

**ESTRATEGIAS DE DISCIPLINAMIENTO POLÍTICO EN SUJETOS BENEFICIARIOS
DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES. EL CASO DEL PROGRAMA MÁS
FAMILIAS EN ACCIÓN EN SAN ANDRES DE TUMACO 2013- 2017.**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRIA EN POLITICA SOCIAL.
BOGOTÁ D.C.
2017**

**ESTRATEGIAS DE DISCIPLINAMIENTO POLÍTICO EN SUJETOS BENEFICIARIOS
DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES. EL CASO DEL PROGRAMA MÁS
FAMILIAS EN ACCIÓN EN SAN ANDRES DE TUMACO 2013- 2017.**

Elaborado por:

GERMAN ANDRES POVEDA FORERO

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRIA EN POLITICA SOCIAL.
BOGOTÁ D.C.
2017**

**ESTRATEGIAS DE DISCIPLINAMIENTO POLÍTICO EN SUJETOS BENEFICIARIOS
DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES. EL CASO DEL PROGRAMA MÁS
FAMILIAS EN ACCIÓN EN SAN ANDRES DE TUMACO 2013- 2017.**

Elaborado por:

GERMAN ANDRES POVEDA FORERO

**Trabajo de grado presentado para optar por el título de Magister en Política
Social**

DIRECTOR DEL TRABAJO DE GRADO

GABRIEL JOHN TOBON QUINTERO

Magister en Administración y Planeación del Desarrollo Regional

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRIA EN POLITICA SOCIAL.
BOGOTÁ D.C.
2017**

DEDICATORIA

A Dios, quien me impulso a continuar con el camino de la academia.

A mis padres, Rosalba y Germán, por sus innumerables palabras de aliento y apoyo incondicional.

A mis hermanos, Jacqueline y Jimmy, por sus invaluable consejos y sabiduría, necesarios para cumplir este logro.

A la población del municipio de Tumaco, en especial a las lideresas, por sus observaciones críticas y la paciencia con que se llevó a cabo este trabajo.

A Gabriel John Tobón, el amigo y director del trabajo de grado, quien con sus valiosos aportes y comentarios permitió dotar de sentido la investigación.

A todos los que hicieron de este un sueño hecho realidad.

TABLA DE CONTENIDO

1. Introducción.....	15
2. Marco de Referencia.....	28
2.1. América latina, políticas sociales y Neoliberalismo.	28
2.1.1. Enfoques de las políticas sociales en América latina.....	32
2.1.2. Mecanismos de políticas sociales en América Latina.....	36
2.1.2.1. Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina.....	37
2.1.2.1.1. Programa Plan Bolsa – Brasil.....	38
2.1.2.1.2. Programa Oportunidades – México.....	41
2.1.2.1.3. Programa Bono de Desarrollo Humano – Ecuador.....	44
2.2. Políticas sociales en Colombia.....	45
3. Marco Teórico.....	48
3.1. Modelos de desarrollo y Neoliberalismo.....	48
3.2. Políticas Publicas.....	56
3.2.1. Enfoques de las políticas públicas.....	58
3.3. Políticas Sociales.....	60
3.3.1. Política para la superación de la pobreza.....	65
3.3.2. Transferencias Monetarias Condicionadas.....	67
3.3.2.1. Programa Más familias en acción.....	68
4. Caracterización de la política social en Colombia.....	71
4.1. Enfoques y mecanismos contemporáneos de las políticas sociales en Colombia.....	71
4.2. Sujetos beneficiarios de políticas sociales en Colombia.....	74
4.3. Política social para la superación de la pobreza en las dos últimas décadas.....	77
4.4. Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas: Familias en Acción, como mecanismo de disciplinamiento político.....	80
5. Disciplinamiento político de beneficiarios de estrategias de políticas y programas sociales.....	86
5.1. Beneficiarios de las estrategias de política social en San Andres de Tumaco..	86
5.1.1. Caracterización sociodemográfica. San Andrés de Tumaco (Nariño).....	86

5.1.2. Programa de transferencia monetaria condicionadas: Familias en acción en San Andrés de Tumaco (Nariño).	94
5.2. Procesos previos a la entrega de las TMC en el municipio.....	97
5.2.1. Características sociales a priori de la entrega de las TMC de los sujetos beneficiarios.....	98
5.2.2. Procesos organizativos a priori de la entrega de las TMC de los sujetos beneficiarios.....	100
5.3. Características del disciplinamiento y cooptación política de sujetos beneficiarios de las Transferencias monetarias condicionadas.....	101
6. Las Transferencias Monetarias Condicionadas y su relación con el disciplinamiento político de los beneficiarios.....	105
6.1. Modelamiento de las prácticas organizativas de sujetos beneficiarios de las Transferencias Monetarias Condicionadas.....	106
6.1.1. Prácticas políticas organizativas vigentes.....	107
6.2. Características de los sujetos disciplinados políticamente a través de la entrega de subsidios.....	110
7. Conclusiones.....	113
8. Referencias Bibliográficas.	116

Lista de cuadros.

CUADROS.

Cuadro 01. Consenso de Washington.

Cuadro 02. Enfoques de política social en perspectiva comparada.

Cuadro 03. Distribución poblacional en San Andres de Tumaco.

Cuadro 04. Índice de pobreza multidimensional en San Andres de Tumaco.

Lista de gráficas.

GRAFICAS.

Grafico 1. Estrategias para la superación de la pobreza de acuerdo al sistema de asistencia social.

Grafico 2. Proyección de habitantes del municipio de San Andres de Tumaco.

ABREVIATURAS

BM:	Banco Mundial.
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CINEP:	Centro de Investigación y Educación Popular.
DNP:	Departamento Nacional de Planeación.
FMI:	Fondo Monetario Internacional.
MERPD:	Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad.
MFA:	Mas Familias en Acción.
OMC:	Organización Mundial de Comercio.
ONU:	Organización de las Naciones Unidas.
PNUD:	Programa de Naciones Unidas para el desarrollo
RUV:	Registro Único de Víctimas.
SISBEN:	Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para los programas sociales.
SPS:	Sistema de Protección Social.
TMC:	Transferencias Monetarias Condicionadas.
UARIV:	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
USAID:	United States Agency for International Development. Traducción: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

1. Introducción.

El documento presentado al lector, recopila los hallazgos de la investigación titulada “Estrategias de disciplinamiento político en sujetos beneficiarios de políticas y programas sociales. El caso del programa Más Familias en Acción en San Andres de Tumaco 2013-2017.”, en este se encuentra un ejercicio analítico, que da cuenta desde una perspectiva crítica la relación existente entre los mecanismos de política social y disciplinamiento político en los sujetos beneficiarios de las transferencias monetarias condicionadas, que en este caso se expresan en programas sociales como el caso de más familias en acción, en adelante -MFA- del municipio de San Andres de Tumaco (Nariño).

El neoliberalismo, puesto en marcha en la mayoría de países latinoamericanos, es considerado como un modelo mediante el cual las políticas económicas de competencia y de acumulación de capital tienen un espacio central en el desarrollo, generando así desbalances y fronteras entre las regiones, países y población que cuenta con bienes o no de subsistencia. Tal como explica Coraggio (2004), se generó un distanciamiento entre las políticas sociales y económicas, de acuerdo con el cual las primeras se hacen necesarias para responder al desbalance económico que trajo consigo el modelo, mientras que las segundas están encargadas de generar un balance macroeconómico. Las políticas de alivio a la pobreza, que hacen parte de las políticas sociales, se gestaron como una estrategia para dotar a la población excluida por el sistema económico de bienes, con los que se garantizaría su subsistencia.

En América Latina, se gestaron programas como el Plan Bolsa en Brasil, Argentina Trabaja en Argentina, entre otros, con los cuales se logró dar alivio a la pobreza creada por la acumulación de capital, en el marco del modelo neoliberal, tal como explica Zibechi (2010). La pobreza se sitúa como un problema de intervención en el cual se invisibiliza la riqueza como la causante de la misma. En relación a lo anterior, éste autor señala lo siguiente:

Se instala a la pobreza como problema y sacan a la riqueza del campo visual. Se ha instalado la idea de que los pobres son el gran problema de las sociedades actuales, ocultando así el hecho incontrostante de que el problema central es la

acumulación de capital y de poder en un polo, porque desestabiliza y destruye todo rastro de sociedad. (Zibechi, 2010, p. 24)

Uno de los objetivos de la implementación de políticas sociales, en las dos últimas décadas en Colombia, y en los países latinoamericanos¹, ha sido la reducción de la pobreza y la desigualdad. En Colombia el Estado es el garante de la prestación de servicios públicos y sociales, las estrategias que han sido implementadas para ello, en su mayoría, son de corte focalista.

Los subsidios se han constituido en la manera principal en que en los diferentes estados de la región han pretendido garantizar la asistencia social. Frente a este aspecto, Núñez y Espinosa (2004) anotan “La asistencia social se alcanza a través de transferencias directas (subsidios a la demanda) e indirectas (subsidios a la oferta) a los hogares para que puedan superar la pobreza” (p. 51). Y, si bien tal como lo establecen los autores referenciados, mediante esta estrategia un porcentaje importante de la población ha salido de la pobreza, no se afectan las condiciones estructurales que les impiden el ascenso en la escala de clases, es decir no generan cambios reales en su condición.

En Colombia, la focalización funciona a partir de subsidios. Programas banderas tales como Familias en Acción², Jóvenes en acción³, Colombia Mayor⁴, Red de Seguridad Alimentaria –RESA-⁵, entre otros, hacen parte de las estrategias de atención a la

¹ El porcentaje de la población en situación de pobreza en Colombia pasó de 45% en 2005 a 30,6% en el 2013, la variación con respecto al año 2012 es de 1,9%. Vale la pena resaltar que de este porcentaje no existen datos de 2006 a 2007, debido al cambio metodológico en la medición. El índice de la calidad de vida paso de 60,17 en 1985 a 77,54% en el 2003. Según el Departamento Nacional de Planeación –DNP- la pobreza multidimensional ha pasado de 60% en 1997 a 35 % en 2008.

² Familias en acción es un programa de transferencias monetarias condicionadas que busca contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos, a la formación de capital humano y al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias pobres y vulnerables mediante un complemento al ingreso. Además se obtienen beneficios no esperados gracias a los espacios de participación comunitarios y el papel activo que desempeña la mujer en el programa como receptora de las transferencias.

³ Jóvenes en acción es un programa basado en el mecanismo de Transferencias Monetarias Condicionadas –TMC-. En este sentido, los jóvenes que hacen parte del programa reciben un incentivo económico mensual de \$200.000, siempre y cuando hayan cumplido con los compromisos del Programa.

⁴ El Programa de Solidaridad con el Adulto Mayor “Colombia Mayor”, busca aumentar la protección a las personas de los adultos mayores que se encuentran desamparados, que no cuentan con una pensión o viven en la indigencia o en la extrema pobreza; por medio de la entrega de un subsidio económico.

⁵ La Red de Seguridad Alimentaria –RESA- es una estrategia basada en 5 componentes, Rural, Urbano; Culinaria Nativa, CuNa, Seguridad Alimentaria Comunitaria Con Producto Líder y Enfoque Diferencial Étnico. La cual busca garantizar la manutención alimentaria de la población más vulnerable de Colombia.

población más vulnerable en Colombia. Estos programas se diseñan con base en la estrategia de mitigación del Sistema Social de Riesgo (SSR), la cual señala que estas “deben de garantizar una disminución de los efectos de una recesión, por medio de programas de emergencia, capacitación laboral para desempleados y subsidios para nutrición y asistencia escolar, entre otros. Estos programas deben concentrar sus acciones en la población más pobre y vulnerable, focalizada a través del Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para los programas sociales (SISBEN)” (Vargas, 2013 p. 69)

Tal como lo evidencia Coraggio (2004) “La política social asistencialista dirigida a compensar los estragos que genera la economía es ineficaz y reproduce e institucionaliza la pobreza” (p. 318). Muestra de ello son los datos que se encuentran en entidades oficiales⁶ y los objetivos de los programas de política social.

Según datos del Departamento Nacional de Planeación de Colombia, a fecha de 31 de diciembre de 2014, se encuentran vinculadas al programa Familias en Acción 2.676.386 familias, a Jóvenes en acción 1.523.700 jóvenes, a RESA 261.131 familias. Lo que corresponde alrededor de un 30%⁷ de la población colombiana, según cálculos propios, A corte temporal de diciembre de 2013, se evidencia que no existe variación porcentual de niños que nacen con bajo peso, así como de la tasa de mortalidad infantil por desnutrición en relación con los 5 años anteriores. La población en situación de pobreza extrema paso de 1.456.224 en 2013 a 1.469.839 en 2014, es decir aumentó 13.615 personas. El porcentaje de asistencia escolar (básica primaria y secundaria), paso de 85,4% en 2010 a 86,2 % en 2014, aumento 0,8 % la población que deserta de sus estudios primarios y secundarios.

Con base en lo anterior se puede sugerir que los mecanismos de política social colombianos, no han conseguido los resultados esperados, a saber, una disminución

⁶ Todos los datos cuantitativos fueron tomados por la página SINERGIA de Planeación Nacional de Colombia. Se consultaron el sábado 06 de mayo de 2017.

⁷ Es importante notar que el 35% de la población de la que se hace referencia, se tiene considerando que, cada familia en promedio se encuentra constituida por 4.06 integrantes, de acuerdo al observatorio de familia que se adscribe al Departamento Nacional de Planeación, por ende la población beneficiaria asciende a 13.500.000 de personas aproximadamente.

radical de la pobreza extrema, cobertura del 100% en asistencia escolar a básica y secundaria, tasa de mortalidad infantil y neonatal en cero, entre otros y de manera estructural compensar los estragos que genera la economía.

Este panorama muestra que, si bien las estrategias de subsidios que tienen como fin contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad del ingreso, tal como se puede ver en el Programa de Familias en Acción, no se han generado los cambios esperados. Mas sin embargo se hace relevante ver que intrínsecamente estos buscan “promover no solo la pasividad sino la actividad de la gente” (Coraggio, 2004, p. 319), y junto con ello generan nuevas lógicas que dan cuenta de factores a través de los cuales se controla, se desune, se domina, se aísla, y se derrotan las expresiones que desde abajo se gestan (Zibechi, 2010)

Esta investigación tiene consigo, un caso de análisis para comprender la forma en que se llevan a cabo procesos de disciplinamiento político en el marco de la entrega de transferencias monetarias condicionadas, en adelante -TMC-, es el caso del municipio de San Andrés de Tumaco (Nariño), en primer lugar debido a que los diferentes índices sobre los cuales se mide la pobreza (NBI, Pobreza Multidimensional, Línea de pobreza e indigencia) son mayores al promedio departamental y nacional, en segundo lugar debido a que ha existido un avance en materia de cobertura de subsidios, entre ellos el subsidio de MFA.

De acuerdo a Calvento (2006), Harvey (2007) y Portilla (2005), este mecanismo de política social, a pesar de sopesar las desigualdades que trae consigo el neoliberalismo y de configurar la forma de establecer y dotar de los mínimos vitales a los más pobres y desiguales, también se configura en una estrategia para el debilitamiento de procesos organizativos, lo que trae como consecuencia una disminución en la capacidad de agencia en lo político entre los sujetos que son beneficiarios de los mismos.

La entrega de subsidios está relacionada directamente con que los beneficiarios no se empoderan de su propia realidad, la cual es fluctuante frente a los medios de producción y conlleva a una legitimación del modelo. Generando de esta manera un disciplinamiento político de los sujetos beneficiarios de los mismos.

Los sujetos que son excluidos por el sistema neoliberal, se encuentran por ende en total desprotección, el Estado en Acción a partir del diseño de estas políticas públicas conlleva a que a estos, se les garantice la subsistencia, la cual se enmarca en la entrega de subsidios, mercados, emprendimientos entre otros, con los cuales los sujetos beneficiarios son cooptados por las lógicas del neoliberalismo haciéndolos funcionales al sistema mismo. La población que recibe estas dadas dejan de ser residuos del sistema neoliberal, convirtiéndose en la expresión de una estrategia que garantiza mayor competencia y genera una aceptación y sometimiento al sistema.

En palabras de Belda, Boni y Sañudo (2015) en Colombia, en las últimas dos décadas, en el marco de la implementación de las políticas neoliberales, con miras a la adecuación de los territorios para la entrada y consolidación del modelo extractivista, la entrega de subsidios se considera como una de las estrategias neoliberales, que junto con otras, como la criminalización de la protesta social, la no protección de los derechos laborales, entre otros, busca que las poblaciones históricamente excluidas, no reclamen por temas relativos a la distribución de los recursos o no protesten por la baja afectación de los problemas estructurales que los mantienen en la pobreza.

Por otro lado y tal como lo propone Zibechi (2010) también esta situación es la posibilidad de su emergencia. En este sentido el mismo escenario que configura las intervenciones sociales posibilita el surgimiento de acciones para desvirtuarlas, dado que “solo rompiendo con la identificación del Estado en grupos de población objeto de las políticas sociales, es posible producir movimientos que trabajen por el cambio” (p. 109)⁸. Si bien entonces estas lógicas cooptan a los individuos, domina, desvirtúan, movimientos sociales y organizaciones sociales gestadas “desde abajo”, también genera oportunidades para la creación de nuevas formas de resistencia ante el modelo económico y ante la realidad vivida.

⁸ Zibechi (2003) plantea que los movimientos sociales de la década de los años noventa y anteriores décadas del siglo XX son de base territorial, representaban a los excluidos por el neoliberalismo, a los desocupados, a los sin techo, sin tierra y sin derechos. Mientras que los movimientos sociales vigentes nacieron en el marco de la oposición al nuevo patrón adoptado por el capital, que puede sintetizarse en los postulados del consenso de Washington, el cual encarna el espíritu del neoliberalismo. Es en este punto en donde a partir de la búsqueda de las fallas de este modelo de desarrollo se plantean los subsidios como mecanismo de política social, los cuales tiene como finalidad generar bienestar a la población más desfavorecida.

Aunque pocas son las entidades públicas y privadas encargadas de la generación y compilación de datos estadísticos, que den cuenta de la relación de entrega de subsidios, como mecanismos de la política social y de disciplinamiento político de los sujetos beneficiarios en sus diferentes aristas, cooptación asimilación, disminución de protestas sociales, se pudo contar con para este trabajo con datos de fuentes oficiales como las del departamento Nacional de Planeación, de Acción Social, entre otros y del CINEP (2015)⁹.

Tal como se explicitó en los últimos apartes y en relación a lo propuesto por los autores referenciados, podemos decir que se tiene una relación estrecha entre la puesta en marcha de políticas y programas sociales para la erradicación de la pobreza, sustentados en la entrega de subsidios y procesos de disciplinamiento y cooptación política en las regiones.

En este sentido, la presente investigación busca responder a la siguiente pregunta: ¿Cómo operan las políticas y programas sociales, en concreto el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas: Más Familias en Acción, en tanto estrategia de disciplinamiento político de los sujetos beneficiarios de este subsidio en el municipio de San Andrés de Tumaco (Nariño), en el periodo 2013 - 2017?

El estudio se lleva a cabo en el marco temporal de 2013 a 2017, debido a que según teóricos como Dávalos (2010), es en las dos últimas décadas en donde se encarnan los subsidios como mecanismo de política social. Este autor expresa que el objetivo de este periodo en el marco del neoliberalismo es “cambiar la estructura jurídica e institucional del Estado para permitir la desregulación, la privatización, la descentralización y la liberalización; impulsar nuevos conceptos políticos como “participación ciudadana”, “desarrollo económico territorial”, “modernización del Estado”, “descentralización y regiones autónomas”, etc., e intervención sobre las organizaciones sociales a través de proyectos específicos para bloquear sus capacidades políticas” (p. 48). Lo anterior permite contrastar el inicio de la mayoría de estrategias para la erradicación de la pobreza

⁹ CINEP. Centro de investigación y educación popular. http://www.cinep2015.org/Old/2014_V1/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=39&Itemid=90&lang=es Consultado el día 09 de mayo de 2017.

con las fracturas sociales generadas en Colombia. Junto con ello el programa de Transferencias Monetarias Condicionadas: Más Familias en Acción, a pesar de tener una amplia trayectoria temporal en Colombia, es en este periodo temporal a indagar en donde se realizan evaluaciones críticas frente al mismo, debido a que se tiene posibilidad de investigar frente a las teorías de cambio de transferencias condicionadas y adicional de ello debido al incremento de población beneficiaria de este subsidio.

Los mecanismos de política social contemporáneos, en especial a partir de las TMC, así como el neoliberalismo y su paquete de reformas económicas, han conllevado a que los beneficiarios y los movimientos sociales tal como lo expresaba Zibechi (2003), cambien su objetivo central y o se gesten nuevos que sean vistos como una forma de resistencia al neoliberalismo, así mismo generan lógicas de disciplinamiento y de cooptación en los sujetos que son beneficiarios. Lo que genera un cambio en las lógicas y en las funcionalidades de las organizaciones sociales y de los sujetos mismos en su vida política.

La presente investigación evidencia las relaciones existentes entre la entrega del subsidio de MFA, el cual se enmarca en los programas de TMC y los procesos de disciplinamiento político subyacentes a este en el municipio de San Andres de Tumaco y/o en regiones o territorios que presenten condiciones similares a él. Lo que permitirá dotar a la academia un análisis frente a las implicaciones de tener como mecanismo de política social los subsidios y las implicaciones de tener un Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas en el municipio de San Andres de Tumaco. Esto se hace relevante y se constituye como un aporte a las ciencias políticas dado, que es a través de este tipo de análisis, que podrán encontrarse elementos claves que den cuenta de la génesis y transformación de los procesos sociales y de disciplinamiento en sujetos, en el marco de la implementación de la política social constituida a partir de los subsidios¹⁰.

