2008b y 2008c; López 2008) la creciente expansión de

¹⁴⁴ Rodríguez (2003), basado en una encuesta de opinión aplicada por el proyecto de Régimen Subsidiado del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia, en el marco del estudio “Evaluación y reestructuración de los procesos, estrategias y organismos encargados de adelantar las funciones de financiación, aseguramiento y prestación de servicios en el régimen subsidiado”, 2000-2001, da cuenta del manejo político que se le ha dado al Sisben. Por ejemplo, el 52% de los directores de hospitales (IPS) admite la existencia de intereses políticos en la selección de los afiliados. Así mismo, el 44% de las oficinas responsables del Sisben en los municipios de mayor tamaño reportó la utilización clientelista del mismo, igual hizo el 40,7% en los municipios medianos y el 16,5% en los pequeños. Otro aspecto que permite conocer el manejo político tiene que ver con las entradas y salidas arbitrarias del Sisben. En el 66% de los municipios grandes, 41% de los medianos y el 36,7% de los pequeños se informa de esta situación. Sin duda, este comportamiento sesga los procesos de afiliación y selección de beneficiarios. Por último, Rodríguez señala cómo los cupos al Sisben han sido utilizados por concejales y congresistas para edificar sus campañas electorales.

FA no obedece a parámetros técnicos sino a meros fines electorales: “tres millones de familias representan al menos seis millones de votos en las elecciones presidenciales”, expresó recientemente Alejandro Gaviria (Gaviria 2008b). Tres millones de familias que mal contadas equivalen al 15% de la población colombiana. De esta manera, *FA* se ha convertido en una maquinaria populista del gobierno que tiene efectos innegables en la competencia política. “Más que un objetivo social, se trata de un tema político” (Gaviria en El Tiempo 2008). La cuña televisiva que utilizó la Presidencia de la República durante la campaña electoral de 2006 ilustra de manera perfecta las “bondades” políticas de *FA*: “Adelante Presidente”, así, de manera afirmativa, uno de los beneficiarios del programa *Familias en Acción* evidenciaba su acuerdo con las ideas y programas del presidente Álvaro Uribe Vélez (Giraldo 2007b, p. 9).

Por otro lado, *FA* ha contribuido a consolidar una de las características del régimen político de Uribe Vélez, a sabiendas, la desinstitucionalización del Estado para beneficio propio. Según Juan Camilo Restrepo, economista del Partido Conservador, el Estado Comunitario de Uribe Vélez, ha

servido para desinstitucionalizar el funcionamiento del Estado, porque no hay compromisos institucionales sino favores personales y esos los prodiga el Jefe del Estado, que es visto como el benefactor que oye reclamos y peticiones y siempre encuentra soluciones a los problemas. En más de seis años de gobierno, Uribe se ha encargado de construir una relación personal entre él como Presidente y los peticionarios, que vienen siendo su clientela (Restrepo en Revista Cambio 2008).

En otras palabras, a través de *FA*, y otros mecanismos como los Consejos Comunitarios, Uribe Vélez, de la misma forma que Salinas de Gortari en México, ha logrado que la relación del Estado con la ciudadanía equivalga a la relación personal entre el Presidente y la población. No es improbable que los subsidios de *FA* que entrega directamente Acción Social, en nombre de la Presidencia de la República, hayan tenido algo que ver con la creciente popularidad de esta institución. En 2005, ni siquiera existía y, tres años después, en el segundo semestre del 2008, ya contaba con un alto reconocimiento y favorabilidad¹⁴⁵

¹⁴⁵ Cada semestre, la firma Yanhaas realiza una encuesta de favorabilidad de las instituciones colombianas. Mientras en 2005, Acción Social ni siquiera aparecía en la medición, en 2006 su imagen favorable fue del 48,10%; en 2007, del 61,30%; en el primer semestre de 2008 llegó al 68,40%; y, en la última medición, el segundo semestre del 2008, obtuvo una opinión favorable del 72,06%, ubicándose en la posición once dentro del resumen de favorabilidad de instituciones, por encima de la Corte Constitucional, el ISS y el Congreso, entre otras instituciones. En cuanto a la imagen desfavorable, Acción Social contaba en 2006 con el 27,50%; en 2007, con el 20,80% y en 2008 con el 19,25%. Al respecto, véase Acción Social (2008b).

(Acción Social 2008b). Los subsidios, a pesar de estar sustentados en Documentos Conpes y hacer parte de una institucionalidad, están determinados, en últimas, por la “voluntad” del Presidente, por su “cariño” hacia los pobres, tal y como se evidenció con la reciente duplicación del número de familias beneficiarias, resultado de un súbito deseo del Presidente durante un Consejo Comunitario¹⁴⁶.

Al estar sujetos a la discrecionalidad de Uribe Vélez, y no a una política de Estado conforme a la concepción de obligatoriedad estatal (CEPAL 2006b), los subsidios de *FA* dejan a un lado el carácter de derecho que tiene la protección social, convirtiéndola en un favor. *FA* subvierte la figura del ciudadano sujeto de derechos por la de beneficiario objeto de subsidios focalizados. Mientras que el ciudadano exige al Estado una asignación adecuada de los recursos y un acceso equitativo a los servicios sociales, el beneficiario, como un súbdito pasivo del gobernante, sólo recibe dádivas de éste. Se sustituye así el elemento de exigibilidad característico del derecho por el agradecimiento que genera la obtención del subsidio. Para Yepes (2007, p. 7), “mientras los pobres sigan siendo pobres, podrán devolver, en agradecimientos lo que el gobernante otorga como favores”. De tal forma que las predicciones sobre la base electoral que el régimen político está construyendo para la próxima campaña a través de *FA* no son del todo descabelladas.

Además, *FA* puede generar impactos negativos en el tejido social de las comunidades, tal como ya se ha evidenciado para el caso de *Oportunidades* en México. En la medida en que *Oportunidades* selecciona a su población objetivo por medio de la focalización, y en las comunidades coexisten familias beneficiarias y no beneficiarias, el programa puede incrementar las divisiones sociales, las rupturas de lazos y vínculos preexistentes, y generar resentimientos hacia el gobierno entre las familias no beneficiarias, así como sentimientos de envidia respecto a los que gozan de los beneficios del programa (Adato en González de la Rocha 2005, p. 64). Aunque *FA* no emprende acciones directas para el fomento del capital social comunitario, este efecto social del programa iría incluso en contra del fortalecimiento del tejido social y comunitario que forma parte de la filosofía que lo

¹⁴⁶ En ese Consejo Comunitario 191, realizado en Magangué, Bolívar, el 8 de marzo de 2008, Uribe Vélez declaró: “tenemos que hacer todos los esfuerzos para tener en este país 3 millones de Familias en Acción. Porque esto es: a los bandidos, madera; y a los pobres, cariño. Pero que se vea. Es la única manera como sacamos a este país adelante”. Véase Secretaría de Prensa Presidencia de la República (2008).

orienta, al lograr aumentar los conflictos y resquebrajar la cohesión de las comunidades y los procesos organizativos que se puedan dar al interior de éstas.

Por último, *FA* no sólo permite que se fortalezca la imagen del Presidente Uribe Vélez ante la población, sino que, también, opera como mecanismo de control social, para prevenir, como lo señala Vilas (1995, p. 25), que la pobreza crítica se transforme en una amenaza a la gobernabilidad. Los subsidios, de esta manera, generan “pobres agradecidos”, desincentivando a la población de hacer parte de procesos sociales críticos (Giraldo 2007a). Para Lo Vuolo et al. (1999), las políticas de lucha contra la pobreza, “no buscan la superación del problema, sino encerrarlo en un espacio social delimitado y codificado de forma tal de ampliar los márgenes de tolerancia social y evitar así que se altere el normal funcionamiento de la parte “sana” de la sociedad” (p. 12). En períodos de malestar social, las dádivas suelen aumentar para mantener a raya el inconformismo (Fernández 2007, p. 20). De la misma manera en que Salinas de Gortari lanzó el *Pronasol* en pleno furor del levantamiento indígena en Chiapas, Uribe Vélez le ha dado un nuevo aire a *FA*, en medio de la movilización social de diversos sectores sociales, empezando por los indígenas del suroccidente colombiano (Semana 2008).

Conclusiones

El análisis de los efectos políticos (ideológicos, institucionales y sociales) de *FA* ha permitido comprender por qué este programa se ha convertido en un mecanismo de política social tan importante para el régimen de Uribe Vélez. Su funcionalidad política, más que los objetivos que dice tener, explican su consolidación como programa de la Presidencia de la República. Primero, por su papel en la sustentación ideológica de la continuación de las reformas estructurales neoliberales y de la estrategia militarista del gobierno. Segundo, por su rol institucional en la legitimación de la construcción de hegemonía al interior del aparato estatal, mediante la concentración de los recursos del gasto público social en el Ejecutivo y la subordinación de los entes territoriales a la agenda gubernamental central. Tercero, por su función social en el fortalecimiento del apoyo de la población al proyecto político de Uribe Vélez, el acercamiento de la figura del Presidente a la población y la desmovilización de los procesos sociales críticos, mediante la reconfiguración de la

relación Estado-ciudadanía, del marco de deberes y derechos se pasa a uno de favores y agradecimientos personales.

Los efectos que produce el programa *Familias en Acción* para el régimen de Uribe Vélez revisten particularidades que aplican sólo para el contexto colombiano, especialmente debido a la problemática del conflicto armado. No obstante, el examen e los efectos políticos de este PTC pone a prueba la capacidad explicativa de la hipótesis general expuesta anteriormente sobre la razón por la cual los PTC se han consolidado en América Latina como mecanismos de protección social. Esta hipótesis, para recordarlo, planteaba que la funcionalidad política de los programas explica su mantenimiento en los regímenes políticos latinoamericanos, en el contexto de la consolidación del orden neoliberal. De esta manera, el análisis del caso colombiano permite llevar a cabo una interpretación que, si bien aún es muy general y esquemática, introduce elementos innovadores para contar con una mirada alternativa a la oficial sobre la popularidad de este tipo de programas en la región.