¹⁰ Si bien en el ámbito latinoamericano se han realizado varios análisis e investigaciones académicas que dan cuenta de cómo a través de la política social utilizada para la superación de la pobreza y concretamente a través de los subsidios se debilitan o fortalecen los procesos organizativos en los países de la región (Ver Zibechi (2010), Dávalos (2010), Harvey (2007), Coraggio (2004), entre otros), muy pocos estudios existen en Colombia sobre este aspecto. Razón por la cual se hace relevante dar un aporte desde lo local, para entender este fenómeno y generar nuevas reflexiones frente a este tema.

En este sentido a través de la investigación, se dota a las nuevas y crecientes reflexiones en materia de política social de elementos claves que den cuenta de las estrategias del neoliberalismo en la política social. Desde una perspectiva crítica, el análisis aporta la generación de un marco, en el cual se vislumbra las fortalezas y deficiencias de la utilización de la focalización como mecanismo de la política social en la cooptación política de los sujetos beneficiarios de los mismos.

Adicionalmente, este trabajo permite identificar las relaciones que dan cuenta de la causalidad de la emergencia y desintegración de procesos organizativos a partir de la utilización de la política social a través de subsidios. Del mismo modo, se podrá contar con un documento que establezca la forma en la cual los procesos sociales se hacen funcionales a las lógicas del neoliberalismo.

Los objetivos de la investigación son:

Objetivo general

- Analizar cómo operan las estrategias de política social para la erradicación de la pobreza, a través del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas: Familias en Acción, en el disciplinamiento político de los sujetos beneficiarios de este subsidio en el municipio de San Andrés de Tumaco (Nariño), en el periodo 2013 – 2016.

Objetivos específicos

- Caracterizar la política social para la erradicación de la pobreza, de las dos últimas décadas en Colombia, teniendo como marco referencial el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas: Familias en Acción, como mecanismo de disciplinamiento político.
- Describir la forma en que se llevan a cabo los procesos de disciplinamiento político durante el periodo temporal 2013 – 2016, en el municipio de San Andrés de Tumaco (Nariño).
- Establecer la relación entre la entrega de subsidios del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas: Familias en Acción, con el

disciplinamiento político de los procesos sociales de los sujetos beneficiarios del mismo, en el municipio de San Andrés de Tumaco (Nariño), en el periodo 2013 – 2016.

La metodología utilizada para la investigación tuvo en cuenta cuatro elementos de análisis claves, en primer lugar el enfoque metodológico, en segundo lugar las unidades de análisis, en tercer lugar la muestra seleccionada para el desarrollo de los instrumentos aplicados.

La investigación, se realizara con una metodología cualitativa con apoyo en un análisis cuantitativo. Esto se debe a que para poder dar cuenta de manera estructurada y detallada de la forma como operan las estrategias de política social para la erradicación de la pobreza, en el disciplinamiento de las prácticas políticas organizativas de los sujetos beneficiarios, la metodología cualitativa permite que se desarrolle la investigación en contextos estructurales y situacionales, tal como indica Strauss (1987). La investigación cualitativa trata de identificar la naturaleza profunda de las realidades, su sistema de relaciones y su estructura dinámica.

Según Jiménez-Domínguez (1991) los métodos cualitativos parten del supuesto básico de que el mundo social está construido de significados y símbolos. De ahí que la intersubjetividad sea una pieza clave de la investigación cualitativa y punto de partida para captar reflexivamente los significados sociales.

El presupuesto epistemológico sobre el cual se trabajó en esta investigación es el enfoque hermenéutico, mediante el cual desde lógicas interpretativas se dará cuenta de la validación de la hipótesis, de acuerdo a los resultados que se obtuvieron. Así mismo y retomando a Monje (2011). “El arte de interpretar debe constituirse en una actividad que el individuo tiene que aprehender mediante el estudio y la lectura constante, por consiguiente toda lectura es comprensión y en ese acto convergen por una parte, el necesario pre conocimiento del tema de la obra que debe interpretar y por la otra, la necesaria pertinencia de la obra y el intérprete a un ámbito mayor.”

El pensamiento hermenéutico parte del supuesto que los actores sociales no son meros objetos de estudio como si fuesen cosas, sino que también significan, hablan, son

reflexivos. También pueden ser observados como subjetividades que toman decisiones y tiene capacidad de reflexionar sobre su situación, lo que los configura como seres libres y autónomos ante la simple voluntad de manipulación y dominación, tal como indica Monje (2011).

El enfoque y la metodología cualitativa permitieron evidenciar la forma en la que los subsidios como dispositivos de disciplinamiento político, es decir como modelamiento de prácticas políticas, organizativas, participativas y los procesos de cooptación política de las organizaciones a las que pertenecen los beneficiarios, conllevan a que los mismos, disminuyan o aumenten las prácticas políticas organizativas y por ende generen un disciplinamiento. Dando como resultado la relación existente entre el incremento de subsidios contra la pobreza y el modelamiento de las prácticas políticas de los sujetos beneficiarios de estos dispositivos de disciplinamiento.

La estrategia a utilizar en esta investigación es el estudio de caso, el cual es un examen sistemático de un fenómeno específico a saber el programa de familias en acción, con el fin de lograr obtener la mayor comprensión del fenómeno a investigar la cooptación política y disciplinamiento de sujetos beneficiarios de estrategias de erradicación de pobreza, este proporcionara una descripción intensiva y holística del mismo, en el territorio de Tumaco.

Teniendo en cuenta que el objeto de la investigación, se enmarca en las estrategias de política social para la erradicación de la pobreza en concreto los subsidios, como dispositivos de disciplinamiento político, las unidades de análisis que se desarrollaran en la investigación son en primer lugar el subsidio como dispositivo de disciplinamiento político y en segundo lugar el disciplinamiento político y organizativo de sujetos beneficiarios de subsidios.

El subsidio como dispositivo de disciplinamiento político se entiende como la forma mediante la cual los Estados responden a la sociedad con objetivos que buscan garantizar a sus ciudadanos niveles mínimos de supervivencia, estos se enmarcan dentro de las políticas sociales y las estrategias que le son inherentes. Desde una perspectiva crítica, se puede señalar que las políticas, sus estrategias y objetivos

responden a los propósitos de un sistema enfocado a estimular el consumo o la producción en el marco de un sistema económico vigente. Los sujetos beneficiarios de los subsidios, son cooptados política y organizativamente, producidos según las lógicas del modelo económico vigente y asimilan las particularidades de su entorno, es decir asimilan su condición económica y responden de manera efectiva a las lógicas del mercado.

Se entiende por disciplinamiento político y organizativo de sujetos beneficiarios de subsidios, a partir de una perspectiva crítica, como la forma mediante la cual el dispositivo de disciplinamiento, conlleva a modelar las prácticas políticas organizativas de los sujetos que son beneficiarios de los mismos. Generando procesos de asimilación y cooptación, así mismo revaluando la capacidad organizativa de los beneficiarios de subsidios, junto con su pertenencia o no a organizaciones.

El objeto de investigación tal como se planteó anteriormente se enmarca en las estrategias de política social para la erradicación de la pobreza en concreto los subsidios, como dispositivos de disciplinamiento político. Es importante notar que este objeto de investigación responde a un constructo de relaciones sociales, las cuales se traducen en procesos sociales que son resultado de interacciones entre sujetos. Este se encuentra en el marco de las políticas sociales, las cuales vistas desde una perspectiva crítica además de gestarse como una estrategia para dotar a la población excluida por el sistema económico de bienes con los que se garantizaría su subsistencia, modelan a los sujetos que los reciben y de esta manera generan diversos procesos de cooptación y asimilación entre otros.

Los actores principales, a los cuales se incluyó de manera transversal en el estudio se encuentran referenciados en dos categorías actores directos. Dentro de los actores directos están incluidos, la enlace municipal de familias en acción, la coordinadora de la política pública de primera infancia, infancia y adolescencia del municipio de Tumaco y madres líderes del programa de más familias en acción residentes del municipio y que reciban la transferencia monetaria condicionada desde el 2013 o antes. Es importante notar que sujetos están situados contextual y temporalmente, es decir pueden ofrecer a la investigación un paralelo entre el “antes” y el “después” de recibir el subsidio, frente a

características y/o elementos centrales a indagar, como por ejemplo trayectoria organizativa, las demandas al estado entre otras, así mismo como las características sociodemográficas. En la presente investigación se tomó la muestra no probabilística discrecional, pues se considera esta selección informal y derivada de un proceso arbitrario; además, se debe tener en cuenta la especialidad de cada sujeto seleccionado que permitirá una muestra más representativa que arrojará resultados más precisos.

Es importante señalar que esta investigación ofrece unos resultados de manera indicativa, es decir no es posible generalizar las conclusiones de esta investigación a nivel nacional o territorial. El estudio de caso señala elementos que solo pueden ser replicables en contextos que tengan dinámicas territoriales, sociales y culturales similares.

Uno de los instrumentos de recolección de investigación que se utilizó para dar cuenta del Disciplinamiento político de beneficiarios de estrategias de política social para la superación de la pobreza en San Andres de Tumaco fue la realización de seis entrevistas semiestructuradas, dentro de las cuales se incluyó una a la referente municipal del programa MFA y así mismo a cinco madres líderes del programa Más Familias en Acción, de las diferentes comunas de la zona urbana y una de la zona rural, lo cual permitió evidenciar los procesos previos a la entrega de los programas de TMC en el municipio, teniendo en cuenta factores como las características sociales y los procesos organizativos de sujetos beneficiarios. Se utiliza una revisión de datos cuantitativos para dar cuenta de caracterizaciones del municipio utilizado en el caso de análisis además de los aportados por algunos de los informantes claves en el territorio.

Las entrevistas semiestructuradas permitieron en el marco del enfoque cualitativo, indagar de manera sistemática y promover procesos analíticos que dieron cuenta de las características del disciplinamiento y cooptación política de sujetos beneficiarios.

El actual documento se estructuró en cinco capítulos que brindaran información relacionada con los objetivos de la investigación. El primer capítulo, contiene el marco de referencia frente a las consideraciones que ha tenido la política social, sus enfoques y mecanismos utilizados en América latina y en Colombia. En el segundo capítulo, se

encuentra consignada la información del marco teórico, las consideraciones frente a los modelos de desarrollo, políticas públicas y transferencias monetarias condicionadas. El tercer capítulo, presenta una caracterización de los sujetos beneficiarios de políticas sociales en Colombia, de las políticas para la superación de la pobreza y se indica la relación entre las Transferencias Monetarias Condicionadas y las políticas mencionadas anteriormente. El cuarto capítulo, presenta el análisis del disciplinamiento político de los sujetos beneficiarios de este mecanismo de política social en el municipio de San Andres de Tumaco y por último se establecerá un análisis de como las TMC, modelan y cooptan a los sujetos beneficiarios de estas, se finaliza con las conclusiones y una presentación de elementos claves encontrados en la investigación, que permitan dar claridad a lo propuesto en la investigación.

2. Marco de referencia.

El actual capítulo, se encuentra diseñado, con el fin de exponer las perspectivas que tiene la política social en el contexto de América Latina y en Colombia. Para ello se dará cuenta de los enfoques y de los mecanismos, mediante los cuales opera la política en sí misma, se presentara los objetivos centrales de la puesta en marcha de las TMC en América Latina y algunos ejemplos característicos de la región, Bolsa familia en Brasil, Oportunidades en México y Bono de Desarrollo Humano en Ecuador, por último se presentan elementos claves que se relacionan directamente con la puesta en marcha de políticas sociales en América Latina y la forma como estas se han consolidado por el Estado en Colombia.

2.1. América latina, políticas sociales y neoliberalismo.

Las políticas de ajuste estructural –PAE- generadas como una estrategia para garantizar la solución a problemas rectores del modelo de Estado Intervencionista, en los países latinoamericanos durante la década de los años 80 del siglo XX; fueron una estrategia que fracasó, debido a la ineficiencia e inoperancia del modelo de sustitución de importaciones. Organismos de carácter internacional tales como el Fondo Monetario Internacional – FMI-, el Banco Mundial –BM- entre otros, buscaron crear una nueva política que respondiera a una eficacia en materia económica. (Peláez & Rodas, 2002). Mediante un ajuste estructural a la economía de los países en desarrollo se pretendió conseguir estabilidad económica y mejorar las tasas de crecimiento (Bakker, 1999).

Estas medidas tuvieron como punto de partida lo establecido en el Consenso de Washington¹¹, en el marco del cual se proponen diez puntos a seguir en materia de reforma política y económica: 1) Disciplina fiscal en aras de garantizar excedentes presupuestarios, 2) Desvío de las prioridades del gasto público en dirección de áreas

¹¹ El consenso de Washington data del año de 1990, estas son unas series de medidas de política económica, las cuales son lideradas desde organismos internacionales (FMI, BM), el Congreso de los EUA, la Reserva Federal, los altos cargos de la Administración y los grupos de expertos, con el fin de dotar a los países que se encuentran en vías de desarrollo, a un desarrollo pleno con la acogida de temas de vital trascendencia para restaurar la economía en cada nación, dando apertura a un nuevo modelo económico.

más productivas, 3) Reforma fiscal encaminada a bajar las tasas de impuestos, 4) Liberalización de los mercados financieros, 5) Mantenimiento de tipos de cambio estandarizados y competitivos, 6) Liberalización del comercio, supresión de las contingencias y baja de aranceles aduaneros, 7) igual tratamiento a las inversiones extranjeras directas que a las internas, 8) privatizaciones, 9) Desregulaciones; también de los sectores con fines sociales, 10) Garantía de los derechos de propiedad (Casilda, 2005; 5)

Casilda (2005) sostiene que en el marco de dichos planteamientos lo social se invisibiliza, sin embargo desde estos preceptos es que “lo social” comienza a configurarse como un campo de intervención en aras de fortalecer las transformaciones de tipo económico y político. En este sentido Serrano (2005) indica que el abordaje de lo social se establece como herramienta de gobernabilidad mediante lo cual se pretende legitimar el mercado. Considerando que las poblaciones más pobres o con menos recursos pueden ser un obstáculo para el avance del modelo, estos se constituyen en los sectores hacia los que se debe enfocar la intervención social neoliberal. El objetivo en palabras de Calvento (2006) es el relacionar lo social directamente con la política económica, con el propósito de liberar recursos financieros para la acumulación y prevenir tensiones sociales en situaciones límites. Y junto con ello plantea que las políticas sociales a su vez, lograron afrontar varios cambios durante la instalación y auge del neoliberalismo, el enfoque de las mismas es vislumbrarlas como una compensación social, es decir gasto social, estas se consideran que son de carácter asistencial y temporales.

Así mismo es importante notar que el enfoque Cepalino, se diferencia de manera trascendental con el modelo neoliberal, debido a que en el primero se realiza una protección a la industria nacional, así como existe una creación de la clase media, y una posibilidad de mejora en la educación, se plantea desde este modelo la posibilidad de realizar cambios imperceptibles en patrones de desigualdad.

Las políticas sociales en América latina, teniendo en cuenta lo anterior, es posible identificarlas como una posibilidad de acceso a bienes o servicios, que el mercado a través de su lógica de redistribución correcta no logró realizar a todos los grupos

poblacionales, respecto de lo anterior de acuerdo a Giraldo (2013), es posible establecer que:

“En la actualidad, con las reformas del consenso de Washington desde finales del Siglo XX, la política social define al ciudadano como un cliente que accede a través de mercado a los servicios sociales, y en caso que no tenga las condiciones económicas para dicho acceso se lo define como pobre sujeto de programas focalizados” (Giraldo, 2013, p. 15)

Coraggio, define a la política social como “parte de un sistema de políticas públicas, condicionadas por el marco económico y su propia relación dinámica con respecto al nivel y distribución del producto nacional. Así, contra la ideología dominante, la política social no sólo consume recursos sino que los genera. Donaciones internacionales o nacionales, así como líneas de crédito blando que no podrían obtenerse sin estar dirigidas a fines sociales, contribuyen a los balances macroeconómicos. Igualmente, las modalidades de “participación” en boga movilizan recursos de la sociedad (en particular de los “beneficiarios”) que permanecerían ociosos en ausencia de esos programas.” (1999, p. 28)

Al respecto Álvarez (2005), afirma que la invención de lo social (surge) como forma de resolver la tensión entre la creciente pobreza y la desigualdad social – producida por las tensiones capitalistas- y la igualdad jurídica que promueven las constituciones liberales.

Por su parte Giraldo (2013), propone que el abordaje de lo social en el marco neoliberal surge como una necesidad de amortiguar la contradicción existente entre lo político y lo social. En este sentido problemas como la pobreza son vistos como un asunto de poder político. Es aquí donde emerge la cuestión social como un asunto de política pública. De acuerdo con lo anterior Théret (2006), identifica que a partir de la política social se cumple la reproducción del régimen de acumulación en lo político y en lo económico; esta se construye sobre la relación Mercado, estado y orden doméstico. La política social, se centra entonces en los más pobres y vulnerables, en las y los residuos del sistema neoliberal, los cuales no son funcionales y no responden a las lógicas del mismo.

Tal como expresa Ocampo (2008), es importante reconocer que no todas las personas cuentan con acceso a los beneficios de las políticas sociales, el modelo apunta a escoger ciertos sectores y población de forma focalizada¹².

Sin embargo lo anterior y desde una perspectiva crítica, tal como lo expresan Zibechi (2010) y Dávalos (2010), entre otros, muestran que las políticas sociales se constituyen en mecanismos de disciplinamiento de los sujetos receptores de los mismos, debido a que en su gran mayoría los beneficiarios de estas estrategias son los pobres o desfavorecidos, los cuales son identificados como el problema y no como el resultado del neoliberalismo. Las estrategias de política social, entre ellas los subsidios, funcionan a través de estrategias de cooptación.

De otro lado, Álvarez (2005) señala que las políticas sociales deben ser entendidas como acciones que emanan desde el poder político hacia la sociedad. Dicho poder clasifica a los beneficiarios, con el fin de identificar hacia quien se dirigen las acciones de lo social, a quien se le quiere modelar su comportamiento. Es una forma de dominación pacífica, en la cual los sujetos que reciben las políticas y programas sociales, se les muestra el orden social como natural, único y universal.

Zibechi (2010), muestra que las políticas sociales implican cuatro grandes dificultades, que son:

En primer lugar, la instalación de la pobreza como problema y sacan a la riqueza del campo visual. Es decir se ha señalado que el factor principal de la problemática en las naciones es la pobreza, pero se ha desconocido que el factor real es la acumulación de capital y de poder en pocas manos. Las estrategias de política social, entonces son vistas, como los mecanismos mediante los cuales se brinda la asistencia a los más desfavorecidos para lograr tener a estos sujetos beneficiarios, cooptados y disciplinados. Con lo que se garantiza, una posibilidad de sostenimiento del sistema, y a su vez estos

¹² La focalización se ha constituido como un enfoque que toma la política pública y en especial la política social, para dar respuesta a las fallas del mercado en la asignación efectiva y óptima de los recursos desde una óptica de la concepción del mercado como elemento clave en el desarrollo, bajo el enfoque de la teoría de la elección racional.

sujetos que hacen parte de la cadena de consumo, conllevan a una continuidad del modelo.

En segundo lugar se señala que a través de esta se eluden cambios estructurales, consolidan la desigualdad y consolidan en el poder a las elites.

En tercer lugar se bloquea el conflicto para facilitar la acumulación del capital y en cuarto lugar junto con ello se disuelve una posible auto organización de los de abajo.

Es decir según Zibechi (2010) y Álvarez (2005), las políticas sociales se convierten en estrategias de disciplinamiento de los sujetos que son focalizados para recibirlas. Dado que a partir de esta no se genera un pensamiento crítico de la realidad, sino que se aceptan sin alguna razón como lo preestablecido. Dávalos (2010), al respecto plantea que la política en el capitalismo implica una racionalización, justificación, legitimación y utilización estratégica de la violencia, y que esa violencia se ejerce tanto sobre los seres humanos, las sociedades y la naturaleza por medio de una serie de instrumentos, dispositivos, instituciones, prácticas, retóricas, símbolos y discursos de poder, los cuales se gestan como tecnologías de disciplinamiento las cuales buscan cooptar a los individuos para que sean funcionales al modelo.

2.1.1. Enfoques de las políticas sociales en América latina.

En América Latina, y en especial en Suramérica, los procesos de integración regional cada vez son mayores y estos han generado que se instale de manera particular bloques entre naciones que comparten una dinámica territorial, política y social equiparable. Pareja (2011), afirma que en los últimos años se han impulsado iniciativas de política social basado en procesos de integración regional, los cuales consisten en “el intercambio de experiencias, la identificación de objetivos sociales comunes, la armonización gradual de indicadores e, incluso, la ejecución de algunos programas transfronterizos y transnacionales”, los anteriores se han consolidado a través de estructuras políticas e institucionales de orden supranacional tales como Mercosur

social¹³, la agenda social de la Comunidad andina¹⁴, los Consejos Suramericanos de Salud, Desarrollo Social y de Educación y Cultura de la UNASUR¹⁵, estas articulaciones supranacionales dan cuenta de esta tendencia marcada contemporáneamente.

Las integraciones y alianzas nacionales que se gesten, y que se convierten en supranacionales, en las cuales se realizan intercambios de metodologías de indicadores y mecanismos de políticas sociales, han conllevado a su vez a pensar el desarrollo como un elemento de cooperación entre naciones. La premisa básica para gestar estos

¹³ El Programa Mercosur Social y Solidario (PMSS) nace en el año 2004 con la impronta de sumar y hacer visible a la sociedad y en particular a los movimientos sociales, como componente estratégico de la integración de los Estados, a partir de la creación del Mercosur. En más de una década de funcionamiento como programa, han aportado en favor de la profundización y democratización del proceso de integración regional, donde se han visibilizado como una plataforma de acción regional, con capacidad de movilizar organizaciones sociales de 5 países de la región y desde allí formular propuestas para el diseño de políticas públicas a nivel local, nacional y regional. Como Programa además han ampliado el número de organizaciones sociales, integrando saberes y constituyendo un espacio posibilitador para discusión de políticas públicas de alcance regional. Nos hemos constituido en un espacio de reflexión, análisis y capitalización de un conjunto de prácticas sociales y políticas que aportan el acumulado – fruto de sus experiencias y procesos de aprendizajes – al conjunto de las organizaciones sociales de la región. Además el PMSS produce un conjunto de herramientas y publicaciones que sistematizan prácticas y procesos para ser compartidos con otras organizaciones y movimientos sociales de América Latina, como ámbitos privilegiados de nuestra intervención educativa-política.

¹⁴ La comunidad andina es una comunidad de países que nos unimos voluntariamente con el objetivo de alcanzar un desarrollo integral, más equilibrado y autónomo, mediante la integración andina, suramericana y latinoamericana. Los países que la integran - Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú- están unidos por el mismo pasado, una variada geografía, una gran diversidad cultural y natural, así como por objetivos y metas comunes. Nuestros cuatro países presentan una gran diversidad cultural, étnica y lingüística. Los países que la integran poseen riquísimas manifestaciones folklóricas y artísticas.

¹⁵ El Consejo de Salud Suramericano se creó por decisión de las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, en la reunión extraordinaria realizada en la ciudad de Salvador de Bahía, Brasil, el 16 de diciembre de 2008, aprobándose también el Estatuto de Funcionamiento y los Lineamientos Generales de su Plan de Acción. Cuenta con un Plan Quinquenal 2010 – 2015, el cual se enfoca en: la Red Suramericana de Vigilancia y Respuesta en Salud; Desarrollo de Sistemas de Salud Universales; Acceso Universal a Medicamentos; Promoción de la Salud y Acción sobre los determinantes de la Salud; y, Desarrollo y Gestión de Recursos Humanos en Salud. OBJETIVO. Construir un espacio de integración en materia de salud, incorporando los esfuerzos y logros de otros mecanismos de integración regional, promoviendo políticas comunes y actividades coordinadas entre los países de UNASUR en referencia a la Salud. El Consejo Suramericano de Cultura se creó en la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, el 30 de noviembre de 2012 en Lima, Perú. OBJETIVOS. Impulsar y fortalecer la cooperación cultural en la región Reconocer y promover el valor central en la cultura como base indispensable para el desarrollo y superación de la pobreza y desigualdad. Promover la reducción de las asimetrías regionales y subregionales en materia de promoción y acceso universal a la cultura. El Consejo Suramericano de Desarrollo Social se creó en la III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, el 10 de agosto de 2009 en Quito, Ecuador. OBJETIVOS. Consolidación de metas para el desarrollo social regional. Cooperación técnica horizontal para el fortalecimiento de sistemas de protección y promoción social. Fondo para el desarrollo social. Creación del Observatorio Social Suramericano.

cambios radica en que la integración entre diversos Estados, podría conllevar a una mejoría regional y a un desarrollo cada vez mayor¹⁶.

De acuerdo a Giraldo (2013), la política social contemporánea, esta permeada por el discurso económico neoclásico, en el cual las sumas de los comportamientos individuales conllevan al comportamiento social, el cual esta mediado por individuos egoístas autointeresados. Es por ende que uno de los enfoques utilizados en las políticas sociales conlleva a generar cambios en los menos favorecidos, desde una lógica economicista y neoliberal, es decir, a los desprovistos y a los cuales el mercado no les solvento sus necesidades, esta premisa anterior se sustenta en el enfoque del institucionalismo conocido como la elección racional, en el cual de acuerdo a teóricos como Stiglitz y Stigler, conllevan a que la política pública en el cual se enmarca la política social, deba incluir elementos de coordinación que respondan a las fallas del mercado, como la asimetría de información, externalidades y monopolios.

Ocampo (2008) establece la focalización como un elemento central en la definición de los sujetos a los cuales se debe direccionar la política social en sí misma, las intervenciones llevadas a cabo privilegian el acceso de los sectores con mayor vulnerabilidad al Sistema de Protección Social que se considere pertinente. Al respecto, Cajamarca (2013), citando a Cano Soriano (2012) y Portilla (2005) muestra que:

“Si bien las políticas están dirigidas a este tipo de población, se evidencia que algunos sectores, por sus propias características, experimentan mayor vulnerabilidad, es decir, ciertos grupos sociales viven la pobreza más drásticamente que otros, como el caso por ejemplo de las mujeres, los jóvenes y los adultos mayores (Cajamarca 2013), Se reconoce, en palabras de Portilla (2005) que hacen parte también de los vulnerables dentro de los vulnerables; los enfermos, los niños y los discapacitados, y que todos estos actores en el marco neoliberal, tienen un papel importante ya que los intentan incorporar a la solución de los problemas, para garantizar la eficacia y eficiencia de los programas

¹⁶ Al respecto del desarrollo, en este mismo documento en el capítulo tercero, se establece una delimitación conceptual frente al desarrollo en sí mismo.

sociales, constituyéndose, entonces estas poblaciones en grupos prioritarios para la atención.”

La focalización asegura entonces tal como lo propone (Hernández, Orozco y Vásquez, 2005), que los beneficios de las acciones lleguen a las familias que más requieren las intervenciones públicas, las cuales para el caso de la política social, son las familias más pobres; es una orientación que busca propiciar la eficiencia en la gestión de los recursos, es una forma de promover la equidad por lo que su ausencia puede, incluso, ampliar las brechas de injusticia y aumentar la inequidad. Esta focalización se realiza a través de la entrega de subsidios a la demanda en su gran mayoría.¹⁷

Continuando con los planteamientos de Ocampo (2008), otro de los enfoques que han sido poco utilizados en América Latina y en gran parte en los Estados Nación, es el enfoque Universalista, al respecto agrega “aquellos programas que muestran el mayor impacto se caracterizan por la ampliación de su cobertura, es decir, por la tendencia a «universalizar» sus beneficios dentro de su población objetivo. Además, una de sus grandes virtudes es que usan las transferencias como palanca para hacer que las poblaciones correspondientes hagan uso de los programas sociales de educación y

¹⁷ De acuerdo a la ONU, existen diferentes métodos de focalización entre los cuales se encuentran cuatro más relevantes, el primero es la focalización categórica o por grupos, en la cual los beneficios se dirigen a un grupo específico, como madres, personas con discapacidades, adultos mayores, niños o comunidades en un área geográfica específica. Éste es el método de focalización más fácil y económico. Aunque con frecuencia los beneficiarios no están bajo la línea de la pobreza, el acceso universal del grupo aumenta el apoyo político y la sostenibilidad del programa, el segundo es Means-Testing (focalización a través de indicadores): Los programas focalizados a través de indicadores proporcionan beneficios a individuos o unidades familiares bajo ciertos criterios (ej. a madres solteras bajo el umbral de la pobreza). El procedimiento de means testing es más preciso en la focalización de la pobreza, pero tiene altos costes de transacción, tiende a crear un estigma social, y normalmente excluye a un gran número de beneficiarios cualificados debido a los complejos procedimientos administrativos, el tercero es Proxy Means-Testing (focalización a través de indicadores alternativos) éste es un subconjunto del anterior en el cual la focalización se realiza a través de proxies (indicadores alternativos) del nivel de pobreza de los beneficiarios. (ej: otorgar discreción a los gobiernos locales o comunidades ya que ellos conocen quién está necesitado) El proxy means testing es mucho más barato pero menos preciso que el means testing. Se ha utilizado para potenciar a las comunidades, pero se necesita tener cautela porque los valores populares a menudo discriminan a los miembros más excluidos de la comunidad, por ejemplo, contra las madres solteras por ser “impuras” o “sucias”, y se les puede negar la asistencia social cuando son las más necesitadas, que contradice el propósito de muchas políticas sociales. Adicionalmente, crea estigma, y puede ser manipulado por políticos locales para premiar a sus seguidores y por último la autoselección: La autoselección evita los riesgos de captura de beneficios, ya sea porque los beneficios son demasiado bajos, o porque existe algún estigma social asociado a ellos (ej. programas de trabajo por alimentos, o trabajos públicos, los cuales, normalmente, solamente aceptan las personas verdaderamente necesitadas). Isabel Ortiz. (2007). Política Social. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Organización de Naciones Unidas ONU. Naciones Unidas.

salud con vocación universal” (Pág. 309), el mayor impacto de las acciones en las lógicas de garantía de derechos en el marco del impulso de políticas sociales, que tuviesen como objetivo tal fin, se da en la lógica universalista, ampliar la cobertura a la población en general es una de las propuestas. El gasto social se amplía en los países, lo que tendría una alta tasa de retribución a mediano y largo plazo.

2.1.2. Mecanismos de políticas sociales en América Latina.

Los Estados que se encuentran en América Latina, y en especial Sudamérica, le han apostado a las políticas sociales, como un elemento central en el desarrollo de las naciones y de las regiones. De acuerdo a Larrea (2014)

“..., desde 2004 se observa un cambio extendido en las políticas sociales latinoamericanas y en la región andina en particular, retomando tanto un enfoque universalista como una mayor intervención del Estado en el mercado laboral y la prestación de servicios sociales. Este cambio no se ha limitado a países con una orientación política progresista o de izquierda, como Brasil, Argentina, Bolivia y Ecuador, entre otros, sino que se ha manifestado también en gobiernos más conservadores como los de México, Colombia y Perú” Larrea (2014, Pag 126)

Las estrategias impulsadas desde las políticas sociales, tanto individuales como colectivas, han conllevado a que en América Latina exista un aumento significativo de programas asistenciales, siguiendo a Giraldo (2013), se tiene que como respuesta al proceso de inseguridad en el trabajo, la discontinuidad de ingresos y la precariedad económica, los programas asistenciales hacia las familias, sean vistos como “una estrategia de control social, para evitar que la precariedad derive en comportamientos sociales por fuera del control del poder político”, así mismo plantea que en América Latina, “el programa más importante son las transferencias monetarias condicionadas. Los subsidios son complementados con iniciativas de emprendimiento y microcrédito”.

A diferencia de países como Brasil y Ecuador, las políticas y programas sociales en países como Colombia y México, continúan reproduciendo de manera transversal las lógicas del neoliberalismo, perpetuando la desigualdad en los diferentes ámbitos. La

diferencia radica en que en los primeros países se genera un cambio trascendental en el paso hacia un enfoque de garantía de derechos.

2.1.2.1. *Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina.*

Los programas de transferencias monetarias condicionadas, constituyen una de las estrategias más importantes de las políticas de protección social orientadas al alivio y reducción de la pobreza. De acuerdo a (Paqueo 2009 y Schady 2009; New America Foundation y UNDP 2010) contenido en Maldonado (2011), las transferencias monetarias condicionadas “consisten subvenciones en efectivo que el gobierno entrega directamente a los hogares en condición de pobreza o vulnerabilidad, a cambio, los beneficiarios deben de cumplir ciertas condicionalidades, generalmente relacionadas con inversión en capital humano, como cuidados de salud y asistencia escolar de niños y jóvenes”.

Estas se iniciaron hacia 1990 y actualmente se aplican actualmente en 17 países de América Latina, a través de estos programas en estos territorios se han obtenido según datos del Banco Mundial hacia 2009 una reducción de la pobreza del 2% en países en donde tienen mayor incidencia a Brasil, México y Ecuador. Las TMC son consideradas como una herramienta efectiva también para mitigar la reproducción intergeneracional de la pobreza, por su efecto en la cobertura de servicios de educación y salud para los niños/as. Larrea (2014, pág. 126)

Las TMC en los diferentes Estados de América Latina varían en términos de focalización, lo que se debe a que cada país tiene una concepción de la funcionalidad o no de este enfoque. Al respecto Larrea plantea que la focalización puede resultar útil como complemento de las políticas universales en dos sentidos, a saber en primer lugar para garantizar la rápida ampliación de la cobertura, estableciendo, por ejemplo, prestaciones focalizadas no contributivas o servicios para los ciudadanos más pobres y los grupos excluidos, acelerando la cobertura universal o para abordar las necesidades especiales de las minorías y de grupos específicos de población (Pág. 126). Así mismo las TMC varían en aspectos tales como montos, mecanismos de pago, condicionalidades y

demás, más sin embargo no varían en que estos son considerados como mecanismos para reducir especialmente la pobreza y la desigualdad.

Cerca de un quinto de la población en América Latina, es beneficiaria de dichos programas según Maldonado (2011), desde 44% de la población nacional en Ecuador a por lo menos 1,9% de la población panameña. Bolsa familia en Brasil atiende el mayor número de personas con 52 millones aproximadamente, mientras que en Costa Rica llegan a 185 mil personas con el programa avancemos.

Lo anterior permite señalar que los programas de transferencias monetarias condicionadas en países como Ecuador y Brasil, tienden a generar un proceso de corte universalista con lo que se genera una tendencia hacia la disminución de la desigualdad, así como una prestación e intervención en los servicios sociales conexos con las políticas y programas sociales que se gestan para la superación de la pobreza. De esta manera y a modo de conclusión es pertinente señalar que estos Estados, le apuestan a un desarrollo que abandone progresivamente la lógica de la acumulación y del libre mercado, a programas sociales de corte redistributivos.

García (2013), señala que según los organismos multilaterales, la expansión de los programas de transferencias monetarias condicionadas, en la región es el resultado de avances conceptuales y de política que los mismos han alcanzado. De acuerdo a su efectividad, medida en la reducción de la pobreza, se han replicado modelos de TMC exitosos, tales como México y Brasil, en demás países de la región, lo que conlleva a pensar que son una alternativa óptima y consensuada en la región para el tratamiento de la pobreza.

2.1.2.1.1. Programa Bolsa Familia – Brasil.

De acuerdo a la CEPAL (2015)¹⁸, el programa de plan Bolsa Familia de Brasil fue creado en el año 2003, con el objetivo de combatir el hambre y promover la seguridad alimentaria y nutricional, combatir la pobreza y otras formas de privación de las familias, promover

¹⁸CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Programas de transferencias condicionadas. Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Bases de datos y componentes de las TMC en: <http://dds.cepal.org/bdptc/> Consultado el 20 de Mayo de 2017.

el acceso a la red de servicios públicos especialmente salud, educación, seguridad alimentaria y asistencia social; y por último, crear posibilidades de emancipación sostenida de grupos familiares y de desarrollo local de los territorios¹⁹.

La población objetivo, de este programa son las familias cuyos ingresos per cápita sean menores a R\$ 140 (US\$ 84,37²⁰) y tengan en su composición familiares menores de 17 años y/o mujeres embarazadas o en lactancia²¹.

La condicionalidad de este programa se enmarca en tres líneas: salud, educación y asistencia social. En primer lugar, en el marco de salud, los menores de siete años deben tener su carné de vacunación debidamente diligenciado y hacerle seguimiento al desarrollo y crecimiento. Las mujeres entre 14 y 44 años embarazadas deben cumplir con los controles médicos previstos por el Ministerio de desarrollo Social.

En segundo lugar, en el tema de educación, los niños y niñas entre 6 y 15 años deben tener una asistencia mínima mensual del 85 % de la carga horaria y los jóvenes entre los 16 y 17 años deben asistir mínimo al 75 % de la carga horaria, por último en el tema de la asistencia social, específicamente diseñado para jóvenes menores de 15 años retirados del trabajo infantil por el Programa de Erradicación de Trabajo Infantil (PETI) o en riesgo de volver, deben asistir como mínimo al 85% de la carga horaria mensual de los servicios de convivencia y fortalecimiento de vínculos que ofrece el PETI los adultos deben participar de los programas de alfabetización cuando aplican²².

En Brasil el programa de transferencias condicionadas para la población presenta cuatro formas que son:

a) Bolsa Familia

¹⁹ Recuperado de: <http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx> Consultado el 20 de mayo de 2017.

²⁰ Tasa de cambio de real brasileiro (BRLS) por dólar americano (US\$). Valor promedio de la tasa interbancaria ara el periodo entre 15/02 y 15/02 de 2011.

²¹ Recuperado de: http://www.caixa.gov.br/voce/social/transferencia/bolsa_familia/index.asp

²² Recuperado de: <http://mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>

Se entrega a familias en situación de pobreza extrema como medio de transferencia son 3 clases de bono:

- Bono Básico, su elegibilidad es a familias indigentes donde el receptor es la madre. Su forma de calcular es de transferencia plana y, se da por medio de tarjeta magnética o tarjeta débito, su periodicidad es mensual y solo una transferencia.
- Bono Variable, su elegibilidad es familias pobres con hijos e hijas menores de 15 años, su forma de calcular es según la composición del grupo familiar²³ y, se da por medio de tarjeta magnética o tarjeta débito, su periodicidad es mensual y máximo se da a tres por familia.
- Bono Variable ligado al adolescente su elegibilidad aplica a hijos e hijas de 16 y 17 años, su forma de calcular es según la composición del grupo familiar²⁴ y se da por medio de tarjeta magnética o débito, su periodicidad es mensual y máximo se da a dos usuarios por familia

Como mecanismo de focalización se realiza por el método de comprobación de medios, utilizando como instrumento de selección el catastro único para programas sociales (Cad ÚNICO)

b) Programa de erradicación del trabajo infantil.

Se entrega a familias no pobres que presentan situaciones de trabajo infantil, como medio de transferencia se utiliza una beca ciudadana su elegibilidad apunta a hijos e hijas menores de 16 años en situación de trabajo infantil, a excepción de quienes se desempeñan en labores de aprendiz a partir de los 14 años donde el receptor es la madre. Como mecanismo de focalización se realiza por el método de comprobación de medios, utilizando como instrumento de selección el catastro único para programas sociales (Cad ÚNICO) donde su categoría principal es tener familias con menores de 16 años que trabajan. Su forma de calcular es de transferencia plana y se da por medio de tarjeta magnética o tarjeta débito, su periodicidad es mensual y solo una transferencia.

²³ Considera el número de hijos e hijas.

²⁴ Considera el número de hijos e hijas.

c) Bolsa Escola.

Se entrega a familias en situación de pobreza extrema, como medio de transferencia se utiliza un bono de escuela secundaria, su elegibilidad apunta a hijos e hijas entre 6 y 15 años donde el receptor es la madre. Como mecanismo de focalización se realiza por el método de comprobación de medios, utilizando como instrumento de selección el Cadbes. Su forma de calcular es según composición del grupo familiar y, se da por medio de tarjeta magnética o tarjeta débito, su periodicidad es mensual y máximo tres usuarios por familia.

d) Bolsa Alimentação

Se entrega a familias de extrema pobreza, como medio de transferencia se utiliza un bono, su elegibilidad hijos e hijas menores de seis años y mujeres embarazadas, donde el receptor es la madre. Su forma de calcular es según composición del grupo familiar²⁵, se da por medio de tarjeta magnética o tarjeta débito, su periodicidad es mensual y solo una transferencia.

2.1.2.1.2. Programa Oportunidades – México.

Los objetivos del programa buscan “contribuir a reducir la pobreza extrema, asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades, mediante la entrega de apoyos monetarios a las familias en esa situación, en los rubros de educación, salud, alimentación y apoyo energético”²⁶

La población objetivo del programa son las familias cuyos ingresos no exceden la línea de bienestar mínimo o familias en extrema pobreza, los grupos prioritarios es decir niños menores de cinco años, jóvenes menores de 21 años y mujeres en estado de gestación y lactancia²⁷.

²⁵ Considera el número de hijos e hijas y mujeres embarazadas.

²⁶ Recuperado de: <http://www.presidencia.gob.mx/programas/?contenido=34798> Consultado el día 20 de Mayo de 2017

²⁷ Francke,P. y Cruzado,E.2009 transferencias monetarias condicionadas e instrumentos financieros en la lucha contra la pobreza .Proyecto Capital.

Las condicionalidades para tener este programa son dos salud y educación, a saber frente a salud, todos los integrantes de la familia deben registrarse en una unidad de salud y asistir a controles frecuentes, deben asistir cada mes a una sesión de comunicación educativa para el autocuidado de la salud y en relación con educación, los menores de 18 años deben inscribirse en planteles educativos para cursar primaria o secundaria, los jóvenes menores de 21 años que hayan terminado la educación básica deben inscribirse y permanecer en planteles educativos para educación media superior²⁸.