Primero, los PTC se han constituido en efectivos *mecanismos de paliación* de las consecuencias sociales de las reformas económicas neoliberales. Su sofisticado diseño operativo, arreglo institucional y sustentación técnica, demuestran un avance significativo frente a los programas sociales de comienzos de los noventa, que permite darle continuidad al proceso de instalación del orden neoliberal en la región. Segundo, los PTC se han constituido en convenientes *instrumentos de centralización del gasto público social*, en un momento en el que el orden neoliberal exige regímenes políticos fuertemente centralizados. La concentración en el Ejecutivo o, en su defecto, en una dependencia de éste, de la operación de tales programas justifica la necesidad de liberar recursos de otros rubros del Estado y garantiza la subordinación de los gobiernos regionales y locales a la acción política. Tercero, los PTC se han constituido en necesarios *dispositivos de control social* que, en la medida en que entregan subsidios a una población cada vez más informalizada, procuran el mantenimiento del orden político.

No sobra reiterar que esta mirada alternativa sobre la consolidación de los PTC en la región es apenas un esbozo y que mediante estudios posteriores habrá que complejizarla, profundizarla, matizarla y, por qué no, cuestionarla y rebatirla para cada una de las

formaciones sociales latinoamericanas. El punto que se ha querido hacer con su formulación es que es necesario plantear marcos interpretativos que, en contra de los discursos dominantes, articulen histórica y conceptualmente los desarrollos de política económica en la región (construcción del orden neoliberal) con los desarrollos de política social (políticas focalizadas de lucha contra la pobreza), para dar cuenta de su carácter y motivación.

5. CONSIDERACIONES FINALES

El presente trabajo ha tenido como propósito responder por qué los programas de transferencias condicionadas (PTC) se han popularizado en América Latina como mecanismos idóneos de protección social. Primero, a través del análisis de su surgimiento y evolución histórica (Capítulo 2) se ha argumentado que estos programas poseen un carácter asistencial, en la medida en que son iniciativas de paliación de la pobreza en un contexto de construcción del orden neoliberal. Luego, un repaso muy general de sus fundamentos conceptuales (Capítulo 3) ha permitido vislumbrar la forma en que estos programas están contribuyendo al desmonte de la concepción de los derechos sociales, sustento de la política social ligada al trabajo. Por otro lado, a través del análisis del PTC *Familias en Acción*, implementado en Colombia desde 2001, se han examinado los efectos que producen este tipo de programas, aparte de los consabidos impactos en la nutrición, salud y educación de la población infantil, evidenciando que detrás de su mantenimiento y consolidación hay sobretodo una motivación política (Capítulo 4).

El planteamiento ha estado orientado hacia la construcción de una perspectiva crítica de la política social contemporánea, que implica rebasar aquellos análisis altamente focalizados que no permiten comprender los procesos más amplios en los que ésta se enmarca. Por ello, con el estudio de los PTC se ha procurado dilucidar cómo la política social no equivale a la suma de unos programas sociales dirigidos a poblaciones específicas, sino que está articulada a una concepción de Estado y a un esquema de acumulación particulares.

La política social es eminentemente política, pues refiere a la manera en que ocurre la distribución de los recursos en una sociedad. Algo muy distinto es que los constructores del orden neoliberal (Estrada 2004) hayan logrado despolitizarla para beneficio propio, con el argumento de que es una cuestión técnica (Giraldo 2007a). Esta *despolitización* de la política social ha sido posible gracias a una reformulación de sus objetivos y de sus prácticas, producto a su vez de los nuevos requerimientos del capitalismo tardío. Actualmente, la problemática de la pobreza, y no la del trabajo, es el centro de atención de la política social; la implementación de programas focalizados y de redes de protección social para el manejo del riesgo, y no los sistemas de seguridad social universal, su prioridad. No hay duda de que las políticas de lucha contra la pobreza y, dentro de éstas, los

programas de transferencias condicionadas están cumpliendo con su *función política* a cabalidad: despolitizar la cuestión social para posibilitar la consolidación del orden neoliberal.

Prácticas como la focalización del gasto público social en los más pobres, la concentración de éste en los gobiernos centrales y la entrega directa de subsidios por parte del Ejecutivo, características todas de los PTC, han posibilitado la legitimación política de aquellos regímenes que, como el de Álvaro Uribe Vélez en Colombia (2002-2006, 2006-2010), están al servicio del capital local y transnacional.

Aunque es necesario profundizar aún más en el análisis, se ha querido dejar en claro que la política social de Uribe Vélez no es transformadora, no busca erradicar la pobreza ni la inequidad sino que, esencialmente, es un instrumento efectivo para la consolidación de una estrategia de acumulación (con rasgos violentos) basada en la inserción en la economía global, a partir de la liberalización de los mercados (incluyendo el de trabajo) y la exportación de bienes primarios. El carácter del proyecto hegemónico actual refleja la correlación de fuerzas que se está dando en el orden mundial. A su vez, las crecientes financiarización de la economía, regresividad tributaria, precariedad laboral y concentración de la tierra ilustran la forma en que se ha venido configurando un modelo económico que beneficia solamente a unos pocos. La política social del gobierno colombiano simplemente palia las consecuencias del modelo económico adoptado y, de esta manera, legitima su consolidación.

Dada la profunda instalación ideológica y política del paradigma de “la lucha contra la pobreza”, aún quedan varias discusiones que no se abordaron en este trabajo. Dejo planteadas dos: una relacionada con el alcance del modelo neoliberal para reducir la pobreza y, otra, con las posibilidades de los modelos alternativos que están surgiendo en algunos países de la región para deslindarse de este paradigma.

En cuanto a la primera, de acuerdo con la CEPAL (2007a, pp. 51-55), en el período 2000-2006 América Latina tuvo un crecimiento económico sostenido en el cual el PIB per cápita aumentó a un ritmo del 3,3% anual, hecho inédito durante los últimos 40 años. Este buen desempeño económico llevó a que en 2006 se presentaran los niveles más bajos de pobreza y pobreza extrema desde 1980, alcanzando un 36,5% y un 13,4% respectivamente (en

términos absolutos equivalen a 194 y 71 millones de personas, respectivamente). Por ejemplo, sólo entre 2002 y 2006 la pobreza disminuyó 7,5 puntos porcentuales, pasando de 44% a 36,5%. Fenómeno que contrasta ampliamente con el estancamiento experimentado en la región a finales de los noventa. Se argumenta también que en la medida en que la expansión económica se ha traducido en un incremento significativo de la tasa de ocupación y en una mayor participación del trabajo asalariado (CEPAL 2008, p. 13), el mercado de trabajo ha sido el factor más importante en esta disminución de la pobreza.

No obstante, a partir de 2007, con la desaceleración en el ritmo de crecimiento, se ha advertido un rezago en la dinámica laboral que a su vez puede revertir el proceso de disminución de la pobreza del último cuatrienio (CEPAL 2008). Esto se explica por el hecho de que el crecimiento de la región, en este período, se ha basado en una coyuntura externa favorable, “derivada de la sostenida expansión de la economía mundial (jalonada por países emergentes como China, India y Brasil) y de la abundante liquidez existente en los mercados internacionales de capital” (CEPAL 2008, p. 18). Esta coyuntura positiva había posibilitado, entre otros aspectos, un aumento significativo del volumen exportado y una mejora en los términos de intercambio – que permitieron que en la región se acumularan importantes excedentes en la balanza comercial –, así como un marcado incremento de la inversión extranjera directa neta y de la entrada neta de capital financiera (CEPAL 2008).

Por ello, en la medida en que se han dado cambios en el panorama económico internacional – crisis del mercado de créditos hipotecarios de los Estados Unidos, aumento de la inflación a escala, etc. (CEPAL 2008, pp. 32-36) – y se perfila el inicio de una fase recesiva, el desempeño económico de la región empieza a deteriorarse. Por ejemplo, ya se evidencian un debilitamiento relativamente prolongado de la demanda de exportaciones proveniente de los mercados en los países desarrollados, una reducción de las remesas de los trabajadores emigrados y un drástico aumento del precio de los alimentos.

Cabe preguntarse, entonces, por la sostenibilidad del modelo y su impacto *a largo plazo* en la reducción de la pobreza, ya que el crecimiento económico de la región del último cuatrienio parece haber llegado a su límite. Primero, porque según la misma CEPAL (2008b), el comportamiento económico de la región está cada vez más determinado por las

perturbaciones financieras, con un incremento en la frecuencia y amplitud de los ciclos económicos. Segundo, porque las políticas de liberalización de los mercados, al vincular a los países a los procesos de financiarización de la economía mundial, no sólo han vuelto más vulnerables a las economías de la región sino que han exacerbado sus rasgos más nocivos: desigualdades internas (distribución de la riqueza) y desequilibrios estructurales. El colapso de la burbuja especulativa a nivel mundial y el inicio del ciclo recesivo ponen en cuestión la “efectividad” de la lucha contra la pobreza y por lo mismo es necesario profundizar en los rasgos negativos del modelo, particularmente en su capacidad para generar empleo.

No hay nada nuevo en este fenómeno de transición: el capital entra en una nueva etapa crisis y para mantenerse requiere reajustar sus procesos de acumulación. En tanto que la “población excedente” que produce el esquema neoliberal de acumulación es mayor que la del esquema keynesiano-fordista, para aquél es requisito contar con amplios programas de lucha contra la pobreza. A pesar de sus sofisticados diseños, el problema es que estos programas están subordinados a un esquema global de acumulación que inherentemente excluye a mayor velocidad que lo que estos programas compensan (Vilas 1997, pp. 942-943). Hay que ver si en un esquema de acumulación diferente estos programas sí tienen resultados importantes en la problemática social de la región.

Lo anterior me lleva a plantear la segunda discusión que habría que examinar, relacionada con los modelos que están surgiendo en países como Venezuela, Ecuador o Bolivia, cada uno con su propia dinámica política y rasgos particulares. ¿Representan ellos un modelo realmente distinto al neoliberal? ¿Si es así, hasta qué punto son sostenibles económica y políticamente? Por otro lado, ¿puede la política social que están adelantando superar el asistencialismo que la ha caracterizado en el orden neoliberal? Y aún, ¿en qué medida la tesis propuesta en este trabajo sobre la funcionalidad política de los PTC en los regímenes que han apoyado la consolidación del neoliberalismo, puede aplicarse también para los programas sociales que se están implementando en estos países?

Por ejemplo, ¿qué significa que el PTC de Ecuador, *Bono de Desarrollo Humano*, se haya mantenido con el gobierno de Rafael Correa, o, que en Bolivia se estén desarrollando programas similares? ¿Van a tener éstos un alcance diferente, en la medida en que están

articulados a una concepción de los derechos sociales y a políticas macroeconómicas distintas a las neoliberales o, por el contrario, tiene los mismos efectos que en los gobiernos neoliberales? Habrá, pues, que entrar a analizar las medidas que estos países han adoptado en materia económica y social y, de la misma forma, procurar dilucidar qué concepción de política social se está materializando en estos países.