En México el programa de transferencia condicionada presenta nueve formas²⁹ y son:

- a) Apoyo alimentario: Su elegibilidad es para todas las familias destinatarias del programa y donde el receptor es la madre. Su forma de calcular es de transferencia plana y, se da por medio de retiro de efectivo o deposito en cuenta bancaria, su periodicidad es bimestral y solo una transferencia.
- b) Apoyo de útiles escolares: Su elegibilidad es para hijos e hijas cursando educación primaria y secundaria, donde el receptor es la madre. Su forma de calcular es según las características del destinatario y, se da por medio de retiro en efectivo o deposito en cuenta bancaria, su periodicidad es semestral (educación primaria) Anual (educación secundaria y media- superior) y solo una transferencia.
- c) Apoyo educativo: Su elegibilidad es para hijos e hijas cursando educación primaria, secundaria o media- superior donde el receptor es la madre. Su forma de calcular es según las características del destinatario y, se da por medio de retiro en efectivo, deposito en cuenta bancaria, su periodicidad es bimestral y presenta un monto máximo (considera todos los apoyos).
- d) Apoyo energético: Su elegibilidad es para todas las familias destinatarias del programa, donde el receptor es la madre. Su forma de calcular es transferencia plana y,

²⁸ Recuperado de <http://www.seguro-popular.salud.gov.mx/index>

²⁹ Recuperado de <http://www.seguro-popular.salud.gov.mx/index>

se da por medio de retiro en efectivo, deposito en cuenta bancaria, su periodicidad es bimestral y solo una transferencia.

e) Apoyo al adulto mayor: Su elegibilidad es para adultos mayores de 65 años sin seguridad social y el receptor es el destinatario directo. Su forma de calcular es transferencia plana y, se da por medio de retiro en efectivo, deposito en cuenta bancaria, su periodicidad es bimestral y presenta un monto máximo (considera todos los apoyos).

f) Apoyo alimentario “Vivir Mejor”: Su elegibilidad es para todas las familias destinatarias del programa. Su forma de calcular es transferencia plana y, se da por medio de retiro en efectivo, deposito en cuenta bancaria, su periodicidad es bimestral y solo una transferencia

g) Apoyo infantil “Vivir Mejor”: Su elegibilidad es para hijos e hijas hasta los 9 años, donde el receptor es la madre. Su forma de calcular es transferencia plana y, se da por medio de retiro en efectivo, deposito en cuenta bancaria, su periodicidad es bimestral y solo una transferencia.

h) Papilla: Su elegibilidad es para hijos e hijas entre 4 y 23 meses, hijos e hijas entre 2 y 5 años con problemas de desnutrición y mujeres embarazadas o lactantes (Hasta por un año) donde el receptor es la madre.

i) Jóvenes con oportunidades: Su elegibilidad es para estudiantes entre 3° de secundaria y 4° de Bachillerato, donde el receptor es el destinatario directo. Su forma de calcular es transferencia plana y, se da por deposito en cuenta bancaria, su periodicidad es al finalizar la educación media- superior.

En México se encuentra el programa de Oportunidades ex progresa, que utiliza Como mecanismo de focalización tres métodos que son en primer lugar geográfico (índice de rezago social _ Covenal) (índice de marginación – Conapo), en segundo lugar la comprobación de medios. Utiliza una prueba de media indirecta y por ultimo comunitaria por medio de asambleas de validación comunal.

Como sistemas de información utiliza el Cuestionario único de información socioeconómica (CUIIS) y el sistema integral de padrones de programas gubernamentales (SIIPP-G) y sistema de Información Georreferenciada.

2.1.2.1.3. Programa Bono de Desarrollo Humano – Ecuador.

El objetivo del programa es “Ampliar el capital humano y evitar la persistencia de la pobreza mediante la entrega de compensaciones monetarias directas a las familias que se encuentran bajo la línea de pobreza, establecida por el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social de acuerdo a los resultados obtenidos del registro Social”³⁰

La población objetivo de este programa son las familias bajo la línea de pobreza con jóvenes menores de 16 años, adultos mayores y/o discapacitados³¹.

La condicionalidad se enmarca en dos ámbitos frente a salud los bebés entre cero y un año deben ir mínimo una vez cada dos meses a sus controles preventivos. Niños y niñas entre uno y cinco años deben ir mínimo cada seis meses a sus controles respectivos y para educación los menores entre 5 y 17 años deben cumplir con lo menos ,75 % de la asistencia escolar.

En Ecuador el programa de transferencias condicionadas presenta tres formas, las cuales son el:

a) Bono de Desarrollo Humano

Su elegibilidad es a hijos e hijas menores de 16 años, donde el receptor es la madre. Como mecanismo de focalización se realiza por el método de comprobación de medios indirecta³² utilizando como instrumento de selección el sistema de identificación y selección de beneficiarios de los programas sociales (Registros social, ex SELBÉN). Su forma de calcular es de transferencia plana y, se da por medio de tarjeta magnética o tarjeta débito, o retiro de efectivo, su periodicidad es mensual y solo una transferencia.

³⁰ Recuperado de <http://www.pps.gov.ec/PPS/PPS/BDH/INF/ObjetivosEstrategicos.aspx>

³¹ Recuperado de <http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=15>

³² Familias en los niveles 1 y 2 del Registro Social.

b) Pensión para personas con discapacidad: Su elegibilidad es pensión para personas con un 40 % o más de discapacidad y el receptor es el destinatario directo. Su forma de calcular es de transferencia plana y, se da por medio de tarjeta magnética o tarjeta débito, o retiro en efectivo su periodicidad es mensual y no tiene máximo por familia.

c) Pensión para adultos mayores: Su elegibilidad es para adultos mayores de 65 años sin seguridad social y el receptor es el destinatario directo. Su forma de calcular es de transferencia plana y, se da por medio de tarjeta magnética o tarjeta débito, su periodicidad es mensual y no tiene máximo por familia.

Existe un programa de Protección Social Ante la Emergencia que utiliza un método geográfico de las comunidades afectadas por desastres naturales o conmociones sociales.

2.2. Políticas sociales en Colombia.

Las políticas sociales en Colombia, se han configurado de manera similar a las del resto de países latinoamericanos, lo anterior sucede por varios elementos en común, entre los que se encuentran, que las dinámicas sociales, políticas y económicas que continúan estando transversalizadas por la globalización y por el modelo económico neoliberal, principalmente. En Colombia la política social, parte según Sandoval (2002), del criterio según el cual se cambia el concepto de “clases sociales” por “grupos vulnerables”, lo cual implica considerar que con la política social se trata de llenar los déficits de ciudadanía en educación, vivienda, salud, servicios públicos etc., de los grupos vulnerables.

Según el Departamento Nacional de Planeación (2015), en adelante DNP, las acciones de política pública han permitido, a su juicio resultados positivos tales como:

“Durante los últimos 14 años, el desempeño de la economía colombiana ha registrado un aumento de 2.9 pp, pasando del 1.7% en 2001 a 4.6% en 2014. Este crecimiento económico ha estado interrelacionado al desarrollo social del país, que registra positivos resultados en la reducción de la pobreza y la pobreza

extrema, así como en la disminución de la tasa de desempleo, que actualmente se ubica por debajo de un dígito” DNP (2015. Pág. 2)

Los resultados anteriores, se enmarcan en el desarrollo progresivo del Sistema de Protección Social, las políticas sociales están siendo direccionadas a la atención de la población más vulnerable del país, a través de la consolidación del sector de la inclusión social³³, pero también en la promoción de la universalidad para todos los colombianos. Con base en lo anterior, se hace importante hacer notar que el enfoque de la política pública social en Colombia, continúa conformándose por acciones focalizadas para alcanzar la atención de los más desprovistos y de los más marginados.

Uno de los elementos claves de las políticas sociales en Colombia, es la reducción de la pobreza y la desigualdad, como la ha sido en la mayoría de Estados de América Latina. De acuerdo a Giraldo (2013), “en cuanto a la lucha de la pobreza se trata que los programas vayan más allá de la satisfacción de las Necesidades Básicas Insatisfechas” (pág. 188), más sin embargo estos programas alientan al individualismo y la focalización como respuesta. El Estado garantiza a la población que enfrenta niveles de exclusión y marginalidad, la búsqueda de satisfacer sus necesidades a través del acceso efectivo a servicios sociales básicos para que se les protejan sus derechos, lo que responde a un fin del Estado. Giraldo (2013) expresa, que uno de los mecanismos que da cuenta del enfoque provisto de la política social es la entrega de subsidios, al respecto:

“Sin embargo el punto central es que tales programas mantienen un enfoque individualista. Se trata de dar una ayuda (subsidios, asistencial) a individuos pobres para que salgan de su situación de pobreza y puedan integrar el mercado. Se trata de individuos (o familias) pobres para que salgan de su condición de pobreza y se puedan integrar al mercado. Se trata de individuos (o familias) pobres a las cuales hay que dirigirles una ayuda focalizada. No se trata de programas

³³ El sector de la inclusión social, se encuentra liderado por Prosperidad Social tiene como misión crear condiciones de prosperidad en la población vulnerable, contribuir a la reconciliación de los colombianos y promover la integración regional.

universales que lleguen a todos, porque sería injustificable que las ayudas públicas sean recibidas por aquellos que no sean pobres” Giraldo (2013, pág. 188)

El sistema de protección social en Colombia SPS³⁴, se define como el conjunto de políticas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y mejorar la calidad de vida de los colombianos, en especial los más vulnerables. Este sistema está conformado a su vez por cinco pilares fundamentales, de los cuales los procesos de focalización, toman constante información para priorizar sus intervenciones. El primer pilar es el Sistema de Seguridad Social Integral, el segundo es acceso a activos, el tercero es el Sistema de Formación de Capital Humano, el cuarto es el Manejo de Riesgos Covariantes (Sistema Social de Riesgo) y por último el Sistema de Promoción Social. El cual es transversal a los anteriores cuatro pilares. DNP (2012).

³⁴ El artículo 1º de la Ley 789 de 2002 define el Sistema de la Protección Social como el conjunto de políticas públicas destinadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos para obtener como mínimo el derecho a la salud, la pensión y el trabajo. El objeto fundamental, en el área de pensiones, es crear un sistema viable que garantice unos ingresos aceptables a los presentes y futuros pensionados. En salud, los programas están enfocados a permitir que los colombianos puedan acceder en condiciones de calidad y oportunidad, a los servicios básicos. El sistema debe crear las condiciones para que los trabajadores puedan asumir las nuevas formas de trabajo, organización y jornada laboral y simultáneamente se socialicen los riesgos que implican los cambios económicos y sociales.

3. Marco Teórico

El actual capítulo, se encuentra diseñado, con el fin de dar soporte teórico a la actual investigación, que muestra la forma mediante la cual operan las estrategias de política social para la erradicación de la pobreza, como mecanismo de disciplinamiento político. En primer lugar se presentan los conceptos sobre el modelo de desarrollo y neoliberalismo, estos sirven como marco para entender la lógica mediante la cual operan las actuales estrategias para la erradicación de la pobreza. Posteriormente se consignan las comprensiones y el concepto sobre políticas públicas y sus enfoques. Por último, se plantean los elementos centrales que definen una política social, en específico la política para la superación de la pobreza y los programas de transferencias monetarias condicionadas, junto con el programa de más familias en acción.

3.1. Modelos de desarrollo y Neoliberalismo.

Desde inicio de la mitad del siglo XX, el desarrollo ha sido debatido como concepto a través de diferentes disciplinas, los aportes de la sociología, de la antropología, de la historia y de la economía, han permitido que en la actualidad se consoliden distintas perspectivas frente al desarrollo y a los modelos que surgen a partir de las diferentes concepciones que se tienen de él. En este apartado se presenta en primer lugar las aproximaciones teóricas que ha tenido el desarrollo de acuerdo a las realidades económicas, sociales, políticas y culturales de los Estados. Posterior a ello se encuentra los postulados de los modelos clásicos del desarrollo, para luego presentar los modelos del siglo XX en donde se relacionara en especial el modelo de la CEPAL y del Desarrollo Humano, por último se precisa las relaciones entre el modelo de desarrollo actual y el Neoliberalismo.

Los problemas del desarrollo, son históricos y están ligados al progreso económico y social y con el atraso al que muchos Estados se encuentran abocados en estos ámbitos. De acuerdo con Hirschman (1981), surge al finalizar la segunda mitad del siglo XX un campo de investigación denominado “economía del desarrollo”, el cual centra su atención en los problemas de la desocupación rural y la industrialización tardía. El primer problema, planteo alternativas en el uso de la fuerza de trabajo desocupada y de las

formas de acelerar la acumulación de capital, el segundo planteo la necesidad de la intervención del Estado y del empleo en la planeación, como el elemento central para acelerar el crecimiento económico y por ende jalonar el desarrollo.

Arcos (2008), señala que en términos generales, la posición de la economía del desarrollo se sustenta en “los postulados de la economía keynesiana, cuyos fundamentos dieron lugar al denominado Estado de Bienestar, en donde el Estado juega un rol de primer nivel en la orientación del crecimiento económico y del desarrollo, en contraste con la teoría neoclásica que aboga por un papel protagonizado por el mercado” (pág. 24). Este modelo de desarrollo sufre una crisis estructural de acuerdo con el autor.

Según datos del Banco Mundial, se han realizado estudios que demuestran cómo durante los últimos 60 años se ha incrementado la distancia entre los países desarrollados y los no desarrollados desde la perspectiva de crecimiento económico.³⁵

Durante las dos primeras décadas posteriores al fin de la segunda guerra mundial, los países de América Latina, impulsaron el modelo de sustitución de importaciones, como una estrategia encaminada a generar procesos constantes de industrialización para generar desarrollo y bienestar. Bajo esta lógica el desarrollo se entendió como:

“El resultado de la planificación orientada a una mayor participación de la industria y los servicios, en contraste con otros sectores de la actividad económica, y al mejoramiento de indicadores no económicos – alfabetización, escolarización, servicios sanitarios, programas de vivienda entre otros, se consideró como un fenómeno económico, por el cual el crecimiento del Producto Interno Bruto –PIB– y del PIB per cápita, como objetivos más importantes de la política económica”

Todoaro (1985, Pág 118)

Posterior a esta conceptualización del desarrollo, surge el cuestionamiento frente al papel del Estado en el diseño de políticas públicas orientadas a eliminar obstáculos del crecimiento económico y de desarrollo. Se realiza un cuestionamiento frente a, si los países pobres efectivamente podrían hacer transformaciones reales para colocar a sus

³⁵ Banco Mundial, 2003. Informe sobre el desarrollo mundial 2003. Desarrollo sostenible en un mundo dinámico. Transformaciones de instituciones y calidad de vida. Pág. 247.

poblaciones en las sendas del crecimiento sostenido y condiciones de bienestar deseado.

Teniendo en cuenta el interrogante anterior, se plantea el enfoque neoinstitucional, que se refiere en esencia a las instituciones económicas, sociales, políticas y culturales que permiten orientar el comportamiento de agentes en una sociedad. Al respecto North, plantea que:

“Las instituciones son las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico” (North, 1995 Pág. 13)

Posterior a la consideración del desarrollo económico como el desarrollo en sí mismo, aparecen nuevas conceptualizaciones de este término, en el cual se encuentran según la ONU (1948) en su declaración de Derechos Humanos como un “ideal común” que propugna por derechos fundamentales de la persona humana.

Así mismo y siguiendo a Rawls (1971), desde Arcos (2008), otro concepto de desarrolla desde la Teoría de la Justicia o desde la perspectiva del bien común de Amartya Sen, en la que se concibe al desarrollo como “el bien-estar de las personas, la posibilidad de ser y hacer a partir del ejercicio de las libertades y de los derechos, el desarrollo de las capacidades de las personas, de las realizaciones plenas de un estilo de vida y el disfrute de las oportunidades que una sociedad puede ofrecer a sus ciudadanos según el nivel de desarrollo económico y social alcanzado” Arcos (2008, pág. 30).

Sen a su vez afirma que:

“...el desarrollo puede concebirse como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos...la concepción del desarrollo como un procesos de expansión de las libertades fundamentales lleva a centrar la atención en los fines por los que contra importancia el desarrollo y no solo en algunos

medios que desempeñan, entre otras cosas un destacado papel en el proceso. El desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de la libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los Estados represivos” Sen (2000. Pág. 20)

Con base en la propuesta conceptual frente al desarrollo de Sen, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. –PNUD-, aparecen los informes de desarrollo humano, los cuales se fundamentan en la concepción del desarrollo como libertad. Las organizaciones internacionales asientan en los países que aún no se encuentran desarrollados, un compromiso constante con la solución de los problemas estructurales de la pobreza.

A partir de la década de los años setenta del siglo XX, el Keynesianismo discurso vigente y dominante de la vida social, política y económica a nivel global, en el cual se vislumbra al Estado como intervencionista y de bienestar, sufre una crisis estructural³⁶. Los postulados del mismo, entran en fragilidad y deconstrucción, dado que se presentan

³⁶ Esta crisis, subyace a las dinámicas de los enfoques clásicos de desarrollo, planteados entre otras por Smith, Ricardo y Marx. Para Smith (1776), la idea central frente progreso económico y desarrollo es su teoría frente la “mano invisible” en la cual se señala que la búsqueda de cada individuo en maximizar su bien particular conlleva a satisfacer un bienestar general, en palabras del propio autor “...únicamente el afán de lucro inclina al hombre a emplear su capital en empresas industriales y procurara invertirlo en sostener aquellas industrias cuyo producto considere tiene el máximo valor,..., en este como en muchos otros casos, es conducido por una mano invisible a promover un fin que no entraba en sus intenciones. Mas no implica mal alguno para la sociedad que tal fin no entre a formar parte de sus propósitos, pues al perseguir su propio interés, promueve el de la sociedad de una manera más efectiva” Smith Adam. (1776) La riqueza de las naciones. Pág. 401. David Ricardo continua el desarrollo teórico de Smith, este teórico afirma que “el valor de un artículo. Es decir la cantidad de cualquier otro artículo por el que pueda cambiarse, depende de la cantidad relativa del trabajo que se necesita para su producción, y no de la compensación que se paga por este trabajo” Ricardo David, (1976) Pág. 9. Lo anterior impacta en las teorías del desarrollo ya que configura un primer acercamiento al crecimiento económico visto desde la concepción de salarios. Por su parte Marx, plantea su enfoque teórico mediante el proceso en el cual la producción genera un valor, al respecto se tiene que “la riqueza de las sociedades en que impera el régimen capitalista de producción se nos aparece como un inmenso arsenal de mercancías ... la cual es una cosa apta para satisfacer necesidades humanas” Pág. 3. La acumulación de capital se concentra en que “el incremento de la productividad del trabajo social se convierte en la palanca más poderosa de la acumulación... el grado social de la productividad del trabajo se refleja en el volumen relativo de los medios de producción que el obrero convierte en producto durante cierto tiempo. Pág. 525. El modelo capitalista significa por ende una producción a gran escala, presupone la acumulación de capital en manos de productores individuales de mercancías. Marx, Karl. (1974) El capital. Crítica de la economía política) FCE. México. Sexta Reimpresión Los anteriores enfoques económicos constituyen una base histórica sobre la cual se plantea entre otras el Keynesianismo, ya fuese por su proximidad o por su alejamiento de cada uno de los enfoques.

situaciones tales como desajuste macroeconómico y desajuste estructural, lo que conlleva a generar una nueva serie de políticas que brinden respuesta integral y de reajuste estructural en el cual el papel del Estado se minimice Cajamarca (2013). Las nuevas reformas que se gestan como respuesta a la crisis y se implementan a nivel global, dan cuenta de una oportunidad para salir de la misma en la cual se encontraban sumidos la mayor parte de Estados.

Junto a este contexto, el neoliberalismo surge como una nueva puesta en marcha de políticas que contrarrestan la crisis vivida, las cuales son tanto políticas como económicas. Este paquete de políticas centran su actuar en la exaltación del mercado como eje de desarrollo político, económico y social, a su vez da cuenta de una superioridad del papel del sector privado sobre el papel público, generando así una restricción del papel del Estado (Ahumada, 2002). En este contexto el estado abandona su papel social configurándose un nuevo paradigma económico y social sustentado en la flexibilización de las relaciones sociales en lo productivo (Agudelo, 2013).

El neoliberalismo genera de esta manera, procesos de reajuste estructural. Desde una nueva óptica liberal, se privilegia el poder del mercado y se amplía su papel en el desarrollo económico y social en el cual aumenta la prevalencia del sector privado sobre el público (Ahumada, 2002). Se debe mencionar que el neoliberalismo se diferencia del liberalismo, en la importancia que se le da al individuo y a sus derechos humanos en relación contrapuesta de lo que plantea el neoliberalismo, en el cual se le da poca importancia a los derechos humanos y el individuo se convierte en un sujeto aislado como señala Harvey (2007), siguiendo a Guadarrama (2001). En relación a la anterior:

“El neoliberalismo es, ante todo, una teoría de prácticas político-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano, consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo, dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada, fuertes mercados libres y libertad de comercio. El papel del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de estas prácticas” (Harvey, 2007, p. 8)

Es entonces el neoliberalismo una puesta en marcha de políticas de ajuste estructural, en materia política y económica, a través de dos postulados iniciales, libre mercado, es decir libertad a los individuos en la competencia y una amplia función de regulación normativa del Estado a estas labores, pero una baja o nula intervención directa.

El neoliberalismo se soporta en tres factores que son ineludibles para su desarrollo. Siguiendo a (Harvey, 2007), señala que el primero corresponde a la apertura económica; la cual se sustenta en la disminución de los controles y aranceles, el permitir el libre ingreso a la inversión extranjera, el aumento de importaciones, de la tecnificación y la productividad; en segundo lugar está la privatización del Estado y los bienes comunes; a través del cual se considera que la iniciativa privada es eficiente y que la acción del Estado distorsiona el mercado, razón por la cual se hace necesario optar por la no injerencia del Estado en el mercado. En tercer lugar se posiciona la flexibilización laboral como factor necesario para aumentar la competitividad y disminuir los costos de producción. Para el neoliberalismo es clave no poseer sindicatos, movimientos sociales, organizaciones amplias y construidas bajo la lógica de la crítica, entre otras.

Es importante hacer mención de que el neoliberalismo, a pesar de tener una amplia configuración desde la concepción del liberalismo, posee unas fuentes de pensamiento que configuran su contenido. Al respecto, Cajamarca (2013), citando a Ahumada (2002) indica que en el terreno económico la Teoría Social de Mercado de Milton Friedman³⁷, la

³⁷ La teoría de Friedman, hace referencia a la posibilidad de rescatar la teoría cuantitativa del dinero, la cual sugiere que el nivel de precios varía proporcionalmente a la cantidad de dinero, supuesto que la economía este en pleno empleo y que la velocidad de circulación del dinero sea constante, adicional de ello hace referencia a la diferencia que se realiza de un lado de la libertad económica y de otro lado la libertad personal y política. Disponible en: <http://www.iese.edu/research/pdfs/DI-0193.pdf> Documento de trabajo

Teoría de la Elección Pública³⁸, la Escuela de Chicago³⁹ y la Escuela de Austria; en lo político-ideológico recurre a Daniel Bell y a Los “libertarios y los anarco libertarios”, son corrientes constituidas como la nueva derecha y se ocupan de asuntos filosóficos, que van desde la interpretación de la historia hasta los fenómenos económicos.

En relación a lo anterior el neoliberalismo político, se debe de entender a partir de lo propuesto por Vargas (2007), el cual señala al liberalismo como una ideología que nace inspirada en el individualismo, esta ancla sus raíces en la reforma protestante, en las revoluciones inglesas del Siglo XVII, en la influencia de pensadores del siglo XVII y XVIII (Jeremy Bentham, James Mill Heber Spencer, entre otros), el reconocimiento de los derechos ciudadanos, sociales y democráticos producto de las revoluciones burguesas, entre otros. En sí el liberalismo político como expresión del pensamiento individualista es el producto de la ilustración racionalista⁴⁰.

³⁸ La teoría de la elección u opción pública (Public Choice theory), trata de ligar la economía con la política a través del Estado, entendido como la suma de voluntades individuales, para saber cuáles son los factores que determinan las políticas que elige el Estado de entre las diferentes opciones que se le presentan. Comprende dos ramas: a) La Elección Pública Positiva, que estudia las decisiones colectivas o públicas de los agentes políticos, y b) La Economía Política Constitucional, que pretende desarrollar un marco institucional que aminore el poder político frente a la sociedad civil. Partiendo del individualismo metodológico, sostiene la premisa de que el comportamiento de los burócratas y políticos es maximizador del presupuesto público principalmente buscando sus propios intereses y sólo entonces buscando el bienestar social. Además estudia las elecciones fuera del mercado, es decir, las elecciones como un proceso social que involucra a los individuos independientemente de su voluntad para tomar decisiones colectivas y públicas. En general, esta rama estudia los "fracasos del gobierno" como una respuesta ante quienes sostienen que el gobierno debe intervenir ante los denominados fracasos del mercado; así postula que la evidencia científica señala al gobierno -y no al mercado- como el ente que debe ser limitado o reducido por el bienestar de la sociedad. Disponible en: <http://ebour.com.ar/derecho/12-Public%20Choice.pdf> Documento de trabajo

³⁹ El pensamiento de la Escuela de Chicago se basa en una concepción estricta del modelo racional de la toma de decisiones, en que los precios “vacían” los mercados y llevan la información necesaria para una actuación eficiente de los agentes económicos. Las situaciones de competencia no perfecta y los fallos de mercado no se consideran tan frecuentes ni tan importantes como para impedir la eficiencia paretiana del conjunto. Disponible en: <http://www.iese.edu/research/pdfs/DI-0193.pdf> Documento de trabajo

⁴⁰ El racionalismo ilustrado, comienza, en Inglaterra y en Francia, con un quebrantamiento de la anterior forma de conocimiento filosófico, la forma de los sistemas metafísicos. Ya no cree en los derechos ni en las ventajas del "espíritu del sistema"; en éste no encuentra una fuerza, sino un límite y un obstáculo para la razón filosófica [...]. En lugar de encerrar la filosofía dentro de las fronteras de un determinado edificio doctrinal, en lugar de encadenada a determinados axiomas -establecidos de una vez para siempre- y a las deducciones que se pueden extraer de ellos, la filosofía debe desarrollarse en libertad y desvelar en este proceso inmanente a ella la forma fundamental de la realidad, la forma de todo el ser, tanto natural como espiritual. Disponible en: http://www.olimon.org/uan/reale_ilustracion.pdf Documento de trabajo.

El liberalismo económico, se encuentra desarrollado teóricamente por Smith⁴¹, Ricardo⁴², Malthus⁴³, entre otros y la propuesta teórica surge de la consideración de señalar la forma mediante la cual los individuos a partir de su propia naturaleza se motivan por desarrollar actividades económicas que sirven mejor a su interés.

La globalización, tiene un inicio en algunos de los trabajos desarrollados por Smith (1994), el cual contradice los principios de la teoría mercantilista de la política económica, argumentando que la competencia y la especialización de las actividades económicas son elementos claves. Bajo esta misma línea, Ricardo (1993), da cuenta de las ventajas comparativas de las naciones las cuales se expresan como las habilidades para adquirir, almacenar, organizar y diseminar la información mediante procesos de información y comunicación.

Al respecto Vargas (2007, p. 71) establece que “Tanto los principios del liberalismo político como el económico, fueron el fundamento del surgimiento del Estado Liberal y del sistema capitalista” El neoliberalismo, entonces se gesta a partir de la generación del Estado Liberal, el cual a partir del capitalismo, da cuenta de nuevas reformas de ajuste estructural.

La política y económica del liberalismo son el punto de partida de un nuevo liberalismo denominado el “neoliberalismo”. Con respecto a lo económico Vargas (2007) señala que el neoliberalismo aprovecha la oportunidad para diagnosticar que la excesiva regulación económica, desestimula la libre circulación de bienes y capital, elementos para dinamizar el mercado. En relación al liberalismo político este da cuenta de las relaciones entre Estado, sociedad y mercado y junto con ello se logra una reflexión frente a lo expresado por Bourdieu (1998) el neoliberalismo político tiene la tendencia como un todo a favorecer la separación de la economía de las realidades sociales.

Los programas de estabilización, gestados durante las décadas de los ochenta y noventa del siglo XX, que fueron prescritos por instituciones como el FMI, por acuerdos como el

⁴¹ Smith, Adam. (1994) La riqueza de las naciones (Libros I-II-III y selección de los libros IV y V) Editor: Alianza Editorial

⁴² Ricardo, David. (1993). Principios de economía política y de tributación Editor: Fondo de Cultura Económica

⁴³ Malthus, Thomas Robert. (2009) Primer ensayo sobre la población Editor: Minerva Ediciones

Consenso de Washington entre otros, dan inicio al paso de Estados de bienestar y planificadores a países donde predomine la desregularización de la actividad económica, la privatización de compañías estatales, el recorte de gasto social y la liberación de los precios y del mercado (Ahumada, 2002). Las anteriores medidas tal como lo señalan los autores nacen en fundamentos ideológicos, que buscan diferenciar las acciones estatales y la economía. Coraggio al respecto plantea, “pretender que la cuestión social se pueda demarcar de lo económico, en cualquier país capitalista, es contribuir a ocultar un poder político y económico que justamente ha venido separando ideológica, y hasta materialmente, los procesos reales y segmentando la acción pública en relación a una esfera de producción (lo “económico”) y una esfera de reproducción (lo “social”).” Coraggio (2014, p.213). Se señala entonces una relación directa de las actuaciones sociales a las económicas en el marco de las cuestiones sociales.

3.2. Políticas Públicas.

La discusión frente a lo que se entiende o no por una política pública, no es reciente, investigadores y analistas de diversas corrientes en especial norteamericana y anglosajona, han definido las políticas públicas de diferente manera de acuerdo a los paradigmas y perspectivas epistemológicas.

De acuerdo a Ordoñez “Una de las mayores dificultades para comprender el término de “política pública” radica en que se trata de un concepto que en la práctica no existe en el imaginario colectivo del mundo Hispano” (2013, pág.27). Lo anterior, sucede no solo para el idioma inglés con la distinción entre términos de *policy*, *polity* y *politics*, sino también con el francés, portugués e italiano. Al respecto se tiene que:

“En efecto, el concepto de “policy” es tradicionalmente traducido al español como política, lo que a su vez suele ser interpretado como “politics” (La actividad política como competencia por el poder) o “polity” (en el ámbito del gobierno de las sociedades o la esfera política distinta de / en oposición a la sociedad civil). De esta manera se confunde el arte de la puja por el poder (“politics”) con lo que hoy se conoce como política pública, el arte de saber que se hace con el poder una vez que este es adquirido” Ordoñez (2013, pág.27).

Existen en el ámbito académico diversas definiciones frente a la *policy* o de política pública. Algunas amplias como las señaladas por Dye quien define la política “todo lo que el gobierno hace o deja de hacer” (Dye, 1992) o Meny Thoening, quien la define como “la acción de las autoridades en el seno de la sociedad” o el “programa de acción de una autoridad pública” (Meny Thoening, 1992, 8)

Dos corrientes han señalado diferentes nociones y definiciones de política pública. La corriente norteamericana⁴⁴ tiene una tendencia pragmática en la cual se le brinda especial atención a la respuesta a la situación problemática. Mientras que la corriente europea⁴⁵ plantea una serie de definiciones más normativas y positivas, las cuales se caracterizan con una ética deontológica, coherente con planteamiento de objetivos y de procedimientos específicos.

Los análisis que se realizan en el marco de la presente investigación se enmarcan en la definición conceptual propuesta por Ordoñez (2013), quien plantea que una política pública es “el conjunto de acciones implementadas en el marco de planes y programas gubernamentales diseñados por ejercicios analíticos de algún grado de formalidad, en donde el conocimiento, aunado a la voluntad política y a los recursos disponibles, viabilizan el logro de objetivos sociales” (Ordoñez, 2013. Pág. 31)

El concepto referenciado anteriormente, señala el termino de viabilizar debido a que en el marco de la acción pública se hace importante tener en cuenta el valor de la incertidumbre, lo que da cuenta de la no utilización del término garantizar. Es interesante

⁴⁴ Dentro de las definiciones de la corriente norteamericana, se tienen de acuerdo a Roth (2004), la propuesta por Dubnick y Bardes (1983) para quienes las políticas públicas son “acciones gubernamentales- lo que los gobiernos dice y lo que hacen con relación a un problema o a una controversia (issue)-“ Dubnick y Bardes, 1983, pag 7), la definición ofrecida por Kraft y Furlong (2007), quienes proponen que la política pública es un “curso de acción o inacción gubernamental en respuesta a problemas públicos” (Kraft y Furlong, 2007 pág. 5) y la de Anderson (2003), para quien las políticas públicas son “una orientación deliberadamente seguida por un actor o por un grupo de actores al tratar un problema o una cuestión que les concierne” (Anderson, 2003, pág. 3)

⁴⁵ En el marco de la revisión señalada por Ordoñez (2005), algunos de los autores que han señalado definiciones enmarcados en esta corriente son Hogwood (1984) quien indica que una política pública es considerada como tal cuando “es preciso que en un cierto grado haya sido producida o por lo menos tratada al interior de un marco de procedimientos, de influencias, y de organizaciones gubernamentales” Así mismo, Muller y Surel (1998), consideran que una política pública “designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político administrativos coordinados, en principio alrededor de objetivos explícitos” (Roth, 2004, pág. 26)

señalar que la definición permite señalar tres criterios que a juicio de Ordoñez (2013), constatan la existencia de elementos comunes con demás definiciones del término de política pública. En primer lugar se tiene el criterio procedimental, en el cual las políticas públicas son el resultado de un conjunto de decisiones y no de una acción aislada, cada decisión está encadenada a un propósito particular. En segundo lugar se encuentra el criterio orgánico en el cual la toma de decisiones de la políticas públicas se realizan por actores públicos y por último el criterio material en el cual las políticas públicas contiene objetivos, recursos y producen resultados.

3.2.1. Enfoques de las políticas públicas.

La perspectiva epistemológica en la que se construye el análisis de las políticas públicas, conllevan a generar un abanico de enfoques sobre los cuales se fundamenta el análisis y construcción de las políticas en sí mismas. Uno de los enfoques es el enfoque racional, el cual se fundamenta en tres elementos centrales, en primer lugar la teoría de la elección racional, en segundo lugar la escuela del public choice y por último el welfare economics.

Desde este enfoque se debe señalar al modelo racional de las políticas públicas como una respuesta a las demandas y problemáticas de la población, las cuales son transmitidas al Estado y analizadas desde una perspectiva de organización de decisiones colectivas. De acuerdo a Ordoñez (2013), la unidad de análisis de esta teoría es el tomador de decisiones, considerado de manera individual. Se considera las políticas públicas bajo el ángulo de un problema de acción colectiva y utiliza el individualismo metodológico, que afirma que los tomadores de decisión son seres racionales y capaces de ordenar sus preferencias para explicar las decisiones de las políticas públicas. Ordoñez (2013, pág. 49)

El enfoque racional, a su vez se asocia con la escuela del Public Choice, la cual busca aplicar teoría económica en la comprensión de la política, esta se conforma de los postulados de la economía neoclásica y de la elección racional. Al respecto, Ordoñez (2013) plantea que:

“La escuela del Public Choice está conformada por la teoría de elección racional y los postulados de la economía neoclásica (homo economicus). Este enfoque observa

principalmente la conducta de los individuos que constituyen su principal unidad de análisis y asume que los actores actúan racionalmente con el objeto de satisfacer sus intereses personales y de maximizar sus utilidades. El proceso de producción de las políticas se analiza como una interacción entre ciudadanos interesados en la mayor cantidad de bienes públicos al menor costo posible (impuestos).se considera que la competencia entre individuos o grupos aumenta la eficiencia de las políticas públicas” Ordoñez (2013, pág. 53)

El neoinstitucionalismo⁴⁶, centra el estudio en las instituciones y en su función. Las instituciones superan su concepción de estructura como ente político-administrativo. Ordoñez (2013), plantea que “La definición que se propone no se limita a las estructuras formales, se deben incluir no solo las reglas y procedimientos, los dispositivos de decisión, la forma de organización sino también las rutinas, las creencias, las culturas, roles, símbolos y saberes, operando una ampliación considerable del concepto de institución” Ordoñez (2013, pág. 55)

El neoinstitucionalismo ha sido ampliamente estudiado y adoptado por disciplinas y ciencias diferentes. Ejemplo de ello esta “neoinstitucionalismo histórico”⁴⁷,

⁴⁶ El modelo del neo institucionalista se centra en el análisis comparativo de las instituciones políticas para evaluar su influencia sobre las trayectorias de los sistemas políticos en cuestión a largo plazo.

⁴⁷ El neo institucionalismo histórico (STEINMO et àl., 1992; PIERSON, 1993;)se centra en la importancia de la historia y del asado para explicar la actividad gubernamental. Se considera el desarrollo institucional como el resultado de una “dependencia del sendero” (Path Dependence) (COLLIER Y COLLIER, 1991) ,haciendo énfasis en la herencia institucional y política sobre la acción pública que determina un camino específico . De esta corriente parte lo que se conoce como el incrementalismo.

neoinstitucionalismo sociológico⁴⁸, neoinstitucionalismo económico⁴⁹ y por último el análisis y desarrollo institucional⁵⁰.

Así pues el análisis a realizar se enmarca en el enfoque de políticas públicas desde los enfoques mencionados anteriormente racional y neoinstitucionalista.

3.3. Políticas Sociales.

La política social, ha sido señalada por algunos investigadores y académicos como un subconjunto de la política pública o como aquellas acciones orientadas a la distribución de bienes públicos (Valdés y Espina, 2011). Otros autores proponen de manera ampliada nuevas conceptualizaciones para el término de política social. Uno de los casos es el de Ortiz (2007), la cual muestra a la política social como:

“Instrumento que utilizan los gobiernos para regular y complementar las instituciones del mercado y las estructuras sociales. La política social es definida a menudo en términos de servicios sociales como la educación, la salud, o la seguridad social. Sin embargo, la política social incluye mucho más: distribución,

⁴⁸ El neo institucionalismo sociológico (MARCH Y OLSEN ,1989 POWELL Y DIMAGGIO,1991) destaca la importancia de los factores culturales, de los roles, rutinas y símbolos en el proceso de análisis de políticas públicas. Dentro de esta corriente se puede ubicar la teoría de corrientes múltiples (Multiple Streams) también conocida como convergencia crítica (Critical Convergence), que fue desarrollada por KINGDON y está inspirada en el modelo de la “caneca de basura” (COHEN, MARCH et al.,1972). Aquí se hace especial énfasis en la complejidad del proceso que siguen las políticas públicas, actores e intereses para llegar a resolver un problema. En el contexto de las políticas públicas, afectados, expertos y grupos de interés interactúan en el tiempo para establecer agendas y formular políticas. Su éxito, sin embargo, depende de los momentos críticos en los cuales las tres principales afluentes (problemas, políticas públicas y ambiente político) convergen, abriéndose así “ventanas de oportunidad”.

⁴⁹ Combina el neo institucionalismo y la perspectiva Racional Choice o elección racional , para explicar la actividad gubernamental combinando dos variables:1)la suposición según la cual los actores tienen un conjunto de preferencias, se comportan de manera instrumental y lo hacen en una forma estratégica con el fin de maximizar sus preferencias (según los postulados de la elección racional), y 2)El efecto de las estructuras y los procedimientos sobre el comportamiento de los actores (característico de la perspectiva del institucionalismo).según este enfoque , la producción de política pública está determinada por las instituciones , las cuales moldean la interpretación de los problemas y las alternativas de solución disponibles por parte de los actores . Si bien los actores intentan realizar sus objetivos, lo hacen dentro del marco de un conjunto de reglas formales e informales que determinan los objetivos y las posibilidades de lograrlos. Aunque esta teoría permite observar un conjunto de variables, la falta de claridad y precisión para explicar las causas de una decisión puede resultar problemática. (OSTROM, 1990 OSTROM ,1993 RIKER, 1993;SHEPSLE Y BONCHEK, 1997)

⁵⁰ Finalmente se puede mencionar el análisis y desarrollo institucional (Institucional Analysis and Development) propuesto por OSTROM como una aplicación específica de esta corriente. El marco elaborado por OSTROM pone en su centro una “arena de acción “en la cual se interrelacionan “actores” individuales y colectivos, en una “situación “que corresponde al arreglo institucional específico operante para las políticas públicas.

protección y justicia social. La política social consiste en situar a los ciudadanos en el núcleo de las políticas públicas, ya no mediante el suministro de asistencia social residual, sino incorporando sus necesidades y voz en todos los sectores. La política social es también instrumental, y ha sido utilizada pragmáticamente por muchos gobiernos para conseguir el respaldo político de los ciudadanos, generar cohesión social, y potenciar un mayor desarrollo económico, mejorando el capital humano y el empleo productivo. La conexión con el desarrollo económico es particularmente importante. Las políticas sociales pueden superar el círculo vicioso de la pobreza y el atraso, y crear un círculo virtuoso en el que el desarrollo humano y el empleo generen una mayor demanda interna y crecimiento económico” (Ortiz, 2007 pág. 6)

Para comprender la definición anterior es importante en primer lugar notar el cambio de paradigma que se tuvo en consideración con la instauración del consenso de Washington, el cual precisa la nueva relación entre Estado y mercado, de acuerdo a Giraldo (2007) se identifican en tres ámbitos, liberación de mercados, políticas públicas y límites al mercado. (Véase cuadro 01)

CUADRO 01 CONSENSO DE WASHINGTON

Ámbito 1	Ámbito 2	Ámbito 3
Liberación de los mercados	Políticas publicas	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	2.2 Focalización del gasto y subsidio a la demanda	3.2 Sistema presupuestal jerarquizado
- Apertura de capitales	2.3 Impuestos neutrales	3.3 Sistema judicial independiente y fuerte
	2.4 Privatización 2.5 Descentralización fiscal	

- Desregulación
financiera

1.3 Mercado laboral

- Flexibilización laboral

Fuente: Giraldo (2007) pág., 138

De esta manera la política social como herramienta que permite regular las relaciones entre los Estados y el mercado, tienen una tendencia de cambio. De acuerdo con Sottoli (2000), se tienen un cambio en su contenido de manera significativa. (Véase cuadro 02) En donde se muestra como las dimensiones de política social son modificada, en especial 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 02 ENFOQUES DE POLITICA 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		

Rol del Estado y del mercado	<p>Mayormente clase media urbana y grupos organizados.</p> <p>Estado interventor como “garante” de la justicia distributiva</p>	<p>Población pobre.</p> <p>Intervención estatal selectiva y conforme a las reglas del mercado. Mercado como criterio para la igualación de oportunidades.</p>
Actores	<p>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.</p>	<p>“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.</p>
Organización, administración	<p>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.</p>	<p>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.</p>

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: Construcción propia con base en Sottoli 2000, pág. 49.

La política social bajo este nuevo enfoque, se debate de acuerdo con Giraldo (2013), en una contradicción la cual consiste en que:

“La política social debe dirigirse hacia poblaciones marginales, cuando el conflicto social no exige la existencia de derechos sociales, basados en el trabajo y la ciudadanía. Además de los marginales debe atender comportamientos “anormales” como la violencia intrafamiliar y la drogadicción. De otra parte, cuando el conflicto social lo exige, la política social debe abarcar a los trabajadores y ciudadanos en su conjunto, además de poblaciones marginales” Giraldo (2013, pág. 13)

De esta manera es importante notar que la política social no tiene un esquema o un manual de funcionamiento, esta depende de un proceso dinámico el cual se surte desde las diferentes condiciones políticas, económicas, culturales y demás. Las cuales dotan de sentido a las acciones a implementar en determinado territorio.