Ya se ha dicho antes, los PTC u otros programas de lucha contra la pobreza no son nocivos en sí mismos. Lo son, en la medida en que van en contra de políticas universalistas. En ese sentido, ¿es posible que estos programas jueguen un papel distinto al que han tenido hasta ahora, como simples formas de asignación focalizada del gasto público social? ¿Cómo sería su desarrollo en la práctica? ¿Pasarían a ser programas universales? Los PTC, originados en gobiernos anteriores, aún no se han desmontado por los costos políticos que ello implicaría. Habría que analizar si gobiernos como el de Correa o Evo Morales van a ir más allá del asistencialismo y de los modos de gestión social propuestos por el orden neoliberal.

Por otro lado, en aras de construir matrices distintas para pensar sobre “lo social”, valdría la pena, también, analizar experiencias como la de las *misiones sociales* de Venezuela, que se articulan a un proyecto de desarrollo endógeno, o las consolidadas políticas sociales de Cuba, elaboradas con categorías conceptuales y mecanismos de implementación diferentes a los que promueven los organismos multilaterales.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Presidencia de la República (Acción Social) (2008a). “Familias en Acción: Un programa que se apropió de los hogares colombianos” [en línea], diciembre 29, disponible en <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?conID=3180&catID=127>, recuperado: enero 4 de 2009.
- _____ (2008b). “Acción Social, una de las instituciones que más reconocen los colombianos” [en línea], diciembre 24, disponible en <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?conID=3179&catID=127>, recuperado: enero 5 de 2008.
- Aguiar, Marcelo y Araújo, Carlos Henrique (2002). *Bolsa-Escola: Educación para enfrentar la pobreza*. Brasilia: UNESCO.
- Aguirre, Rosario (2005). “Los cuidados familiares como problema público y objeto de políticas”, en Arriagada, Irma (edit.). *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*. Santiago de Chile: CEPAL, pp. 289-354.
- Albarez Barnola (1994). “Towards a Social Agenda”, en Bradford, Colin (comp.), *Redefining the State in Latin America*. París: OECD.
- Aldcroft, Derek (1977). *From Versailles to Wall Street, 1919-1929*. Berkeley: University of California Press.
- Alianza de organizaciones sociales y afines et al. (2008). “Informe para el Examen Periódico Universal de Colombia en Derechos Humanos ante la Organización de Naciones Unidas” [en línea], disponible en http://www.ddhhcolombia.org.co/files/file/Informe%20final%20para%20el%20EPU_Colombia.pdf, recuperado: enero 2 de 2009.
- Álvarez, C. (2001). *Evaluating a Safety Net Program. Family Allowance Program (PRAF) Honduras* [en línea]. Disponible en <http://www1.worldbank.org.sp.safetynets/>, recuperado: 16 de julio de 2008.
- Álvarez, Sonia (2005). “Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza”, en Álvarez, Sonia (comp.), *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: Estructuras, discursos y actores*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 239-274.
- _____ (1999). “Solidaridad privada e indiferencia pública, la nueva cara de la política social”, *Umbrales*, núm 6, octubre, pp. 9-31.
- Amnistía Internacional (2008). “Déjennos en paz: La población civil, víctima del conflicto armado interno en Colombia”. Madrid: Amnistía Internacional.

Arias, José Fernando (2007). “El caso de Colombia: Programa Familias en Acción” [en línea], *Seminario Internacional Evolución y Desafíos de los Programas de Transferencias Condicionadas*, noviembre 20-21 de 2007, CEPAL, Ipea, Brasilia. Disponible en http://www.eclac.org/dds/noticias/paginas/1/30291/Colombia_JFArias_DNP.pdf, recuperado: 16 de julio de 2008.

Arriagada, Irma (edit.) (2005a). *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*. Santiago de Chile: CEPAL.

_____ (edit.) (2005b). *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*. Santiago de Chile: CEPAL.

Attanasio, Orazio y Mesnard, Alice (2006). “The Impact of a Conditional Cash Transfer Programme on Consumption in Colombia”, *Fiscal Studies*, Vol. 27, núm 4, pp. 421-442.

Attanasio, Orazio et al. (2005). “How Effective Are Conditional Cash Transfers? Evidence from Colombia”, *IFS Briefing Notes*, núm. 54. Londres: The Institute for Fiscal Studies.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1993). *Reforma social y pobreza: Hacia una agenda integrada de desarrollo*. Washington: BID/PNUD.

Banco Mundial (2002). *Informe sobre el desarrollo 2002: Instituciones para los mercados*. Washington: Banco Mundial.

Banco Mundial (2000/2001). *Informe sobre el desarrollo 2000/2001: Lucha contra la pobreza*. Washington: Banco Mundial.

_____ (2001). *Assessment of the Bolsa Escola Programs* [en línea], Sector Report, Washington D.C. Disponible en: <http://www1.worldbank.org/sp/safetynets>, recuperado: 16 de julio de 2008.

_____ (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial 1997: El Estado en un mundo en transformación, Resumen*. Washington: Banco Mundial.

_____ (1991), *Informe sobre el desarrollo mundial 1991: El desafío del desarrollo*, Washington, Banco Mundial.

_____ (1990), *Informe sobre el desarrollo mundial 1990: Pobreza*, Washington, Banco Mundial.

Behring, Elaine Rosetti (2000). “Fundamentos de política social” [en línea]. Disponible:

http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-1.pdf, recuperado: 21 de marzo de 2008.

Bey (2008). “Políticas de combate a la pobreza en América Latina: ¿Hacia la universalización de un derecho?”, Congreso ASOCAJAS, Cartagena de Indias, 9 y 10 de octubre de 2008.

Bhagwati, Jagdish (1988). “Poverty and Public Policy”, *World Development*, Vol. 16, núm 5, pp. 539-555.

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

Boltvinik, Julio y Damián, Araceli (2004). “Introducción: La necesidad de ampliar la mirada para enfrentar la pobreza”, en Boltvinik, Julio y Damián, Araceli (coords.), *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*. Tamaulipas (México): Siglo XXI, pp. 11-42.

Bonilla, Ricardo (2006). “¿Mordaza a los investigadores”, *UN Periódico*, núm 98, octubre 18.

Bonilla, Ricardo y González, Jorge Iván (coords.) (2006). *Bien-estar y macroeconomía. 2002/2006: Crecimiento insuficiente, inequitativo e insostenible*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas – Contraloría General de la República.

Borón, Atilio (2001). “El nuevo orden imperial y cómo desmontarlo”, en Seoane, José. y Taddei, Emilio. (comps.), *Resistencias mundiales, De Seattle a Porto Alegre* [en línea], Buenos Aires: CLACSO, pp. 31-62.

Bourguignon, Francois; de Melo, Jaime y Morrison, Christian (1991). “Poverty and Income Distribution During Adjustment: Issues and Evidence from the OECD Project”, *World Development*, Vol. 19, núm 11, pp. 1485-1508.

Bourguignon, Francois y Morrison, Christian (1992). *Adjustment and Equity in Developing Countries: A New Approach*. París: OECD.

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

Bradford, Colin (1994). “Redefining the Role of the State: Political Process, State Capacity and the New Agenda in Latin America”, en Bradford, Colin (comp.), *Redefining the State in Latin America*. París: OECD.

Brenner, Robert (2002). “Persistent Stagnation 1973-1993”, en *The Boom and the Bubble: The US in the World Economy*. Londres y Nueva York: Verso, pp. 7-47.

- Brodersohn, Victor (1992). *De las estrategias de desarrollo social a los programas de compensación social*. Buenos Aires: OEA, Centro Interamericano para el Desarrollo Social.
- Buci-Glucksmann, Christine (1979). "State, Transition and Passive Revolution", en Mouffe, Chantal (edit.), *Gramsci and Marxist Theory*. Londres: Routledge & Kegan Paul, pp. 207-236.
- Burki, Javed y Perry, Guillermo (1998). *Más allá del Consenso de Washington: La hora de la reforma institucional*. Washington: Banco Mundial.
- Bustelo, Eduardo e Isuani, Aldo (1992). "El ajuste en su laberinto: Fondos sociales y política social en América Latina", *Comercio Exterior*, Vol. 42, núm 5, mayo, pp. 428-432.
- Bustelo, Eduardo y Minujín, Alberto (2002), "Los ejes perdidos de la política social", en *Papel Político*, núm 14, septiembre, pp. 59-84.
- Calcagno, Alfredo Fernando (2001). "Ajuste estructural, costo social y modalidades de desarrollo en América Latina", en Sader, Emir (comp.), *El ajuste estructural en América Latina: Costos sociales y alternativas*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 75-98.
- Calva, José Luis (1994). "El manejo neoliberal de las finanzas públicas". *El Financiero*, 20 de mayo.
- Cárdenas, Enrique.; Ocampo, José Antonio y Thorp, Rosemary (2000). "Introduction", en Cárdenas, Enrique; Ocampo, José Antonio y Thorp, Rosemary (edits.), *An Industrialization and the State in Latin America: The Postwar Years*. New York: Palgrave, pp. 1-35.
- Cardoso, Eliana y Helwege, Ann. (1993). "De la sustitución de importaciones a la liberalización", en *La economía latinoamericana. Diversidad, tendencias y conflictos*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 90-113.
- Castel, Robert (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Cerny, Phil (1994). "The Dynamics of Financial Globalization", *Policy Sciences*, Vol. 27, núm 4.
- Clift, Jeremy (2003). "Más allá del Consenso de Washington", *Finanzas y desarrollo*, Vol. 40, núm 3, septiembre, pp. 9.
- Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (2006). "Los programas de transferencias con

corresponsabilidad en América Latina: Similitudes y diferencias”, en Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (coords.), *Transferencias con corresponsabilidad: Una mirada latinoamericana*. México: Secretaría de Desarrollo Social, pp. 23-84.

Cohen, Ernesto; Franco, Rolando y Villatoro, Pablo (2006). “México: El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, en Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (coords.), *Transferencias con corresponsabilidad: Una mirada latinoamericana*. México: Secretaría de Desarrollo Social, pp. 87-136.

Colombia, Congreso Nacional de la República (2007). “Ley 1157 del 24 de julio de 2007, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”, en *Diario Oficial*, núm 46.700, 25 de julio de 2007, Bogotá.