3.3.1. Política para la superación de la pobreza.

Las políticas para la superación de la pobreza hacen parte de la política social, ellas se enmarcan en la consideración de estrategias que brindan respuesta a las lógicas de inequidad de asignación de recursos en el mercado.

Diferentes organizaciones en especial no gubernamentales como la ONU (2007), muestran que las políticas para la superación de la pobreza son necesarias en la medida de garantizar distribución de recursos en el marco de procesos como la globalización, al respecto se tiene que

“La política social es también necesaria en un mundo en proceso de globalización. La magnitud de las asimetrías en la distribución del ingreso a escala mundial es escandalosa: En el año 2000, el 10 por cien más rico de la población adulta del planeta poseía 85 por cien de los bienes y renta globales. En cambio, el 50 por cien más pobre del planeta, la mitad de la población del mundo, sólo contaba con un 1 por cien de todos los bienes e ingresos globales. La desigualdad extrema en la distribución mundial de bienes repercute de manera grave en la efectividad del crecimiento económico en reducir la pobreza. Es, de hecho, la necesidad urgente de reducir la pobreza, la exclusión y los conflictos lo que ha llevado a poner a la política social en el primer plano de las agendas de desarrollo del mundo.” ONU 2007 pág. 9.

Lo anterior señala la necesidad de generación de políticas de superación de pobreza, en el ámbito global a través de estrategias como desarrollo equitativo o redistribución de recursos.

De acuerdo con García (2009) “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 social, en casi todos los países de la región donde se estaban implementando simultáneamente reformas a los sistemas de seguridad social”. Estas compensaciones sociales son a su vez fuente de las políticas en atención a la superación de la pobreza. Las medidas gestadas fueron coyunturales, se creía que las reformas económicas implementadas subsanarían a través del mercado las lógicas de la pobreza. Lo que

conllevo a un abismo cada vez mayor entre las personas pobres y las personas que tienen consigo el capital o los recursos. “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, pág. 26).

Las políticas para la superación de la pobreza se sustentaron en la compensación social vinculada a la nueva visión de lo social, la cual para Álvarez (2005) es una suerte de nuevo “humanitarismo”, en donde si bien se lamenta la pobreza, nunca se cuestiona la justicia del sistema de desigualdad en su conjunto, esta nueva visión social está construida bajo la perspectiva de diferentes organismos multilaterales, como la Organización Mundial de Comercio OMC, Fondo Monetario Internacional FMI, Banco Mundial BM, entre otros, estos justifican el recorte del gasto público social mediante argumentos que conllevan a la reorganización de la política social hacia los más pobres.

Estas políticas generan un proceso cada vez mayor, con lo que se brinda un soporte a las estructuras del sistema, en el cual el mercado es la fuente de satisfacción de las necesidades de la población en general, es el asignador por excelencia de los recursos. Tal como señala Serrano (2005) las principales señales del nuevo modelo con el cual se busca generar herramientas para la superación de la pobreza es a través del aumento del gasto social y/o aumentos del presupuesto nacional o de préstamos multilaterales, así como la prioridad por los temas sociales clásicos, especialmente educación y reformas institucionales, que conlleven a instalación de diversos mecanismos de fondos de proyectos, fondos sociales, de solidaridad, para la paz y muchos otros. Serrano (2005, pág. 20).

Las políticas para la superación de la pobreza se encuentran diseñadas de tal manera que cada sujeto sea quien gestione su propia superación de la pobreza, parafraseando a Zibechi (2010) la pobreza ingresa en el campo visual de las políticas públicas, pero no se coarta el problema que la produce el cual es la asignación inequitativa de recurso en el marco del sistema neoliberal.

3.3.2. Transferencias Monetarias Condicionadas.

Una de las apuestas de las políticas para la superación de la pobreza son las TMC, que entregan a partir de programas sociales, de acuerdo a Cechinni y Madariaga (2011) “La estructura básica de las TMC, consiste en la entrega de recursos monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen uno o más hijos menores de edad, con la condición de que estas cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas” Cechinni y Madariaga (2011, pág. 13).

De acuerdo a Maldonado (2011), los objetivos principales de las TMC son “aumentar el consumo en el corto plazo, mitigando las restricciones de liquidez y favorecer la acumulación de capital humano para romper, en el largo plazo, el ciclo de pobreza intergeneracional” pág. 45.

En su mayoría los programas se relacionan directamente con las áreas de educación, salud y nutrición. La unidad de intervención de los programas son la familia en su conjunto, se le asigna un papel protagónico a la mujer lo que se debe a que la mayoría que reciben este subsidio son las madres, bajo el supuesto de acuerdo a Cechinni y Madariaga (2011) que son ellas quienes usarían los recursos monetarios para mejorar el bienestar de su familia en general y el de sus hijos en particular. Ellas son las personas que están a cargo del cumplimiento de las condicionalidades.

Los recursos en su mayoría son limitados y por ende la selección de beneficiarios se realiza a través de criterios técnicos, al respecto se tiene que:

“Otro aspecto común es la adopción de criterios técnicos para la selección de los destinatarios, generalmente basados en procedimientos de dos o más etapas, con predominio de la focalización por unidad geográfica y métodos de selección de hogares por comprobación indirecta de los medios de vida” Cechinni y Madarriaga (2011 pág. 14)

Uno de los programas de transferencias monetarias condicionadas en Colombia es el programa de más familias en acción, el cual cuenta con los objetivos y con las estructuras mismas de los PTC.

3.3.2.1. Programa Más familias en acción.

El objetivo del programa más familias en Acción es contribuir a la formación de capital humano de las familias en extrema pobreza (SISBEN nivel 1, Población En Condición de desplazamiento, Comunidades Indígenas), mediante dos estrategias⁵¹

1. Complementar el ingreso de las familias con niños menores de 18 años, incentivando la formación de capital humano a través del consumo de alimentos, la incorporación de hábitos nutricionales y acciones de cuidado de la salud y seguimiento nutricional a los menores; y de la asistencia y permanencia escolar en los niveles de educación básica primaria, básica secundaria y media vocacional.
2. Servir, inicialmente, como eje articulador en la fase de implementación de la Red de Protección Social para la Superación de la Extrema Pobreza- Unidos, integrándose de manera complementaria y coordinada al conjunto de la oferta y la estrategia de intervención integral con enfoque de promoción social de la Red⁵².

La población objetivo son familias con niños, niñas o adolescentes interesados en participar en el programa deben estar reconocidas como víctimas del desplazamiento, para lo cual se requiere se tenga el código de la UARIV o estar vinculados en el RUV, como incluido, o ser parte de una comunidad indígena⁵³, estar en la Red Unidos o contar con el puntaje de SISBEN exigido por el programa, el cual es diferencial por lugar de residencia. Es importante notar al respecto que si el ciudadano habita en Bogotá D.C., o ciudades capitales ingresan quienes tengan un puntaje en el SISBEN entre 0 y 30,56, si se habita en zona urbana y centros poblados ingresan quienes tengan un puntaje entre 0 y 32,20 y si se habita en zonas rurales y zonas rurales dispersas se debe de tener un puntaje entre 0 y 29,03 en el SISBEN⁵⁴, así como familias que se consideren como población indígena o étnica y que se encuentren en el listado censal indígena de cada pueblo, construido y avalado por la respectiva autoridad tradicional indígena, según lo

⁵¹ Revisado en: <http://www.dps.gov.co/Paginas/M%C3%A1s-Familias-en-Acci%C3%B3n.aspx>

⁵² Revisado en: <http://www.prosperidadsocial.gov.co/ent/gen/prg/Paginas/default.aspx>

⁵³ Debidamente registrado en los listados censales del ministerio del interior.

⁵⁴ Revisado en: <http://www.prosperidadsocial.gov.co/que/fam/famacc/Paginas/default.aspx>

establecido en el párrafo 3°, artículo 4° de la ley 1532 de 2012. La autoridad tradicional indígena debe contar con aval y reconocimiento del Ministerio del Interior.

El programa se fundamenta y ejecuta sus acciones a través de dos componentes, en primer lugar a través de entrega de incentivos a las familias participantes. El incentivo de salud, este se otorga a familias con niños y niñas menores de 6 años, con el fin de complementar el ingreso familiar dirigido a mejorar la salud de estos menores durante la etapa crítica de su crecimiento⁵⁵ y el incentivo de educación se otorga a las familias con niños, niñas y adolescentes en edad escolar que cursen los grados de transición a undécimo, con el fin de estimular la asistencia escolar, aumentar los años de escolaridad y reducir la deserción escolar⁵⁶.

El segundo componente es el Bienestar Comunitario, el cual ejecuta acciones encaminadas a impulsar procesos que fortalezcan las capacidades individuales y colectivas de los participantes de más familias en acción, así como a promover el acceso y cobertura de la oferta educativa y de salud, así como la oferta complementaria que mejore las condiciones de vida de las familias participantes del programa y también estimular la participación ciudadana y el fortalecimiento de la comunidad⁵⁷.

La entrega del incentivo monetario condicionado a las familias, se condiciona al cumplimiento de compromisos de corresponsabilidad y educación por parte de estas, en especial y se resalta la importancia y el papel de la mujer, la corresponsabilidad en salud, consiste en llevar a todos los niños y niñas menores de 6 años a los controles de crecimiento y desarrollo programados por las IPS. La corresponsabilidad en educación, para el acceso al incentivo de educación es matricular a los niños, niñas y adolescentes en los establecimientos educativos aprobados y cumplir con la asistencia a mínimo el 80% de las clases programadas por bimestre escolar.

Las modalidades para la entrega de incentivos impulsadas por más familias en acción se orientan al cumplimiento de la política nacional de inclusión financiera para las familias

⁵⁵ Referenciado en el Manual Operativo del Programa: Más Familias en Acción. Prosperidad Social. Pág. 12

⁵⁶ Referenciado en el Manual Operativo del Programa: Más Familias en Acción. Prosperidad Social. Pág. 12

⁵⁷ Referenciado en el Manual Operativo del Programa: Más Familias en Acción. Prosperidad Social. Pág. 13

pobres del país. De acuerdo con Prosperidad Social (2017), estas son en primer lugar la entrega de incentivo por depósitos en efectivo. Se entrega a las titulares de las familias inscritas en el programa bajo la apertura de cuentas de ahorro electrónicas de trámite simplificado o monedero electrónicos, modalidades que permite el uso de tarjetas débito y/o la banca móvil. En segundo lugar a través de giros bancarios. Para aquellas familias no bancarizadas las transferencias monetarias se entregan de manera directa, sin la mediación de un producto financiero.

4. Caracterización de la política social en Colombia.

Teniendo en cuenta las definiciones de los conceptos planteados anteriormente, se hace relevante en la actual investigación presentar una caracterización de la política social para la erradicación de la pobreza, en las dos últimas décadas en Colombia, teniendo como marco referencial el Programa de TMC, más familias en acción. Esta caracterización permite evidenciar cuales han sido los enfoques y mecanismos contemporáneos utilizados en las políticas sociales, así como reflexionar frente a los sujetos beneficiarios de las políticas sociales en Colombia, también dotar de sentido a la reflexión planteada frente a las políticas y programa sociales, en especial familias en acción como mecanismo de disciplinamiento político.

4.1. Enfoques y mecanismos contemporáneos de las políticas sociales en Colombia.

A partir de 1991, con la promulgación de la constitución política de Colombia, en el artículo primero, se establece como un “Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (Const., 1991, art. 1), así mismo el artículo segundo que plantea los fines del Estado, indica que “...servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, ..., mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. (Const., 1991, art. 2), el artículo número cuarenta y cuatro el cual se encuentra en el título de los derechos sociales, económicos y culturales “Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión.” (Const., 1991, art. 44) entre otros, instauran a lo social en un rango importante en el Estado.

Así mismo en el artículo décimo tercero, se indica que “el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados” (Const., 1991, art. 13) y que “La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley” (Const., 1991, art. 48). El Estado ha dividido las acciones en programas de seguridad social, basados en contribuciones asociadas al trabajo formal, y programas de asistencia social focalizada dirigidos hacia los hogares sin capacidad de pago, tal como se indica por el MSPS (2006).

Uno de los objetivos de la implementación de políticas sociales, en las dos últimas décadas en Colombia, ha sido la reducción de la pobreza y la desigualdad⁵⁸. A partir de la última década del siglo XX, la política social fue objeto de varios momentos en los cuales se reconceptualizó su ámbito de acción y aplicación.

Las intervenciones llevadas a cabo desde este periodo temporal, privilegian el acceso de los sectores con mayor vulnerabilidad al Sistema de Protección Social. A través de estrategias y acciones tales como Red Juntos, Desarrollo Rural Integral, Red Unidos, SISBEN, créditos educativos condonables, Hogares con Bienestar, Subsidio Nacional de vivienda en especie, Familias en acción, entre otros, el Estado busca propiciar que las personas que enfrentan altos niveles de exclusión tengan disponibilidad y acceso a servicios sociales básicos y puedan hacer un ejercicio efectivo de sus derechos (Ocampo, 2008).

El estado colombiano es el garante y responsable de la prestación de servicios públicos y sociales en Colombia. Es por ello que a través de las instituciones se busca según sus fines, dotar a la población de elementos que garanticen su subsistencia, a través de políticas contra la pobreza. Las estrategias contempladas en el marco de las apuestas por erradicar la pobreza en Colombia, se diseñan bajo el enfoque focalista. Hernández,

⁵⁸ El porcentaje de la población en situación de pobreza en Colombia pasó de 45% en 2005 a 30,6% en el 2013, la variación con respecto al año 2012 es de 1,9%. Vale la pena resaltar que de este porcentaje no existen datos de 2006 a 2007, debido al cambio metodológico en la medición. El índice de la calidad de vida pasó de 60,17 en 1985 a 77,54% en el 2003. Según el Departamento Nacional de Planeación –DNP- la pobreza multidimensional ha pasado de 60% en 1997 a 35 % en 2008.

Orozco y Vásquez (2005) definen este como la serie de acciones implementadas para atender una población específica, con el fin de resolver el problema que se sitúa como la causa que subyace a la situación de pobreza que viven personas y colectivos. Esta orientación considera las peculiaridades de las poblaciones y las regiones; en este sentido

El propósito de la focalización es asegurar que los beneficios de las acciones lleguen a las familias que más requieren las intervenciones públicas. En el caso de la política social, éstas son las familias más pobres. Es una orientación que busca propiciar la eficiencia en la gestión de los recursos...es una forma de promover la equidad, por lo que su ausencia puede, incluso, ampliar las brechas de injusticia y aumentar la inequidad...debe realizarse con objetividad, transparencia y sin discrecionalidad alguna...también se concibe como un instrumento para disminuir el clientelismo. (Hernández, Orozco y Vásquez, 2005, p. 63)

Ocampo (2008) considera que las acciones focalizadas para erradicar la pobreza podrían tener un impacto positivo, únicamente si el eje es la redistribución del gasto público social. Aspecto que para el autor se torna más importante cuanto mayor es la cobertura, resaltando que “una estrategia de este tipo implica un esfuerzo fiscal importante, por lo que será necesario revisar los esquemas tributarios de la región y, sobre todo, trabajar en la construcción de sistemas más progresivos” (p. 23). Para realizar estas acciones se hace necesario generar un mayor recaudo fiscal, el cual dará soporte a la implementación de la redistribución de recursos. La cobertura al total de la población a partir de la ampliación progresiva de criterios de ingresos y estrategias y acciones focalizadas, que respondan a la erradicación de la pobreza, permitirán pasar a un enfoque universalista, con lo que se permitirá realizar una redistribución verdadera de bienes y capitales y de esta forma la política social dejaría de convertirse en el alivio para unos pocos.

Las acciones referidas, que se enmarcan bajo el modelo de política social focalizada, se gestan en el Estado Colombiano y de acuerdo a la facultad legal conferida a cada entidad, de acuerdo a las funciones en especial desde el Ministerio de Hacienda, el

Departamento para planeación Nacional y el Ministerio de Salud y Protección social, en el marco del plan de desarrollo nacional; estas entidades lideran e imponen criterios diversos para la definición y desarrollo de los diferentes programas sociales, que responden a la política social adoptada por el gobierno. Es importante resaltar que uno de los factores esenciales previstos en esta lógica ha sido la de mostrar efectividad y avance en cada uno de los sectores en donde se implementan diversos programas que responden a lo social. Es aquí en donde se establece una de las razones por la cual no se gestan procesos que conlleven a una redistribución y se gesten procesos focalizados en materia de política social, en la medida en que el tiempo con el que se conllevan procesos que afecten de manera estructural una de las causas de la desigualdad y que conlleven a la pobreza por ejemplo, es mayor a procesos que conlleven a actividades que desafíen algunas manifestaciones de la desigualdad estructural, en especial en el Estado Colombiano, se realiza a partir de entrega de subsidios.

Lo anterior permite quitar del ámbito visual, las manifestaciones que conllevan al máximo repudio social, como la pobreza extrema, desnutrición, en grupos vulnerables así como generar procesos con los cuales se adormecen las luchas de los diversos grupos sociales. En Colombia se establece la política social con un enfoque focalista, que busca dotar de los mínimos para la subsistencia de los más vulnerables, la política social en Colombia responde a las recomendaciones brindadas por organismos multilaterales y por las recomendaciones de los privados en la nación, buscando de esta manera una prevalencia de largo plazo a los programas destinados a satisfacer las necesidades de los sectores sociales caracterizados por la pobreza, lo cual lleva a que esta se implemente no como acciones complementarias, con otros programas que transformen las condiciones estructurales como empleo y de seguridad social, de acuerdo a lo establecido por varios teóricos (Ocampo, 2008), con lo que se llevaría a una verdadera eficacia de la política social.

4.2. Sujetos beneficiarios de políticas sociales en Colombia.

Los beneficiarios de las políticas sociales en Colombia, de acuerdo a la concepción legal del Estado Colombiano, que se enmarca en la Constitución política, son todos aquellos miembros de la sociedad a los cuales se les debe de proveer unos mínimos de bienestar

Pérez (2007). Teniendo en cuenta lo anterior es importante precisar que para atender las obligaciones anteriores y de acuerdo al Sistema de Protección Social SPS, tiene dos componentes el primero el sistema de seguridad social integral y el segundo el sistema de asistencia social. El artículo 48 de la constitución política indica que “La seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley.” (Const., 1991, art. 48), De acuerdo al MSPS (2006) uno de los objetivos del SPS es el de garantizar que todos los colombianos y sus familias estén protegidos y atendidos. Por ende las políticas públicas deben de estar enfocadas a que estos sean, en primer lugar para toda la población, atendiendo al principio de universalidad, respecto de principio de solidaridad es importante que la política social llegue a los más vulnerables y optar por que la calidad de los servicios sean cada vez mejor, a través del principio de eficiencia.

De acuerdo al DNP (2015), las acciones en el marco de política social, en lo relacionado con la asistencia social, se destacan las “acciones orientadas a: brindar atención integral a la primera infancia; garantizar el acceso de la población a derechos fundamentales como la educación, la salud, la recreación y el deporte; y reconocer y articular acciones afirmativas dirigidas a las poblaciones étnicas así como a personas en condición de discapacidad y fomento a la igualdad de género”, aunado con las acciones que conllevan a brindar a los grupos sociales marginados de los beneficios del desarrollo económico.

Al respecto de lo anterior, Pérez (2007), indica que los sujetos beneficiarios de políticas sociales, y en especial los marginados de los beneficios de desarrollo económico, “se debe de proveer servicios que cubran sus necesidades de desarrollo físico e intelectual: educación, vivienda, salud y alimentación”, con lo cual se hace necesario generar equidad y eficiencia como fines de políticas sociales. Pérez (2007), indica que según Cohen y Franco (2003), distinguen la política social de dos formas:

“Las que buscan elevar el nivel de consumo de una parte de la población y se rigen en todo momento por el principio de equidad,...., es común que el consumo de los grupos pobres lleve en s un fuerte componente de inversión en capital humano, puesto que de no generarse ese consumo se producirían daños en las

personas de esos grupos y constituirían, inevitablemente, una descapitalización, las segundas son las políticas que invierten en recursos humanos, en un horizonte de mediano y largo plazo.” Pérez (2007, pág. 26)

En Colombia, tal como se indicó anteriormente, las políticas sociales son de cohorte focalizadas, lo que conlleva a que los sujetos beneficiarios de política social, en el marco de la asistencia social y garantizando el principio de solidaridad, sea elegido y/o seleccionado a través de diversos mecanismos. Para ello lo más importante es poder garantizar que los sujetos beneficiarios de las políticas sociales sean los más desprovistos económicamente. Estos programas deben concentrar sus acciones en la población más pobre y vulnerable, focalizada a través del Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para los programas sociales (SISBEN)” (Vargas, 2013 p. 69). Así mismo a la población víctima del conflicto armado que se encuentra registrada en el registro único de víctimas.

Para garantizar los ingresos a las estrategias o mecanismos de política social en Colombia es importante y se hace relevante estar incluidos en el sistema referenciado. El DNP, define al SISBEN como el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales que, a través de un puntaje, clasifica a la población de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas; este se utiliza para identificar de manera rápida y objetiva a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad para focalizar la inversión social y garantizar que esta sea asignada a quienes más lo necesitan⁵⁹. El SISBEN se ha calculado a partir de diferentes metodologías, más sin embargo actualmente, “El puntaje se calcula automáticamente dentro del aplicativo del SISBEN a partir de la información reportada por el hogar en la encuesta y es un valor entre cero (0) y cien (100). A diferencia de la versión anterior del SISBEN, actualmente no existen niveles. El puntaje no se modifica a voluntad o criterio del encuestador o del administrador del SISBEN en el municipio, ni a solicitud de una autoridad local, una entidad o persona interesada” DNP (2017)

⁵⁹ Consultado en la página <https://www.sisben.gov.co/sisben/Paginas/Que-es.aspx> Consultado el 19 de junio de 2017.