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

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

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

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

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

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

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

_____ (1992). *Transformación productiva con equidad: La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago de Chile: CEPAL.

_____ (1982). *Estudio económico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

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

Contraloría General de la República (CGR) (2004). *Evaluación de la política social*

2003. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Corte Constitucional (2008). “Auto No. 251 de 2008. Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, después de la sesión pública de información técnica realizada el 28 de junio de 2007 ante la Sala Segunda de Revisión”. Bogotá.
- Cortés, Fernando; Banegas, Israel y Solís, Patricio (2007). “Pobres con oportunidades: México 2002-2005”, *Estudios Sociológicos*, Vol. 25, núm 73, pp. 2-40.
- Costilla, Lucio Oliver (2005). “Revisitando al Estado: Las especificidades actuales del Estado en América Latina”, en Castro Escudero, Teresa y Costilla, Lucio Oliver (coords.), *Poder y política en América Latina*. México: UNAM-Siglo XXI, pp. 50-83.
- Cox, Robert (1981). “Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory”, *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 10, núm 2, pp. 126-155.
- Damián, Araceli (2004). “Panorama de la pobreza en América Latina y México”, en Boltvinik, Julio y Damián, Araceli (coords.) *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*. Tamaulipas (México): Siglo XXI, pp. 133-163.
- Daeren, Lieve (2004). “Mujeres pobres: ¿Prestadoras de servicios o sujetos de derechos? Los programas de superación de la pobreza en América Latina desde una mirada de género”, Seminario Internacional *Políticas y programas de superación de la pobreza desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática y el género*, Quito, Ecuador, 26, 27 de agosto de 2004, CEPAL.
- Decreto 2467 de 2005 (2005). “Por el cual se fusiona la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI, a la Red de Solidaridad Social, RSS, y se dictan otras disposiciones”.
- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPR) – Fondo de Inversiones para la Paz (FIP) y Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2006). *Evaluación del impacto del programa Familias en Acción – Subsidios Condicionados de la Red de Apoyo Social. Informe Final*. Bogotá: Institute of Fiscal Studies (IFS) – Econometría S.A – Sistemas Especializados de Información (SEI).
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2008). *Estado Comunitario: Desarrollo para Todos. Política social resultados 2008*. Bogotá: DNP.
- _____ (2007a). *Avances y retos de la política social*. Bogotá: DNP.
- _____ (2007b). *Reactivación Social: Siete Herramientas de Equidad, Resultados agosto 2002-agosto 2006*. Bogotá: DNP.

- _____ (2007c). “Documento Conpes 3472 de 2007. Concepto favorable a la Nación para contratar empréstitos externos con la banca multilateral hasta por US \$1.500 millones o su equivalente en otras monedas, con el fin de financiar la puesta en marcha de la expansión del programa Familias en Acción 2007-2010”. Bogotá: DNP.
- _____ (2007d). “Documento Conpes 3456 de 2007: Estrategia para garantizar la continuidad en la prestación pública de los servicios de aseguramiento en salud, aseguramiento en pensiones de régimen de prima media con prestación definida y aseguramiento en riesgos laborales”. Bogotá: DNP.
- _____ (2006a). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: Desarrollo para todos*. Bogotá: DNP.
- _____ (2006b). “Documento Conpes 3449: Concepto favorable a la Nación para adicionar el valor de un empréstito externo con la banca multilateral hasta por US\$ 105 millones con el fin de continuar la financiación del programa Familias en Acción”. Noviembre 17. Bogotá: DNP.
- _____ (2006c). “Documento Conpes 102 de 2006: Red de Protección Social contra la Pobreza Extrema”. Bogotá: DNP.
- _____ (2005). “Documento Conpes 3359: Autorización a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por US\$ 86,4 millones, con el fin de financiar parcialmente el programa Familias en Acción y el fortalecimiento de la información y el sistema de monitoreo y evaluación del sector de la protección social”. Junio 27. Bogotá: DNP.
- _____ (2003). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario*. Bogotá: DNP.
- _____ (2002a). “Documento Conpes 3187: Desarrollo institucional del Sistema Social de Riesgo y del Fondo de Equilibrio y Protección Social”. Bogotá: DNP.
- _____ (2002b). “Documento Conpes 57: Distribución del Sistema General de Participaciones Vigencia 2002”. Bogotá: DNP.
- _____ (2001). “Documento Conpes 3144: Creación del Sistema Social de Riesgo y Fondo de Protección Social”. Bogotá: DNP.
- _____ (2000). “Documento Conpes 3081: Plan Colombia Red de Apoyo Social: Programas de subsidios condicionados y capacitación laboral de jóvenes desempleados de bajos recursos”. Junio 28. Bogotá: DNP.
- De Sousa Santos, Boaventura (1998). *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, ILSA.

- Díaz, Álvaro (1997). “New Developments in Economic and Social Restructuring in Latin America”, en William C. Smith y Roberto Patricio Korzeniewicz (edits.), *Politics, Social Change and Economic Restructuring in Latin America*. Miami: University of Miami, North-South Center Press.
- Dieren, Lieve (2004). “¿Mujeres pobres: Prestadoras de servicios o sujetos de derechos? Los programas de superación de la pobreza en América Latina desde una mirada de género”, Documento preparado para la *Reunión de expertos sobre políticas y programas de superación de la pobreza desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática y el género*, Unidad de la Mujer, CEPAL, Quito, Ecuador, Agosto.
- Donzelot, Jaques (1980). *La policía de la familia*. Barcelona: Pre-textos editorial.
- Draibe, Sônia Miriam (2006). “Brasil: Bolsa-Escola y Bolsa-Familia”, en Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (coords.), *Transferencias con corresponsabilidad: Una mirada latinoamericana*. México: Secretaría de Desarrollo Social, pp. 139-178.
- Dresser, Denise (1994a). “Bringing the Poor Back In: Poverty Alleviation and Regime Legitimacy in Mexico”, en Cornelius, Wayne; Craig, Ann y Fox, Jonathan (edits.), *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*. La Jolla: Center for U.S.–Mexican Studies.
- _____ (1994b). “Pronasol y política: El combate a la pobreza como fórmula de gobernabilidad”, en Vélez, Félix y Andere, Eduardo (coords.), *Políticas públicas de combate a la pobreza*. México: FCE-ITAM.
- Duhau, Emilio (2001). “Política social, pobreza y focalización. Reflexiones en torno al programa de educación, salud y alimentación (Progresá)”, en Ziccardi, Alicia (comp.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía: Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 311-326.
- _____ (1997). “Las políticas sociales en América Latina: ¿Del universalismo fragmentado a la dualización?”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 59, núm 2, abril-junio, pp. 185-207.
- _____ (1995). “Estado benefactor, política social y pobreza”, *Sociológica*, año 10, núm 29.
- El Tiempo (2008). “Aún no está claro de dónde saldrán recursos para duplicar programa Familias en Acción en un año”, *El Tiempo*, abril 9 de 2008.
- Espina Prieto, Mayra Paula (2008). “En el intrincado mundo de los conceptos. Debates sobre el Estado, la pobreza y las políticas sociales”, en *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 21-93
- Estrada Álvarez, Jairo (2007). “Transnacionalización y nueva espacialidad capitalista:

Elementos de economía política de la inversión extranjera en Colombia”, *VI Conferencia Internacional de Estudios Americanos. Los nuevos desafíos de la globalización neoliberal y desarrollos contrahegemónicos*. Seminario del Grupo de Trabajo de CLACSO sobre Economía Mundial, Corporaciones Transnacionales y Economías de la Red de Estudios de la Economía Mundial (REDEM), La Habana, Cuba, 21 al 23 de noviembre de 2007.

_____ (2006). “Las reformas estructurales y la construcción del orden neoliberal”, en Ceceña, Ana Esther (coord.). *Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 247-284.

_____ (2004). *Construcción del modelo neoliberal en Colombia: 1974-2004*. Bogotá. Ediciones Aurora.

Farné, Stefano; Granados, Eduardo y Vergara, Carlos Andrés (2006), “El mercado laboral y la seguridad social en Colombia entre finales del siglo XX y principios del siglo XXI”, *Cuaderno de Trabajo*, núm. 7, abril, Universidad Externado de Colombia.

Ferguson, James (1994). *The Anti-Politics Machine: “Development”, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Minnesota: University of Minnesota Press.

Fernández, Juan Pablo (2007), “‘Lo social’, pilar del clientelismo uribista”, *Deslinde*, núm 41, marzo-mayo, pp. 18-28.

Ferranti, David et al. (2003). *Desigualdades en América Latina: ¿Ruptura con la historia?* Banco Mundial.

Fine, Ben (2000). *Social Capital versus Social Theory*. Londres: Routledge.

Fondo de Inversiones para la Paz (FIP)- Red de Apoyo Social (RAS) (2001). “Familias en Acción. Manual Operativo, Versión 3.0”. Bogotá: FIP-RAS.

Fondo Monetario Internacional (FMI) / Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Banco de la República (2002). “Acuerdo stand by de Colombia con el Fondo Monetario Internacional”. Bogotá: Banco de la República.

_____ (1999). “Acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional”. Bogotá: Banco de la República.

Franco, Rolando (2004). “Institucionalidad de las políticas sociales: Modificaciones para mejorar su efectividad”. Santiago de Chile: FLACSO.

_____ (1997). “Los paradigmas de la política social en América Latina”, ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre Pobreza y Exclusión Social, San José, Costa Rica, UNESCO/FLACSO/Universidad de Utrecht, 28 al 30 de enero de 1997.

- _____ (1990). “Estado, consolidación democrática y gobernabilidad en América Latina”, *Síntesis*, núm 14, pp. 17-41.
- Galasso, Emanuela y Ravallion, Martin (2003). “Social Protection in a Crisis: Argentina’s *Plan Jefes y Jefas*”, Working Paper N. 11/03, World Bank.
- Galindo Hernández, Carolina (2007). “Neopopulismo en Colombia: El caso del gobierno de Álvaro Uribe Vélez”, *Iconos*, núm 27, enero, pp. 147-162.
- García Parra, Jaime (1989), “Reflexiones sobre la crisis y la estrategia de desarrollo económico de América Latina”, en Ocampo, José Antonio y Sarmiento, Eduardo (edits.), *¿Hacia un nuevo modelo de desarrollo? Un debate*. Bogotá: Tercer Mundo, pp. 11-30.
- Gaviria, Alejandro (2008a). “Panel de discusión: La evaluación de impacto de Familias en Acción como insumo para determinar la permanencia y expansión del Programa”, *Seminario de difusión de resultados de las evaluaciones*, octubre 29 y 30 de 2008, SINERGIA. Bogotá: Dirección de Evaluación de Políticas Públicas, Departamento Nacional de Planeación.
- _____ (2008b). “Plata tiene que haber”. *El Espectador*, 4 de abril de 2008.
- _____ (2008c). *Uribenomics y otras paradojas*. Bogotá: CEDE, Universidad de los Andes-Norma.
- _____ (2004). “Del romanticismo al realismo social: Lecciones de la década del 90”, *Documento CEDE-2004-21*, abril. Bogotá: Universidad de los Andes.
- George, Victor y Wilding, Paul (1976). *Ideology and Social Welfare*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Germani, Gino (1962). *Política y sociedad en una época de transición*. Buenos Aires: Paidós.
- Gill, Stephen y Law, David (1989). “Global Hegemony and the Structural Power of Capital”, *International Studies Quarterly*, Vol. 33, núm 4, diciembre, pp. 475-499.
- Giraldo, César (2007a). *¿Protección o desprotección social?* Bogotá: Desde Abajo, Cesde, Universidad Nacional de Colombia.
- _____ (2007b). “Política social de Uribe Vélez: Sombras nada más”, *Le Monde Diplomatique*, Edición Colombia, núm 58, año VI. pp. 9-10.
- _____ (2005a), *Finanzas Públicas en América Latina: la economía política*. Bogotá: Desde Abajo, Capítulo 5, pp. 161-180.

- _____ (2005b), “Financiarización: nuevo orden económico y social”, en Rodríguez, O. (comp.), *Sistemas de protección social: entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad financiera*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas – Centro de Investigaciones para el Desarrollo, pp. 233-275.
- _____ (2003a), “Rescate de lo público” [Introducción], en Giraldo, César (comp.), *Rescate de lo Público - Poder Financiero y Derechos Sociales*. Bogotá: Cede-Desde Abajo-Academia Colombiana de Ciencias Económicas.
- _____ (2003b), “Neoliberalismo: negación de lo público”, en Restrepo Botero, Darío (edit.), *La falacia neoliberal: crítica y alternativas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 193-204.
- González de la Rocha, Mercedes (2005). “México: Oportunidades y capital social”, en Arriagada, Irma (edit.), *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*. Santiago de Chile: CEPAL, pp. 61-97.
- González, Jorge Iván (2005), “Repensando la seguridad social desde un horizonte amplio” [prólogo], en Rodríguez, Oscar. (comp.), *Sistemas de protección social: entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad financiera*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas – Centro de Investigaciones para el Desarrollo, pp. 13-23.
- Gordon, David (2004). “La medición internacional de la pobreza y las políticas para combatirla”, en Boltvinik, Julio y Damián, Araceli (coords.) *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*. Tamaulipas (México): Siglo XXI, pp. 45-75.
- Gordon, Sara (1996). “Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social en México”, ponencia presentada en el seminario Políticas Sociales para los Pobres en América Latina, Global Urban Research Initiative, Universidad de Toronto y Banco Mundial, Cartagena, Colombia, mayo 14 al 16.
- _____ (1993). “La política social y el Programa Nacional de Solidaridad”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 55, núm 2, abril-junio, pp. 351-366
- Graham, Carol (1994). *Safety Nets, Politics and the Poor. Transitions to Market Economy*. Washington: The Brookings Institution.
- Greenspan, Alan (1997), “La globalización de las finanzas”, *Cato Journal*, Vol. 17, núm 3.
- Grosh, Margareth (1994). *Administering Targeted Social Programs in Latin America*, World Bank Regional and Sectoral Studies, Washington.
- Haggard, Stephan y Kaufman, Robert (1992). *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton: Princeton University Press.

- Handelman, Howard y Baer, Werner (eds.) (1989). *Paying the Costs of Austerity in Latin America*. Boulder: Westview Press.
- Harris, John (2002). *Depoliticizing Development. Social Capital and the World Bank*. Wimbledon: Anthem Press.
- Helleiner, Eric (1994). "From Bretton Woods to Global Finance: A World Turned Upside Down", en Stubbs, Richard y Underhill, Geoffrey, *Political Economy and the Changing Global Order*. Nueva York: St. Martin's Press, Capítulo 8, pp. 163-175.
- Herrera Valencia, Beethoven (2005). *Globalización: proceso real y financiero*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas.
- Hicks, Norman y Wodon Quentin (2001). "Protección social para los pobres en América Latina", *Revista de la CEPAL*, núm 73, abril.
- Hirschman, Albert (1968). "The Political economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 82, núm 1, pp. 1-32.
- Hobsbawn, Eric (1995). *Historia del siglo XX*. Barcelona: Crítica.
- Holzmann, R. y Jorgensen, S. (2000). "Manejo Social del Riesgo: Un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá", Documento de Trabajo. Banco Mundial.
- Huber, Evelyne. (2004). "Globalización y desarrollo de políticas sociales en Latinoamérica", en Boltvinik, Julio y Damián, Araceli (coords.), *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*. Tamaulipas (México): Siglo XXI, pp. 200-239.
- Human Rights Watch (2008). "¿Rompiendo el control? Obstáculos a la justicia en las investigaciones de la mafia paramilitar en Colombia". Nueva York: Human Rights Watch.
- Ibarra, David (1990). *Privatización y otras expresiones de acomodados del poder entre Estado y Mercado en América Latina*. México: UNAM.
- Kirshner, Jonathan (2000). "Keynes, Capital Mobility and the Crisis of Embedded Liberalism", *Review of International Political Economy*, Vol. 6, núm 3, pp. 313-337.
- Klikberg, Bernardo (2002). "Diez falacias sobre los problemas sociales en América Latina", Seminario Internacional Gobernabilidad y Desarrollo en América Latina y el Caribe, MOST-UNESCO, Montevideo.
- Kobrin, Stephen (1997). "Electronic Cash and the End of National Markets", *Foreign Policy*, núm 107, verano.

- Lamas, Alicia Esperanza (1997). “Mitos y desafíos de la política social”, en Rojas, Maria Cristina (comp.), *Política social: Desafíos y utopías. Nuevas tendencias en la política social*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, pp. 65-80.
- Lasso, Francisco Javier (2006). “Incidencia del gasto público social sobre la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza”, Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD). Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Leal Buitrago, Francisco (2006). “La política de seguridad democrática 2002-2005”, *Análisis Político*, núm 57, mayo-agosto, pp. 3-30.
- Laurell, Asa Cristina (1994). “Pronasol o la pobreza de los programas contra la pobreza”, *Nueva Sociedad*, núm 131, mayo-junio, pp. 156-170.
- Lautier, Bruno (2005). “Una protección social mutualista y universal: Condición para la eficacia de la lucha contra la pobreza”, en Rodríguez Oscar. (comp.), *Sistemas de protección social: Entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social*, Bogotá: Universidad Nacional, Facultad de Ciencias Económicas-Centro de Investigaciones para el Desarrollo, pp. 95-154.
- _____ (2001). “Las políticas sociales en América Latina: Propuestas metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo”, *Espiral*, Vol. 8, núm 22, septiembre-diciembre, pp. 91-130.
- Libreros Contreras, Daniel y Sarmiento Anzola, Libardo (2007). “La hegemonía de la oligarquía financiero-terrateniente en Colombia”, *Espacio Crítico*, núm 7, julio-diciembre.
- López Castaño, Hugo (2008). “¿Duplicar la meta de Familias en Acción”, *Portafolio*, 22 de abril de 2008.
- López Castaño, Hugo y Núñez Méndez, Jairo (2007). *Pobreza y desigualdad en Colombia. Diagnóstico y estrategias*. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD). Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Lo Vuolo, Rubén et al. (1999). *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Maddison, Angus (1982). *Phases of Capitalist Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Maier, Charles (1975). *Recasting Bourgeois Europe*. Princeton: Princeton University Press.

- Malloy, James (1993). "Statecraft, Social Policy and Governance in Latin America", *Governance*, Vol. 6, núm 2, pp. 220-274.
- _____ (1985). "Statecraft, Social Security and Crisis: A Comparison of Latin America and the United States, en Mosa Lago, C. (comp.), *The Crisis of Social Security and Health Care*, Center for Latin American Studies, University of Pittsburgh.
- Manrique Campos, Irma (2001). "México: Modernización financiera integral en la condicionalidad de las políticas de ajuste estructural", en Sader, Emir (comp.), *El ajuste estructural en América Latina: Costos sociales y alternativas*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 11-27.
- Marshall, Thomas (1950). *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McKenzie, Richard y Lee, Dwight (1991). *Quicksilver Capital*. Nueva York: Free Press.
- Méndez Munevar, Jorge (1989), "El papel del estado en la política de desarrollo", en Ocampo, José Antonio y Sarmiento, Eduardo (edits.), *¿Hacia un nuevo modelo de desarrollo? Un debate*, Bogotá: Tercer Mundo, pp. 69-96.
- Mesa-Lago, Carmelo (1985). *Desarrollo de la seguridad social en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Molyneux, Maxine (2002). "Gender and the Silences of Social Capital: Lessons from Latin America", *Development and Change*, Vol. 33, núm 2, pp. 167-188.
- Moncayo, Víctor Manuel (2004). *El Leviatán derrotado: Reflexiones sobre teoría del Estado y el caso colombiano*. Bogotá: Norma.
- Montaño, Sonia (2005). "¿Políticas de familia o políticas de género?", en Arriagada, Irma (edit.). *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*. Santiago de Chile: CEPAL, pp. 97-102.
- Moreno Rivas, Álvaro et al. (2007). *Bienestar y Macroeconomía 2007: Más allá de la retórica*, Bogotá: Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), Universidad Nacional de Colombia.
- Mouffe, Chantal (1991). "Hegemonía e ideología en Gramsci", en Suárez, Hernán (edit). *Antonio Gramsci y la realidad colombiana. Seminario sobre la realidad colombiana y el pensamiento de Antonio Gramsci*. (1era edición: 1979). Bogotá: Foro Nacional por Colombia, pp. 167-227.
- Murgueitio, Carolina (2002). "Análisis del proceso de formulación e implementación del programa Familias en Acción como política para combatir la pobreza", documento presentado en la Universidad de los Andes, sin publicar.