Cada beneficiario de política social debe de tener su puntaje asignado, para que de esta manera se puedan postular en el acceso a algunos de los programas que se gesten desde las entidades públicas que garanticen la asistencia social. Es importante notar que cada programa y cada entidad establecen su tope máximo de puntaje para el ingreso a los programas sociales.

4.3. Política social para la superación de la pobreza en las dos últimas décadas.

La política social para la superación de la pobreza en Colombia, se ha configurado a través de estrategias, programas y proyectos de cohorte focalista, en las cuales los sujetos beneficiarios son desprovistos económicamente, tal como se indicó anteriormente, las políticas en este ámbito, se entregan exclusivamente a quienes tienen menores puntajes de SISBEN y aquellos a los cuales las leyes los muestra como población vulnerable o sujetos de reparación de derechos, como la población indígena, población vinculada en el registro único de víctimas de acuerdo en lo formulado en la ley 1448.

Durante las dos últimas décadas, se han impulsado programas bajo este enfoque respondiendo a una de las funciones del Estado. Teniendo en cuenta las diferentes crisis en las cuales se ha encontrado Colombia, en especial la crisis económica y social de Colombia hacia el año de 1999, que conllevó a que el PIB cayera un 4,2% y por ende aumentara la pobreza moderada en un 58% y la pobreza extrema en un 25%. DNP (2012), se gesta la Red de Apoyo Social, la cual de acuerdo al DNP, se dirigía a las poblaciones más vulnerables para el fortalecimiento del capital humano de las familias y la inserción al mercado laboral. DNP (2012)

Dentro del sistema de asistencia social, se crean una serie de auxilios y subsidios para los más vulnerables. Estos de acuerdo al MSPS (2006) están dirigidos a la población que no tiene capacidad económica para pagar su cotización. El Estado desarrolla programas que le permitan satisfacer sus necesidades básicas, en particular, salud y alimentación mediante auxilios en dinero y subsidios en especie, y garantizar el acceso a la educación de los hijos y así mejorar su capacidad productiva.

GRAFICO 1. Estrategias para la superación de la pobreza de acuerdo al sistema de asistencia social.



Fuente: Realización propia con base en MSPS (2006).

La Red de Apoyo Social -RAS-, creada como una estrategia de emergencia del gobierno Pastrana (1998-2002), para mantener los efectos de la recesión económica, trajo consigo programas como Empleo en Acción y Jóvenes en Acción, los cuales fueron los predecesores de programas como más familias en acción, el cual como se menciona es una transferencia monetaria condicionada. Para la RAS, lo más relevante era garantizar el mantenimiento estable de 300 mil hogares rurales pobres de municipios con menos de cien mil habitantes, por máximo de tres años DNP (2000).

La estrategia anterior se vincula a la política pública de superación de pobreza con la Red Juntos. La cual es una de las propuestas de la Misión para el diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad en Colombia (MERPD) conformada a finales del 2004, y con esta se busca asegurar el cumplimiento de los objetivos del milenio⁶⁰ y las metas planteadas en la visión de Colombia 2019⁶¹. Los

⁶⁰ Los cuales fueron transformados por los objetivos de desarrollo sostenible.

⁶¹ Conpes 102 de 2006.

objetivos de la red en delante de 2015, Red Unidos, de acuerdo al CONPES 102 de 2006, radicaba en “Garantizar la erradicación de la pobreza extrema y el hambre en todos los habitantes, garantizando los derechos fundamentales y promoviendo la igualdad de género y el libre desarrollo, la autodeterminación de los sujetos fortaleciendo su territorio para promover una autogestión eficiente” (CONPES, 2006)

La política social para la erradicación de la pobreza esta entonces reglada normativamente desde el CONPES 102, el cual plantea la red de protección social contra la pobreza extrema, esta política busca

“Promover la incorporación efectiva de los hogares más pobres a las redes sociales del Estado y aseguran la superación de su condición a través de en primer lugar integrara la oferta de servicios sociales para hacerlos coincidir alrededor de la familia de manera simultánea, en segundo lugar brindar transitoriamente, acompañamiento familiar y acceso preferente para asegurar que los recursos e intervenciones permitan superar condiciones mínimas de calidad de vida que no están cubiertas, y en tercer lugar generar un marco de corresponsabilidad con los usuarios para que las familias se comprometan con la superación de su situación”
Conpes 102 . (2006 pág. 2)

De acuerdo a lo planteado, cada sujeto es responsable de su superación de su condición de pobreza, lo que indica de acuerdo a los postulados neoliberales, que el mercado tiene la asignación perfecta y por ende el sujeto es quien no lee las dinámicas del mercado lo que conlleva a que este se encuentre en desventaja frente a otros individuos.

Las políticas sociales que conllevan a la superación de la pobreza, son responsabilidad de varios actores institucionales, entre ellos el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), Ministerio de Educación Nacional (MEN). Ministerio de Defensa Nacional. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). ICETEX. Registraduría Nacional del Estado Civil, FINAGRO, Bancóldex. Policía Nacional, INCODER, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), ICBF, Departamento para la Prosperidad Social (PS).

Se vincularon a las anteriores entidades porque a través de estas se espera se logre de manera objetiva promover los proyectos y entregar los recursos para la superación de puntos puntuales como, la salud y la primaria universal, la igualdad de género, la autonomía de la mujer, la reducción en la mortalidad infantil y fomentar el desarrollo en las regiones, promoviendo el aprendizaje y el empleo.

4.4. Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas: Familias en Acción, como mecanismo de disciplinamiento político.

El programa Más Familias en Acción, surge como una estrategia de la Red social de Apoyo (RAS)⁶², la cual surge paralelamente con el aumento del conflicto armado, y de sus diferentes manifestaciones, desplazamientos, masacres, retenciones, entre otras; así como con la implementación del plan Colombia y con el aumento en la generación de estrategias estatales, con los que se esperaba disminuir la pobreza a través de TMC.

El Plan Colombia fue una estrategia de recuperación económica, social e institucional de las zonas afectadas por el conflicto armado y la crisis económica que padeció el país hacia finales de los años 90 (CONPES 3441 de 2001), para cuya ejecución se creó la Red de Apoyo Social –RAS- y su financiación corrió por cuenta del Fondo de Inversiones para la Paz (Ley 487 de 1998)⁶³ y el apoyo del Gobierno de los EEUU (USAID).

⁶² Es importante resaltar que dentro de la RAS existen tres aspectos constitutivos el primero la Transitoriedad. Programas de duración limitada, en segundo lugar la población objetivo del programa no podía ser universal, debido a las restricciones de diseño y de recursos y por último la operatividad del programa se daba a través de un fondo o cuenta, la cual estaba adscrita a la presidencia.

⁶³ El Fondo de Inversión para la Paz -FIP fue reorganizado mediante el Decreto 1813 de 2000 y por el Decreto 1003 de 2001, como principal instrumento de financiación de programas y proyectos estructurados para la obtención de la paz como cuenta especial, sin personería jurídica adscrita a la Presidencia de la República, administrado como un sistema separado de cuentas. En este sentido, corresponde al Fondo la ejecución de los siguientes componentes estratégicos del Plan Colombia: Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social, la Recuperación Económica y Social y la Acción Social. Posteriormente, mediante el Decreto 2467 de 2005, por el cual se fusionó la Agencia Colombiana para la Cooperación Internacional –ACCI a la Red de Solidaridad el Fondo de Inversión para la Paz –FIP, se adscribió a la nueva entidad con el objeto de financiar y cofinanciar, los programas y proyectos estructurados para la obtención de la paz en el país, administrado por un Consejo Directivo y sujeto a la inspección y vigilancia de una veeduría especial, sin perjuicio de las facultades a cargo de la Contraloría General de la República. El Fondo de Inversión para la Paz –FIP-, como fondo cuenta especial creado con el objeto de financiar y cofinanciar, los programas y proyectos estructurados para la obtención de la paz en el país, es representado legalmente por el Director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, administrado por el Consejo Directivo del Fondo de Inversión para la Paz y sujeto al Estatuto Orgánico de Presupuesto. Así mismo, es vigilado por los Órganos de Control del Estado y por la Veeduría Especial del Fondo de Inversión para la Paz.

El CONPES 3081⁶⁴, realiza en primer lugar una incentivación de la conservación del capital humano en los hogares a través del programa familias en acción, con sus componentes nutricional y educativo. Posterior a ello y con la segunda ola del programa la ampliación de programa a 150 mil familias entre 2004 y 2005, se cambia el enfoque del mismo, el fin, deja de ser, conservar el capital humano, para convertirse en promover la acumulación y formación del capital humano, y por ende se requiere se trabaje articuladamente con la política social nacional, este ahora funciona como parte de la estrategia para superar la pobreza extrema Red Juntos.

La acumulación de capital humano y el enfoque que se le adjudica al programa, el cual responde de manera transversal a la superación de condiciones de la familia, para disminuir los índices de pobreza multidimensional, han conllevado a que se generen nuevos procesos, los cuales a pesar de no ser previstos por el programa, han generado cambios, tanto individuales como comunitarios y sociales, para efecto del actual documento estos se han señalados como mecanismos de disciplinamiento político.

Teniendo en cuenta las características del programa de Transferencias Monetarias condicionadas y en especial Más Familias en Acción, se pueden establecer como los mecanismos de disciplinamiento político, responden a la identificación de algunos rasgos no visibles por el programa, en primer lugar, se establece que uno de los objetivos es dar garantía a una asistencia económica y social, a la población más pobre, la cual se encuentra focalizada por instrumentos de política social, esta se brinda a través de un valor económico monetario bimensual, de acuerdo al cumplimiento de algunos procesos condicionados.

Este valor económico conlleva a potenciar las lógicas neoliberales indirectamente, debido a que los recursos monetarios que se brindan a cada familia son utilizados en la economía local, lo que conlleva a potenciar las redes de la economía local y de esta manera reproducir las lógicas de mercado.

⁶⁴ PLAN COLOMBIA red de apoyo social: programas de subsidios condicionados y capacitación laboral de jóvenes desempleados de bajos recursos

Al respecto una de las madres líderes del programa más familias en acción de la Comuna 3 del municipio de Nariño (Tumaco), indica que uno de los cambios que más se han visto con la entrega de este subsidio radica en que

“...pues que la pobreza que había antes ahora se ha como, como le dijera ha cambiado porque a veces se miraban a los muchachos, que se andaban como le dijera no tenían ningún ingreso porque las mamas, algunas no trabajan la mayoría de las madres aquí en Tumaco somos cabezas de familias y pues a veces uno no tiene como mandarlos al colegio a veces tiene para una cosa y no tiene para la otra, en cambio cuando le llega el paguito uno les compra que sus zapatos, que sus cosas, se ve como un implemento más como una ayudita más, si han habido cambios” Participante 1⁶⁵, Comunicación personal. 11 de mayo de 2017.

De lo anterior podemos inferir entre otras que la retribución económica que llega a las familias, se hace funcional a los modelos económicos vigentes. Estas transferencias monetarias condicionadas, conllevan a que los recursos que les son generados a las madres tal como lo explicitan Zibechi (2010) las familias que reciben esta asistencia social, son vistas como agentes que necesitan la ayuda para disminuir sus dificultades de inserción en especial de la economía local. Se les provee debido a que son pobres o vulnerables, más sin embargo la causa que genera la desigualdad y la pobreza no se toma en consideración.

De acuerdo a lo anterior es válido señalar que se asimilan en las comunidades receptoras de este subsidio la pobreza y la desigualdad como algo natural, lo cual el Estado les provee y de esta manera los desarma políticamente para cuestionar la estructura de los modelos económicos y políticos vigentes, al respecto es importante señalar algunas de las percepciones de las entrevistadas:

“...Las fortalezas, pues que uno que recibe, el subsidio y uno pues lo invierte en su hogar y pues por lo menos a veces uno no tiene que para comprarle los zapatos, que para este y eso le incrementa a uno para mandar a su hijo al colegio

⁶⁵ Entrevista semiestructurada a madre líder del programa más familias en acción de la Comuna 3 del municipio de San Andres de Tumaco (Nariño).

para que salga adelante, para que se beneficie del programa y la debilidades pues son que, no quisiera que el programa acabara, porque pues es, ósea, es un beneficio que ha servido de mucho, porque es un benefició que sirve de mucho para las personas vulnerables, para la gente que más necesita.” Participante 1⁶⁶, Comunicación personal. 11 de mayo de 2017.

“...Ha sido una fortaleza económica para las familias. Las familias manejan el subsidio para buenas cosas, mi grupo si lo manejan para los niños que son bien vulnerables, para ir al colegio, antes andaban muy descuidados, sucios, ahora se ven bonitos y están en los colegios, viven diciéndoles eso, que el subsidio de familias en acción es para ayudar a fortalecer y ayudar al padre de familia para que los niños no vayan desorganizados al colegio, no es para otra cosa, no es para que compren ropa ellas, no es para compren celular, es para eso: para ayudar” Participante 2⁶⁷, Comunicación personal. 11 de mayo de 2017.

Las anteriores apreciaciones brindadas por las madres líderes del programa, conllevan a señalar las bondades del programa en el pro de la superación de las vulnerabilidades de los beneficiarios, más sin embargo no se señala, algunas debilidades del programa, más allá de la entrega a destiempo del dinero que se recibe por el subsidio y el miedo a que este programa se acabe o finalice en el territorio. La garantía de derechos en especial para los menores de esta edad, queda revaluada por las familias que reciben este subsidio a las condicionalidades que se les impone, es decir estricto cumplimiento del derecho a la educación y a la salud. Por ende es importante señalar que las condiciones de los demás derechos y la búsqueda de la igualdad y equidad quedan revaluadas.

Los procesos organizativos políticos de las personas que en su mayoría reciben este subsidio conllevan a señalar que estos sujetos son receptores de estos subsidios y se organizan con el ánimo de garantizar al entrega efectiva de las TMC, mas sin embargo no existen organizaciones colectivas de mujeres u miembros de las familias con los

⁶⁶ Ídem.

⁶⁷ Entrevista semiestructurada a madre líder del programa más familias en acción de la Comuna 4 del municipio de San Andres de Tumaco (Nariño).

cuales se busque cambiar el orden vigente del modelo económico, las demandas sociales son cambiantes, respecto de la entrega con el subsidio, los niveles de organización son cambiantes debido a que la gran mayoría ya no se organizan sino en el marco de dar garantía a la recepción de estos recursos monetarios, al respecto es importante señalar:

“...me dijo doña Rita que fue la que...primera que empezó el programa y yo, estábamos ahí en la asamblea y me dijo, “venga usted puede ser madre líder” yo no, yo no, a mí no me gusta eso, le dije yo...”no venga “yo llegue, y ya me empape y ya me empezó a gustar, ya vino mujeres ahorradoras y ya me siguió gustando. ¿Mujeres Ahorradoras es otro programa? Era otro programa que había... ¿con quién tenía ese programa, Mujeres Ahorradoras? Con el DP, acción social, que era en ese tiempo y como en el programa estaba una amiga de Medellín, que se llama Claudia y entonces, ella pues me monto, por medio del programa de Familias en Acción buscaron a madres líderes y entonces ahí empezamos a inscribirnos y ya como un ahorro y el gobierno le daba un incentivo de ciento cincuenta mil pesos, uno ahorra trescientos y le daban el incentivo de ciento cincuenta y así yo me fui capacitando más y más y me fui empapando más, para trabajar en la comunidad y así he ido trabajando, me he metido al barrio, a hacer, ósea de fiscal así y me gusta.” Participante 1⁶⁸, Comunicación personal. 11 de mayo de 2017.

Una de las características de acuerdo a los señalado anteriormente del programa de más familias en acción y que opera como mecanismo de disciplinamiento político, es el hecho que las personas que son receptoras de este programa, no se organizan políticamente para reevaluar las demandas sociales o la causa de la inequidad, los objetivos de las organizaciones sociales vigentes, cambiaron para consolidarse en revisar las razones por las cuales no se gesta la entrega del subsidio en el tiempo establecido o el porqué del no incremento del valor monetario del mismo. El subsidio se convierte en un mecanismo de disciplinamiento político vigente al cooptar y al disciplinar a los sujetos

⁶⁸ Entrevista semiestructurada a madre líder del programa más familias en acción de la Comuna 3 del municipio de San Andres de Tumaco (Nariño).

beneficiarios del mismo generando una aceptación del orden del modelo económico vigente y de las políticas públicas en el marco de la superación de la pobreza las cuales además de ser focalizadas, no conllevan a generar cambios reales en las estructuras que conllevan a que exista la desigualdad y la pobreza, que en ultimas resulta siendo la acumulación de los bienes en pocas manos.

5. Disciplinamiento político de beneficiarios de estrategias de políticas y programas sociales.

En este capítulo se realiza un análisis del disciplinamiento político de sujetos beneficiarios de las políticas y programas sociales, a través del análisis de caso del municipio de San Andres de Tumaco (Nariño). Se parte en primer lugar de la caracterización del territorio, que contiene una caracterización sociodemográfica, una revisión analítica de particularidades de uno de los programas de TMC y de las variables a priori, antes de recibir el subsidio, en especial con lo relacionado con las características sociales y procesos organizativos.

5.1. Beneficiarios de las estrategias de política social en San Andres de Tumaco.

Los beneficiarios de las diferentes estrategias de política social en San Andres de Tumaco, al igual que a nivel nacional se consolidan a través del SISBEN. Esta ficha de caracterización socioeconómica conlleva a que los habitantes de este territorio, se les pueda distinguir y de esta manera focalizar la atención que deben de recibir de acuerdo su nivel de privaciones económicas en su mayoría, las cuales se miden bajo este instrumento.

Los beneficiarios de la política social en Tumaco, son familias que se encuentran en la pobreza, pobreza extrema o que son víctimas del conflicto armado, bajo cualquier hecho victimizante, con el requisito único que se encuentren registrados en el RUV, en el área rural dispersa y en las áreas delimitadas como indígenas en donde se opera a través de la figura de resguardos se tiene que se encuentra una focalización de puntaje SISBEN diferencial.

5.1.1. Caracterización sociodemográfica. San Andrés de Tumaco (Nariño).

La actual caracterización sociodemográfica del municipio de Tumaco, responde a los datos gestados desde las entidades públicas tales como el DANE, Prosperidad Social y Alcaldía Municipal de Tumaco.

De acuerdo al Acuerdo No. 008 de Mayo 22 de 2016 “por el cual se establece el plan de desarrollo del municipio de Tumaco 2016-2019 “Tumaco Nuestra PAZion”, el municipio

de San Andres de Tumaco se encuentra a una altitud de 2 msnm. Limita por el norte con el Océano Pacífico, y Francisco Pizarro, por el sur con la República del Ecuador, por el oriente con Roberto Payán y Barbacoas y por el occidente con el Océano Pacífico. Este es un municipio que se elevó a la categoría de Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico mediante el acto legislativo número 02 de 2007⁶⁹, emitido por el Congreso Nacional, que reformó dos artículos de la Constitución Política, el 328 y el 356.

De acuerdo con los datos del plan de desarrollo “Tumaco nuestra PAZion”, el municipio de Tumaco tiene una extensión de 3.778 Km² (11,4% del total del Departamento de Nariño) y está dividido en 13 corregimientos (área no colectiva), 15 consejos comunitarios y 15 resguardos indígenas, en los cuales ya existe en el Ministerio del Interior la constitución de un resguardo indígena más, para un total de 16. Lo anterior, distribuido en ocho cuencas hidrográficas: Río Mira, Río Rosario, Río Chagüí, Sistema de Esteros, Río Mejicano, Río Curay y Río Mataje. Esta superficie lo constituye en el segundo municipio más extenso del país.

Este factor de amplitud territorial conlleva, entre otros factores a que la gobernabilidad en especial en las zonas rurales dispersas sea especialmente difícil de manejar. Tal como señala el plan de desarrollo de Tumaco “Tumaco Nuestra PAZion”; “Las diferentes colonizaciones y oleadas económicas presentadas en Tumaco, han originado diferentes conflictos por el uso del suelo y disputas territoriales, marcadas principalmente por la extracción forestal y minera, a la vez que en años recientes, con el ingreso de la agroindustria de la palma de aceite al territorio, se fortaleció este monocultivo en grandes extensiones de terreno, con algunas ventajas para el crecimiento económico general, aunque sin mayores beneficios ambientales y sociales para la región”. La apuesta de generar monocultivos en un determinado territorio, en el que la tierra tiene una vocación agrícola en su gran mayoría, conlleva a que prácticas culturales y sociales como el pan coger, se supriman en el territorio, dando paso a las actividades de extractivismo, que le

⁶⁹ Al respecto es importante señalar que la determinación del artículo 356 fue declarada inexecutable (inválida) por la Corte Constitucional mediante sentencia C-033/09, no se informa nada al respecto de la inclusión de Tumaco en el inciso del artículo 328. Es importante aclarar que este estatus no ha sido formalizado por parte de las autoridades públicas nacionales.

son propias al modelo de desarrollo neoliberal, generando una disminución de la agencia política y a su vez ampliando la franja cada vez más distante del desarrollo local y el desarrollo nacional.