- Negri, Toni (2004). “Prólogo. ¿Para qué sirve aún el Estado?”, en Moncayo, Víctor Manuel. *El Leviatán derrotado: Reflexiones sobre teoría del Estado y el caso colombiano*. Bogotá: Norma, pp. 22-37.
- Núñez, Jairo y Cuesta, Laura (2006). “Colombia: Programa Familias en Acción”, en Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (coords.), *Transferencias con corresponsabilidad: Una mirada latinoamericana*. México: Secretaría de Desarrollo Social, pp. 227-280.
- Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2005), “Mitos y realidades de la reforma laboral colombiana: La ley 789 dos años después”, *Cuaderno de Trabajo*, núm. 6, marzo, Universidad Externado de Colombia
- O’Connor, James (1974). *Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana*. Buenos Aires: Periferia.
- Offe, Claus. (1988). *Contradicciones del estado de bienestar*. Madrid: Alianza.
- Ortiz, Guillermo (2003). “América Latina y el Consenso de Washington: La fatiga de la reforma”, *Finanzas y desarrollo*, Vol. 40, núm 3, septiembre, pp. 14-17.
- Pardo, Marcia (2003). *Reseña de programas sociales para la superación de la pobreza en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- PNUD (1993). *Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo*.
- Polanyi, Karl (1994). *The Great Transformation*. New York: Basic Books.
- Poulantzas, Nicos (1984). *Estado, poder y socialismo*. (1era edición: 1978). México: Siglo Veintiuno.
- Raczynski, Dagmar (1999). “La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina. Nuevas alternativas para enfrentar la pobreza”, en Tokman, Victor y O’Donnell, Guillermo (comps.), *Pobreza y desigualdad en América Latina: Temas y nuevos desafíos*. Buenos Aires: Paidós.
- _____ (1995). “Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: Diagnóstico y enseñanzas de política, en *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: Programas, instituciones y recursos*, Santiago de Chile, CIEPLAN – BID, pp. 11-42.
- Ravallion, Martin (2003). “Targeted Transfers in Poor Countries: Revisiting the Trade-Offs and Policy Options”, Chronic Poverty Research Centre, Working Paper 26, World Bank.
- Rawlings, Laura (2004). “A New Approach to Social Assistance: Latin America’s

Experience with Conditional Cash Transfer Programs”, *Social Protection Discussion Paper Series*, núm 0416, World Bank.

_____ (2002). “Colombia. Social Safety Net Assessment”. World Bank.

Rawlings, Laura y Rubio, Gloria (2003). “Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo”, *Cuadernos de Desarrollo Humano*, Número 10, Banco Mundial.

Rawls, John (1971). *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Repetto, Fabian (2000). “Gestión pública, actores e institucionalidad: Las políticas frente a la pobreza en los ‘90”, *Desarrollo Económico*, Vol. 39, núm 156, enero-marzo, pp. 597-618.

Restrepo Botero, Darío (2006). “Las fracturas del Estado en América Latina”, en Restrepo Botero, Darío (coord.), *Historias de descentralización: Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo. América Latina, Europa y EUA*. Bogotá: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional, pp. 13-40.

Revista Cambio (2008). “Familias en Acción: ¿Plataforma para la reelección?”, *Revista Cambio*, 9 de julio de 2008.

Rodríguez Noboa, Percy (1991). “La selectividad como eje de las políticas sociales”, *Revista de la CEPAL*, núm 44, agosto, pp. 55-62.

Rodríguez, Oscar (2007). “Las transferencias: Entre el sistema de protección social, la gobernabilidad macro y la construcción territorial del Estado”, en Moreno Rivas, Álvaro et al. (2007). *Bienestar y Macroeconomía 2007: Más allá de la retórica*, Bogotá: Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), Universidad Nacional de Colombia, pp. 129-185.

_____ (2003). “La reforma en salud desde la perspectiva del liberalismo radical”, en Restrepo Darío (edit.), *La falacia neoliberal: Crítica y alternativas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 365-389.

Rodríguez, Oscar (comp.) (2005). *Sistemas de protección social: Entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad financiera*. Bogotá: Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), Universidad Nacional de Colombia.

Rojas, Maria Cristina (1997). “El paso de lo macro a lo micro en el gobierno de lo social”, en Rojas, Maria Cristina (comp.), *Política social: Desafíos y utopías. Nuevas tendencias en la política social*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, pp. 225-244.

Rosenau, James y Czempeil, Ernst-Otto (1992). *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Rupert, Mark (2000). "Americanism, Fordism and Hegemony", en *Ideologies of Globalization: Contending Visions of a New World Order*. Londres y Nueva York: Routledge, Capítulo 2.
- Ruz, Miguel Ángel y Palma Julieta (2001). "Análisis del proceso de elaboración e implementación del sistema Chile Solidario" [en línea]. Disponible: <http://www.ciudadania.uchile.cl/docs/informechilesolidario.pdf>, recuperado: 21 de marzo de 2008.
- Sader, Emir (comp.) (2001). *El ajuste estructural en América Latina: Costos sociales y alternativas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Salinas de Gortari, Carlos (1992). *El liberalismo social, nuestro camino*. México: Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social.
- Sarmiento, Alfredo y Arteaga, Leticia (1998). "Focalizar o universalizar: Un falso dilema", *Cuadernos de Economía*, Vol. 17, núm 29.
- Sarmiento, Alfredo et al. (2005). "Crecimiento pro-poor en Colombia: 1996-2004", *Archivos de Economía*, Documento 283, Departamento Nacional de Planeación.
- Sarmiento, Eduardo (2006). "La destrucción del empleo", *El Espectador*, octubre 7 de 2006.
- Secretaría de Prensa Presidencia de la República, (2008). "Presidente Uribe pide garantizar recursos para alcanzar meta de Familias en Acción en el 2009" [en línea], Presidencia de la República de Colombia, Consejo Comunal de Gobierno número 191, Magangué, Bolívar, 8 de marzo de 2008, disponible en <http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/marzo/08/06082008.html>, recuperado: mayo 25 de 2008.
- _____ (2007). "Palabras del presidente Uribe en la clausura del Curso de Altos Estudios Militares (CAEM), Curso Integral de Defensa Nacional (Cidenal) y Estado Mayor (CEM)" [en línea], Presidencia de la República de Colombia, Bogotá, noviembre 21 de 2007, disponible en http://web.presidencia.gov.co/discursos/discursos2007/noviembre/militares_211107_i.html, recuperado: mayo 13 de 2008.
- Semana (2008). "Hemos venido a despertar a Colombia: Feliciano Valencia, líder indígena", *Semana*, noviembre 21 de 2008.
- _____ (2007). "La informalidad no cede terreno", *Semana*, febrero 19 de 2007.
- Semana.com (2008). "Tres ramas distintas, un solo poder verdadero" [en línea], *Semana.com*, marzo 18 de 2008, disponible en <http://www.semana.com/multimedia-conflicto/este-reconocimiento-libertad/561.aspx>, recuperado: enero 3 de 2009.

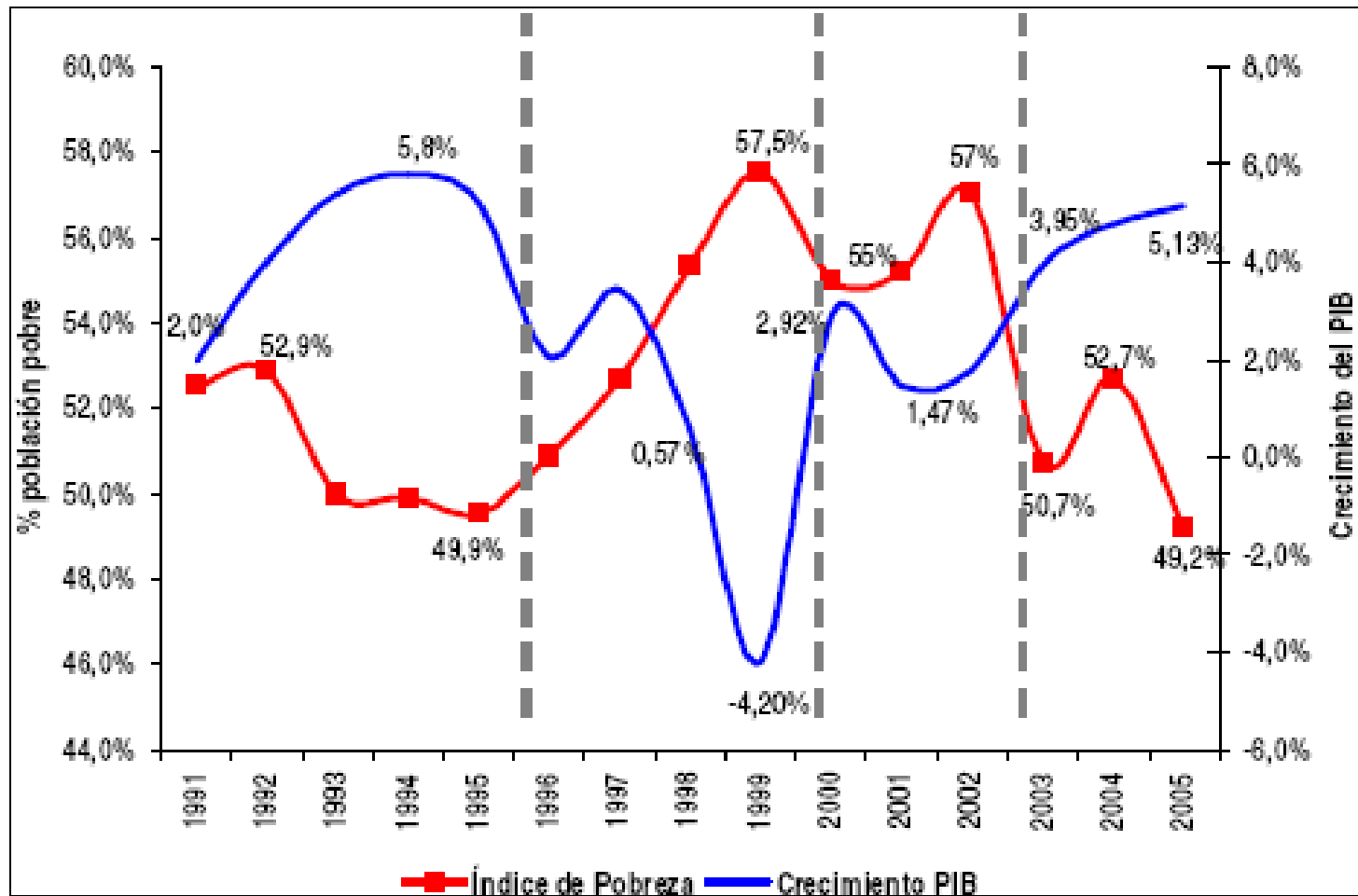
- Sen, Amartya. (2003). *Desarrollo y libertad*. Bogotá: Planeta
- _____ (1995). *Inequality Reexamined*. Oxford: Oxford University Press.
- _____ (1992). “Sobre conceptos y medidas de pobreza”, *Comercio Exterior*, Vol. 42, núm 4.
- Serrano, Claudia (2005). *La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Sistema de Gestión y Seguimiento a las Metas del Gobierno (SIGOB) (2008). “Total Familias en Acción beneficiadas (Sisben y desplazadas)” [en línea], disponible en <http://www.sigob.gov.co/ind/indicadores.aspx?m=619>, recuperado: enero 4 de 2009.
- Skoufias, E. y S. Parker (2001). *Conditional Cash Transfers and Their Impacts on Child Work and Schooling: Evidence from the Progresa Program in Mexico*, FCND Discussion Paper, núm. 123, Washington D.C., Instituto Internacional de Investigación de las Políticas Alimentarias (IFPRI).
- Soederberg, Sussane (2001). “From Neoliberalism to Social Liberalism: Situating the National Solidarity Program (PRONASOL) within Mexico’s Passive Revolutions”, *Latin American Perspectives*, Vol. 28, núm 3, mayo, pp. 104-123.
- Sojo, Ana (1990). “Naturaleza y selectividad de la política social”, *Revista de la CEPAL*, núm 41, agosto, pp. 183-199.
- Sottoli Susana (2000). “La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 62, núm 4, octubre-diciembre, pp. 43-65.
- Stallings, Barbara y Kaufman, Robert (edits.) (1989). *Debt and Democracy in Latin America*. Boulder: Westview Press.
- Stolowicz, Beatriz (2005). “La tercera vía en América Latina: De la crisis intelectual al fracaso político”, en Estrada, Jairo (edit.), *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales – Convenio Andrés Bello, pp. 55-81.
- Strange, Susan (1986). *Casino Capitalism*. Oxford: Basil Blackwell.
- Sznajder, Mario y Roniger, Luis (2004). “Democracias parciales y el interrogante de las transformaciones institucionales en la última década”, *Papel Político*, núm 16, diciembre, pp. 103-125.
- Tarassiouk, Alexander (2007). “Estado y desarrollo. Discurso del Banco Mundial y una

- visión alternativa”, en Vidal, Gregoria y Guillén R, Arturo (comps.), *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización: Homenaje a Celso Furtado*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), pp. 45-63.
- Taylor-Dormond, Marvin (1991). “El estado y la pobreza en Costa Rica”, *Revista de la CEPAL*, abril, pp. 133-150.
- United States Government Accountability Office (2008). “Plan Colombia: Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance”, Report to the Honorable Joseph R. Biden, Jr., Chairman, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate.
- Uribe, Consuelo (1999). “La combinación ideal entre subsidios, pagos y servicios en política social”, en Uribe, Consuelo (ed.), *Políticas y servicios sociales para el siglo XXI*. Bogotá: Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales y Departamento de Gestión Pública de la Pontificia Universidad Javeriana, pp. 131-158.
- Veeduría Especial Fondo de Inversiones para la Paz (2001). “Primer Informe de la Veeduría Especial” [en línea], Fondo de Inversiones para la Paz, disponible en <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=3&conID=1733>, recuperado: 24 de mayo de 2008.
- Vilas, Carlos (1997). “De ambulancias, bomberos y policías: La política social del neoliberalismo”, *Desarrollo Económico*, Vol. 36, núm 144, pp. 931-952.
- _____ “Después del ajuste: La política social entre el Estado y el mercado, en Vilas, Carlos (coord.) (1995), *Estado y políticas sociales después del ajuste: Debates y alternativas*. México: UNAM, pp. 9-29.
- _____ (1979). “Política social, trabajo social y la cuestión del estado”, *Acción Crítica*, núm 6, diciembre, pp. 6-13.
- Villatoro, Pablo (2007). “Las transferencias condicionadas en América Latina: Luces y sombras”, Documento de la CEPAL preparado para el Seminario Internacional *Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionados*, Brasilia, 20 y 21 de noviembre de 2007.
- _____ (2005). “Programas de transferencias monetarias condicionadas: Experiencias en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, núm 86, pp.87-102.
- Vivian, Jessica (1994). *Social Safety Nets and Adjustment in Developing Countries*. Ginebra.
- Vuskovic, Pedro (1990), “La interpretación de la crisis”, en *La crisis en América Latina. Un desafío continental*. México: Siglo XXI, pp. 135-185.
- Ward, Peter (1993). “Social Welfare Policy and Political Opening in Mexico”, *Journal*

- of Latin American Studies*, Vol. 25, núm. 1, octubre, pp. 613-628.
- Williamson, John (2003). “No hay consenso”, *Finanzas y desarrollo*, Vol. 40, núm 3, septiembre, pp. 10-13.
- Yepes, Alberto (2007). “Plan de Desarrollo 2007-2010: Privilegios para pocos, disputa por los pobres” [en línea], en *El Plan Nacional de Desarrollo: Algunas contradicciones presentadas como fortalezas*, Viva la Ciudadanía, disponible en <http://www.viva.org.co/documentos.htm?x=18812294>, recuperado: diciembre 28 de 2008.
- Ziccardi, Alicia (comp.) (2001). *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Zuckerman, Elaine (1989). “Adjustment Programs and Social Welfare”. *World Bank Discussion Papers*, núm 44. Washington: World Bank
- Zuluaga, Oscar Iván (2006). “Resultados de la reforma laboral” [conferencia]. *Políticas de Trabajo y Seguridad Social Laboral*. Especialización en Política Social, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, 16 de mayo. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

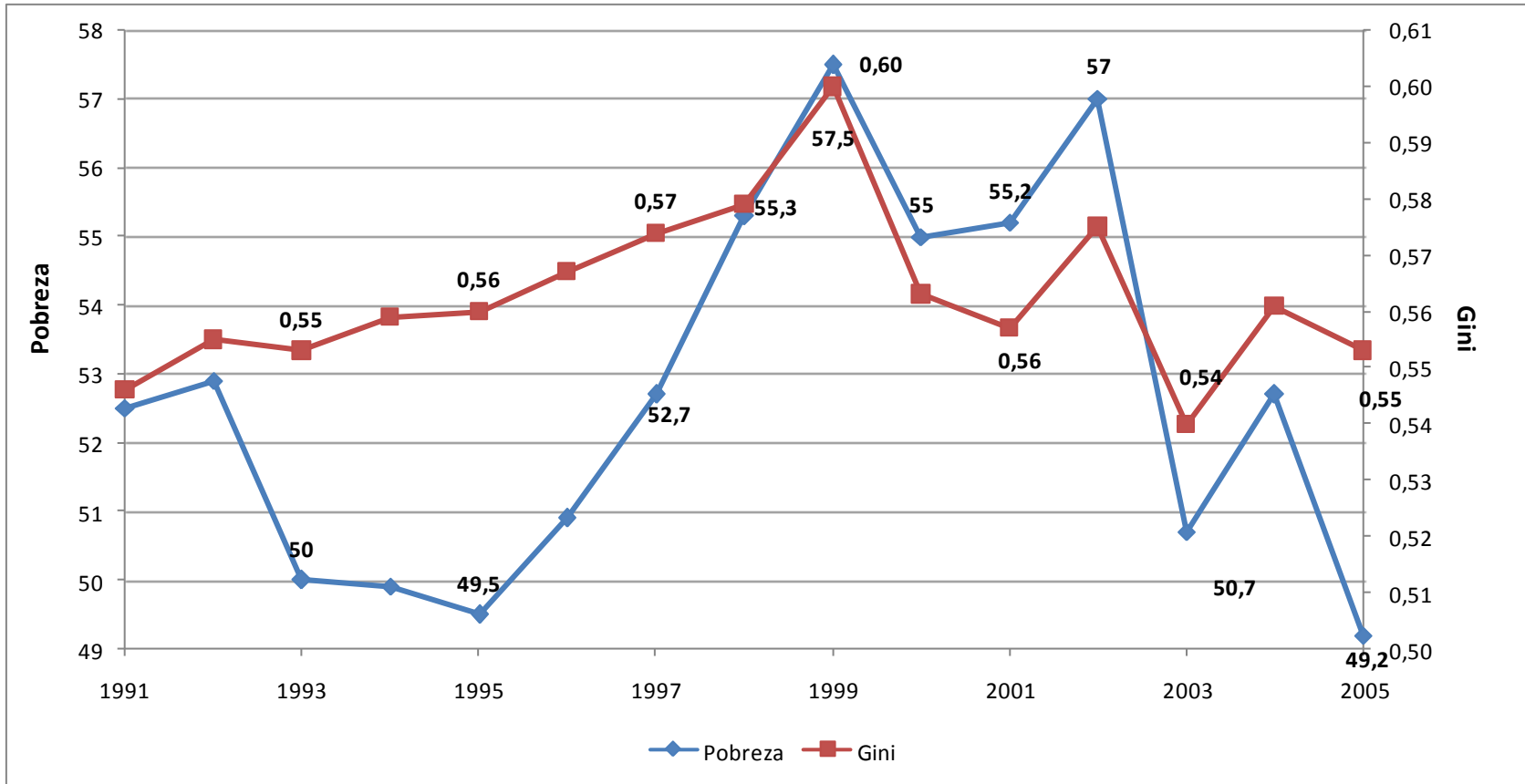
ANEXO

GRÁFICO 1 CRECIMIENTO ECONÓMICO Y POBREZA. COLOMBIA, 1991-2005



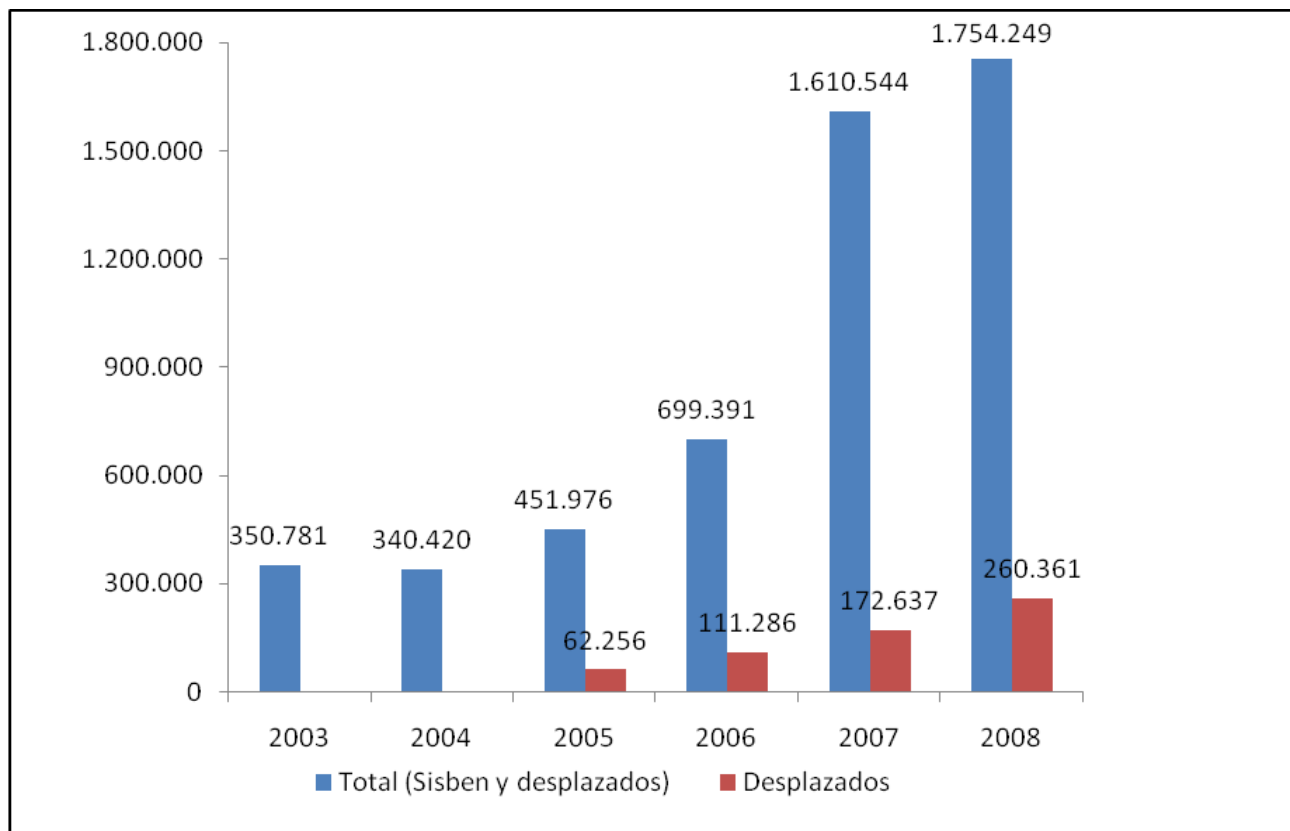
Fuente: DNP – DEE y MERPD.

GRÁFICO 2 ÍNDICES DE POBREZA Y GINI EN COLOMBIA, 1991-2005



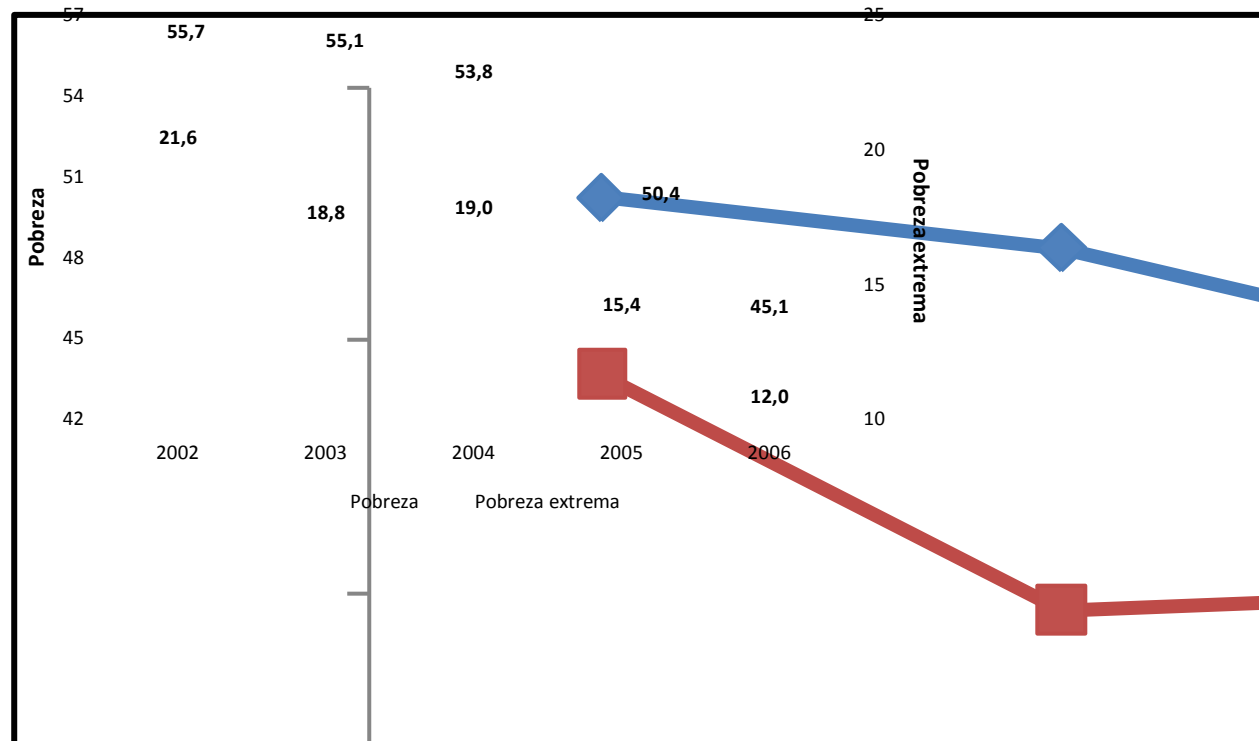
Fuente: Cálculos MERPD con base en las ENH diciembre (1991), ENH (septiembre 1992-2000), ECH tercer trimestre (2001-2005).

GRÁFICO 3 TOTAL BENEFICIARIOS FAMILIAS EN ACCIÓN (SISBEN Y DESPLAZADOS), 2003-2008



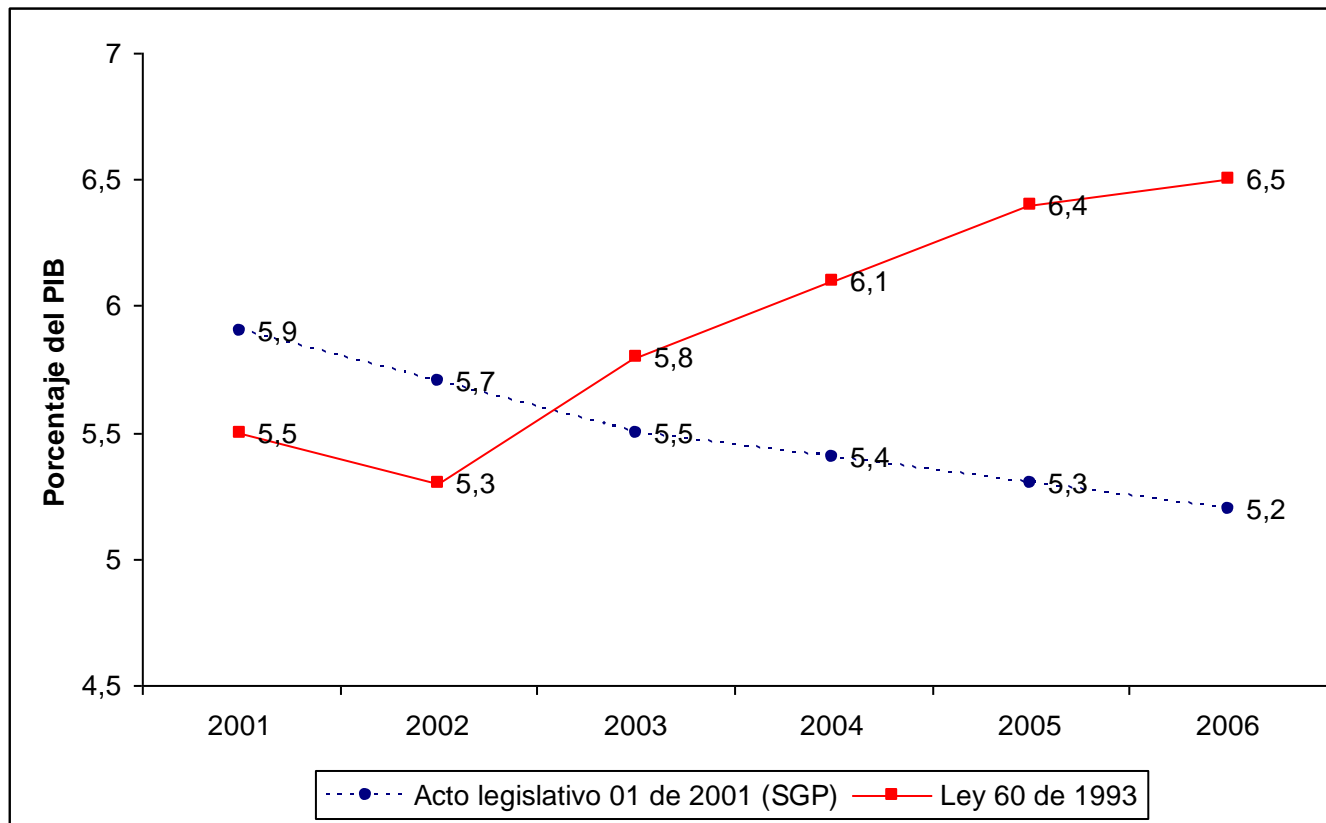
Fuente: DNP (2008), p. 15.

GRÁFICO 4 ÍNDICES DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA. COLOMBIA, 2002-2006



Fuente: DNP (2008), p. 7

GRÁFICO 5 TRANSFERENCIAS COMO PROPORCIÓN DEL PIB



Fuente: Rodríguez (2007), p. 142 con base en cálculos del CID, Universidad Nacional de Colombia