Debido a lo anterior, las comunidades en especial indígenas, afrocolombianas y raizales, inician procesos organizativos a través de las figuras de resguardos y consejos comunitarios, con el fin inicial de protección de su territorio. Esta protección de acuerdo al acuerdo No. 008 de Mayo 22 de 2016 “Tumaco nuestra PAZion”, no solo es para los procesos de monocultivos sino también del ingreso de cultivos ilícitos en este territorio. “En tal sentido, actualmente los mayores conflictos de usos del suelo se presentan por el cultivo y uso ilícito de la Coca; así como su fumigación con glifosato, la cual, además, ha llegado a afectar en algunas ocasiones los cultivos lícitos del Municipio” (Alcaldía Municipal Tumaco, 2016, pág. 26)

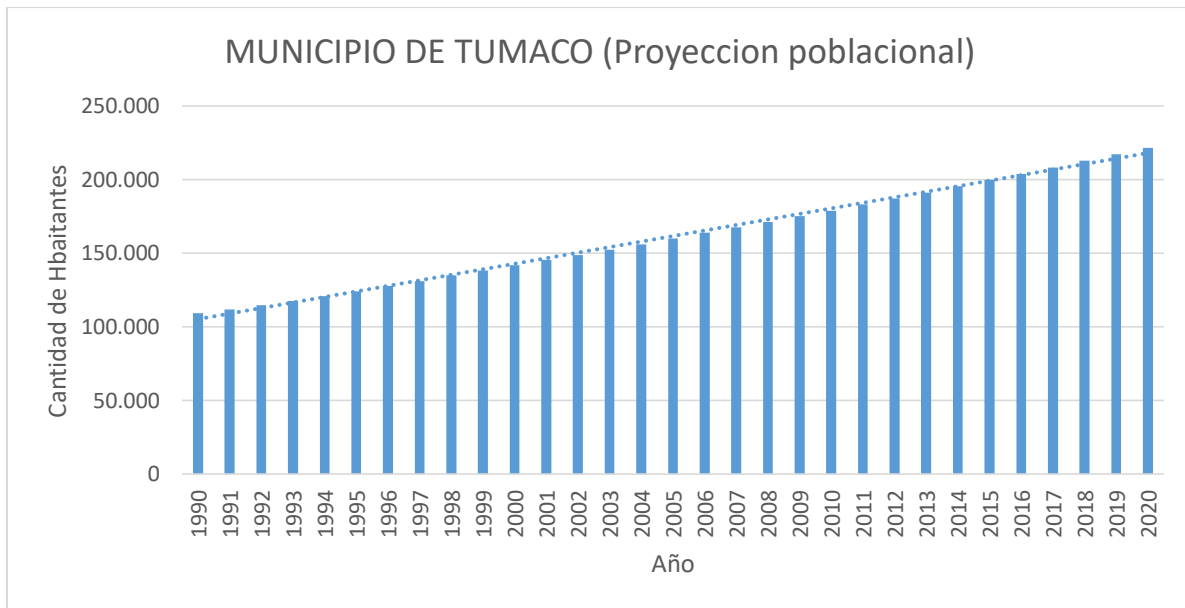
De acuerdo al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el municipio de Tumaco está compuesto por 365 centros poblados (veredas) en su área rural, y por cinco (5) comunas en su área urbana, así mismo la superficie total municipal, son 3.778 Km cuadrados. Tal como indica el plan de desarrollo “el área urbana municipal de Tumaco corresponde al 1.00 % de la superficie total municipal, es decir que esta tiene una superficie de 37.8 Km cuadrados” (Alcaldía Municipal Tumaco, 2016, pág. 27).

Con relación a la cantidad de población del municipio de Tumaco, las fuentes oficiales no tienen una cantidad de habitantes único en el territorio. Existe una diferencia de 2,3 puntos porcentuales entre las diferentes fuentes⁷⁰. Para la actual caracterización sociodemográfica se tomaran los datos arrojados por le DANE en sus proyecciones de población la cual es de 203.971 habitantes (DANE Proyección a 2016), de la cual el 56% es población urbana: 114.224 habitantes ubicados en el 1% del territorio municipal; mientras que la población rural, que es de 89.747 habitantes, se distribuyen en el 99 %

⁷⁰ Se hace importante al respecto revisar las cifras de población de Prosperidad social, a través de su aplicativo mapa social en cual arroja una cantidad de población para el 2016 de 195.419 habitantes mientras que el DANE, indica que el total de habitantes es de 203.971

del territorio.

GRAFICO 2. Proyección de habitantes del municipio de San Andres de Tumaco.



Fuente: Realización propia con base en DANE (2017)

Es importante resaltar que según las proyecciones poblacionales para el 2016, la población masculina representa el 49,9 % frente al 50,1% que representan las mujeres, contando con una distribución por sexo equitativa. La estructura de la población muestra un tipo de pirámide expansiva, con gran concentración de población joven, particularmente menores de quince años, es decir: primera infancia, infancia y adolescentes (0 – 14 años), siendo el grupo poblacional más representativo. El segundo grupo poblacional más representativo es el de jóvenes entre (15 – 29 años).

De acuerdo a la distribución de población en el municipio de Tumaco por quintiles de edades, se puede concluir que es una población joven, con tendencias a tener altas tasa de natalidad y de mortalidad, razón por la cual programas asistenciales en un contexto de desprotección social, se hacen totalmente necesarios, en especial, enfocados en la atención de la primera infancia, infancia y adolescencia, que como se señalaba anteriormente son la mayor cantidad de población en el municipio. Este es uno de los retos centrales de la política social en este municipio, de acuerdo a las proyecciones poblacionales DANE (2005).

CUADRO 03. DISTRIBUCIÓN POBLACIONAL EN SAN ANDRES DE TUMACO

Total población en el municipio	199.659
Porcentaje población municipal del total departamental	11,45%
Total población en cabeceras	111.589
Total población resto	88.070
Total población hombres	99.858
Total población mujeres	99.801
Población (>15 ó < 59 años) - potencialmente activa	115.407
Población (<15 ó > 59 años) - población inactiva	84.252

Fuente: Realización propia con base en DANE (2017)

Los indicadores frente a la pobreza en el municipio de Tumaco, de acuerdo a Prosperidad Social (2014), muestran que eso uno de los municipios con mayores carencias evidenciadas por el índice multidimensional de la pobreza (DANE 2005, DNP, 2014, Prosperidad Social, 2014). En el cuadro 4. Índice de pobreza multidimensional de Tumaco, se gestan algunos indicadores que evidencian lo señalado anteriormente.

CUADRO 04. INDICE DE PROBREZA MULTIDIMENSIONAL EN TUMACO

INDICADOR	VALOR	FUENTE	UNIDAD DE MEDIDA
Número de hogares pobres por IPM	37164	DNP	CANTIDAD

Población rural pobre por IPM (en personas)	72799	DNP	PERSONAS
Población rural pobre por IPM (en porcentaje)	0,96	DNP	PORCENTAJE
Número de hogares pobres según el IPM	37164	DANE	CANTIDAD
Porcentaje de hogares pobres según el IPM	84,50	DANE	PORCENTAJE
Número de personas en zonas rurales que son pobres según el IPM	63153	DANE	PERSONAS
Porcentaje de hogares pobres en zonas urbanas según el IPM	74	DANE	PORCENTAJE
Número de hogares pobres en zonas rurales según el IPM	72199	DANE	CANTIDAD
Porcentaje de hogares pobres en zonas rurales según el IPM	96	DANE	PORCENTAJE

Fuente: Realización propia con datos de Prosperidad Social, Mapa social (2017)

El despliegue de la política social, en el municipio, al resaltar estos indicadores ha estado liderado por el sector de la inclusión social y reconciliación⁷¹. Este sector de la

⁷¹ El sector de la inclusión social, se encuentra liderado por Prosperidad Social tiene como misión crear condiciones de prosperidad en la población vulnerable, contribuir a la reconciliación de los colombianos y promover la integración regional. El centro de memoria histórica el cual busca contribuir a la realización de la reparación

administración pública nacional está liderada por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DAPS), la cual dentro del marco de sus competencias esta:

“Formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la superación de la pobreza, la inclusión social, la reconciliación, la recuperación de territorios, la atención y reparación a víctimas de la violencia, la atención a grupos vulnerables, población discapacitada y la reintegración social y económica y la atención y reparación a víctimas de la violencia a las que se refiere el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, las cuales desarrollará directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos competentes” (Artículo 2 del Decreto 4155 de 2011).

Este sector ha jugado un papel protagónico en la vinculación de políticas públicas para la superación de la pobreza en este territorio, de acuerdo a Prosperidad Social (2017), se tiene que el sector en este momento tiene operando en el territorio de manera activa 60, pero en total desde nivel nacional se operan 76 y se vinculan a 44 organizaciones dentro de las cuales se encuentran los consejos comunitarios afrocolombianos y los resguardos indígenas presentes en el territorio. Estos proyectos se distribuyen tanto en zonas urbanas como rurales y su común denominador es la focalización de los beneficiarios que ingresan a través del SISBEN.

En Tumaco, de acuerdo a los funcionarios municipales se indica que se opera más de un programa de política social a través de la entrega de transferencias directas e indirectas en el municipio,

“...pues nosotros realmente, yo solamente manejo Más programas Familias en Acción, sé que el municipio también maneja Colombia mayor, sé que también esta

integral y el derecho a la verdad del que son titulares las víctimas y la sociedad en su conjunto así como al deber de memoria del Estado con ocasión de las violaciones ocurridas en el marco del conflicto armado colombiano, en un horizonte de construcción de paz, democratización y reconciliación. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar trabaja por el desarrollo y la protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias colombianas. La Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial vela por el afianzamiento de territorios para la superación del conflicto armado y los cultivos ilícitos. La Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas tiene como función primordial coordinar la implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas. Tomado de www.dps.gov.co

Jóvenes en Acción, esta mujeres en acción, entonces esos programas que son del DPS, pero yo realmente manejo es Familias en Acción y Más Familias en Acción y el subsidio es directamente entregado a cada beneficiaria del programa. Si una familia o un grupo, o una madre cabeza de familia, pueden estar en todos los programas... Siempre y cuando cumpla con los requisitos me he dado cuenta que si hay familias que pertenecen a todos los programas o varios a la vez, por ejemplo si en una familia hay un adulto mayor y también tiene menores escolarizados e igual tiene jóvenes egresados pueden pertenecer a jóvenes en acción a adulto mayor y a Más Familias en Acción sin tener ningún reparo en decir que están cometiendo algún fraude o algo no desde que cumplan con los requisitos puede ser.” Participante 6⁷², Comunicación personal. 11 de mayo de 2017.

Es importante mencionar que programas de transferencias monetarias condicionadas como Familias Guardabosques⁷³, el cual se inscribe como un proceso conexo a la política de erradicación de cultivos ilícitos en este municipio, conlleva a que se evidencia de manera transversal que no solo se coopta a través de programas como más familias en acción sino en los diferentes programas o políticas que se encuentren con un componente de transferencias monetarias.

El programa de Familias Guardabosques posee una “Contraprestación económica condicionada. Las familias que se vinculen al Modelo de Posterradicación y Contención - Familias Guardabosques para la Prosperidad bajo los compromisos de no sembrar ni resembrar cultivos ilícitos, asistir y participar en las actividades programadas por el acompañamiento integral y cumplir las obligaciones y responsabilidades adquiridas en el marco de la Estrategia de Desarrollo Alternativo, podrán acceder a una contraprestación económica que les permita a corto plazo un ingreso temporal para solventar necesidades básicas.”⁷⁴

⁷² Entrevista semiestructurada a enlace municipal del programa más familias en acción del municipio de San Andres de Tumaco (Nariño).

⁷³ Prosperidad social Agosto 2017

⁷⁴ Prosperidad Social Agosto 2017.

5.1.2. Programa de transferencia monetaria condicionada: Familias en acción en San Andrés de Tumaco (Nariño).

El programa de transferencias monetarias condicionadas, más familias en acción en el municipio de San Andrés de Tumaco, está liderado por el departamento administrativo para la prosperidad social. Territorialmente la alcaldía municipal tiene un rol trascendental, para este programa, lo que se debe a que se cuenta en el municipio con un enlace del programa más familias en acción, quien tiene como objetivo central brindar operatividad a los lineamientos del programa brindados desde orden nacional al ente territorial.

De acuerdo a una entrevista realizada al enlace municipal del programa más familias en acción, es posible identificar la forma en que se vinculan las estrategias de avance de garantía de derechos a la población, a través de la vinculación a programas que conllevan a generar superación de vulnerabilidades, de acuerdo a la misión, visión de la entidad. Vale la pena resaltar la forma en que se expresa la forma en que se hacen o no beneficiarios de esta estrategia, en tanto la superación de vulnerabilidades se miden de acuerdo a un cierto tiempo en el programa y/o que pasan el índice de pobreza, al respecto se tiene que:

“...lograr conseguir el objetivo mayor que es, menos familias pobres en el país, a tratar de que las familias vulnerables que sean en el momento con la ayuda y la estrategia que el programa tiene sean menos cada año, por eso en el año 2015 ya hubieron por lo menos en nuestro municipio setecientos cincuenta y ocho (758) familias que ya salieron del programa, no porque no cumplían ya con los requisitos si no porque ya no pertenecían al grupo cuatro, ósea de índice de pobreza ya habían subió ese índice, ya habían superado ese índice y por ese motivo ellos fueron retiradas por que ya sus ingresos ya daban para ellas poderse sostenerse solas...” Participante 6⁷⁵, Comunicación personal. 11 de mayo de 2017.

El programa más familias en acción en este territorio se instaura hace más de una década, de acuerdo a la información recolectada se tiene que “...lleva desde lo que llevo

⁷⁵ Ídem.

yo, desde el 2006 ósea diez (10), once (11) años, casi doce (12), desde Enero del 2006, inicio el programa con la segunda fase del programa de nivel nacional iniciamos acá en Tumaco cuando se llamada familias en acción, ahora ya estamos en la tercera fase, que se llama Más Familias en acción...” Participante 6⁷⁶, Comunicación personal. 11 de mayo de 2017.

Los funcionarios municipales, como se señalaba anteriormente cuentan con la información de la misión y objetivos del programa, más sin embargo la comunidad de acuerdo a las entrevistas realizadas no conocen el término de programas de transferencias condicionadas, lo que indica que las familias beneficiarias de este programa de política social no cuentan con información suficiente al respecto, lo cual se hace relevante en la medida en que comprendan las implicaciones de recibir este subsidio, así mismo de acuerdo a algunas entrevistas semiestructuradas se tiene que el programa de más familias en acción se vislumbra como una serie de ayudas económicas para educación, más sin embargo no se vinculan los demás componentes como el desarrollo humano, al respecto se tiene que para las madres líderes del programa de familias en acción consideran este programa:

“Pues, como una ayuda, de aporte para la persona más vulnerable de la zona de Tumaco, ósea hay como un aporte como un subsidio que le regala el gobierno a los más, de bajos recursos, si no como viene con cobertura entonces lo que va a coger el programa ellos son los que salen beneficiados poco a poco se ha ido beneficiando la gente. ¿Para usted en sí, que significa el programa? Ósea un ingreso para mi hogar, ósea para mí me ha gustado, porque a mí me ha ayudado bastante, en parte me ha ayudado en como le digo como un ingreso más y también, para que mis hijos, ósea anteriormente la gente no se beneficiaba casi de nada y ahora ya uno se beneficia por lo menos uno va a la salud, lo atienden de crecimiento y desarrollo y los muchachos, ósea por medio de este programa, ellos ahora como que les ha dado como más animo de estudiar, se, le ponen como más cuidado al estudio, porque anteriormente ellos no asistían, fallaban y ahora

⁷⁶ Entrevista semiestructurada a enlace municipal del programa más familias en acción del municipio de San Andres de Tumaco (Nariño).

no, ahora ellos asisten más a sus colegios, porque uno les habla sobre el programa que beneficios tiene el programa porque ellos le habla así” Participante 1⁷⁷, Comunicación personal. 11 de mayo de 2017.

“Para mí el programa, Mas Familias en Acción que se llama, es un programa muy excelente, en primer lugar ayuda muchas personas que realmente lo necesitaba, es un dinero que ha llegado, ósea por ejemplo en mí caso es una bendición de Dios, que no contábamos con ese dinero, cierto y ahora hay personas, que en mi comunidad en mi barrio, que por ejemplo llega ese dinero que lo puedo afirmar, yo sé para que lo utilizan y como llega ese dinero y como cuando cae el aguacero, saltan de alegría, ósea que es una bendición ese programa Mas Familias en Acción, en mi caso” Participante 3⁷⁸, Comunicación personal. 11 de mayo de 2017.

“Es un programa que ayuda mucho a la gente vulnerable de aquí de Tumaco, o sea, de aquí de la zona rural y urbana, un programa muy bueno que sacó el Estado, ayuda a mucha gente a fortalecer la situación económica, tanto escolar, más que todo ayuda a las madres de más bajos recursos económicos, por eso el programa más familias en acción es para la gente de SISBEN estrato 1 bajo-bajo, la gente más pobre, que somos nosotros.” Participante 2⁷⁹, Comunicación personal. 11 de mayo de 2017.

El común denominador frente a la percepción que se tiene del programa más familias en acción en el municipio de San Andres de Tumaco. Es la cantidad de dinero que se recibe por la ayuda, es decir, la ayuda monetaria conlleva a que se desvinculen las demás “bondades” o características del programa el cual tiene un hincapié en la formación de capital humano. En las entrevistas del programa no se señala que este recurso que llega es para el fortalecimiento del ingreso del hogar para aumentar el consumo de alimentos y la incorporación de hábitos nutricionales.

⁷⁷ Entrevista semiestructurada a madre líder del programa más familias en acción de la Comuna 3 del municipio de San Andres de Tumaco (Nariño).

⁷⁸ Entrevista semiestructurada a madre líder del programa más familias en acción de la Comuna 5 del municipio de San Andres de Tumaco (Nariño).

⁷⁹ Entrevista semiestructurada a madre líder del programa más familias en acción de la Comuna 4 del municipio de San Andres de Tumaco (Nariño).

Se tiene presente el cuidado de la salud a través del programa crecimiento y desarrollo, el cual ha aumentado su cobertura significativamente posterior al ingreso del programa de familias en acción de acuerdo al MSPS (2006), así mismo con la asistencia y permanencia escolar en los niveles de educación básica primaria, básica secundaria y media vocacional.

5.2. Procesos previos a la entrega de las TMC en el municipio.

Los procesos de disciplinamiento político en el municipio de Tumaco, no iniciaron con la entrega de las transferencias monetarias condicionadas; diversos factores entre los que se encuentran económicos, de violencia, de pobreza entre otras, conllevaron a que se diera inicio a la instauración de estos procesos, en los que se señalan la cooptación, disminución de agenciamiento político, como los principales frutos. Más sin embargo es posible indicar que se consolidaron de manera transversal en el municipio en tanto se inició la ampliación de cobertura a las áreas urbanas con respecto de lo anterior es posible argumentar que esta expansión del programa de familias en acción y la consolidación de las TMC, se dio por una lógica de búsqueda de poder político. Una andamiaje para las elecciones que tendrían efecto hacia el 2010.

De acuerdo con García (2013) “Alejandro Gaviria, en un seminario que DNP realizó a finales de octubre de 2008, observó que el programa, siguiendo las recomendaciones técnicas hechas por la evaluación de impacto, se expandió a las áreas urbanas y argumentó que la razón de fondo de esta expansión tuvo que ver, más bien, con la necesidad del gobierno de obtener una base político electoral para las siguientes elecciones presidenciales” García (2013, pág. 129).

Una de las formas de contención social, más efectiva utilizada por los gobiernos, es brindar a la población recursos, para que puedan ser utilizados en cubrir sus necesidades básicas de sostenimiento y de esta manera abandonar sus procesos organizativos, de lucha y de resistencia en contra del sistema y de las desigualdades a las cuales están abocadas. Es allí en donde se inicia a consolidar las TMC como un elemento característico para lograr el disciplinamiento político de los beneficiarios de la política social que opera bajo esta modalidad.

5.2.1. Características sociales a priori de la entrega de las TMC de los sujetos beneficiarios.

De acuerdo a la información recolectada, la vinculación de la población a la entrega de las TMC, y en consideración con el programa de más familias en acción se tiene que la selección la realiza el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, de allí que sea tan indispensable estar vinculado en el SISBEN. La pertenencia o no se debe de garantizar, con los puntajes mínimos en este sistema, razón por la cual la población que solicita ser encuestada categóricamente busca que sean incluidos con el menor puntaje posible, con el fin que estos puedan ser vinculados como posibles beneficiarios de las estrategias de política social.

Respecto de las características sociales a priori de las entregas de las TMC en Tumaco la enlace de familias en acción al respecto señala que:

“...El DPS sacan a estas familias legibles, por la plataforma SISBEN, de ahí de que la tarea de SISBEN sea bien hecha, si SISBEN hace la tarea la tarea mal claro que van a haber infiltrados, van a haber de pronto personas que no necesitan los subsidios pero que salen beneficiadas y favorecidas de acuerdo a su nivel que en su ficha han llenado en su momento, porque el DPS toma para todos los programas beneficiarios de la plataforma SISBEN...” Participante 6⁸⁰, Comunicación personal. 11 de mayo de 2017.

El criterio de ingreso a los programas de TMC responde a la focalización de las necesidades de cada hogar, registradas en la plataforma del SISBEN. Uno de los factores más importantes es la necesidad de ingresos para contribuir con sus necesidades básicas que se encuentran insatisfechas y con las que se quiere sopesar la formación del capital humano, de esta manera y de manera paralela se fortalece el orden neoliberal en especial con la asimilación de sus condiciones de pobreza y las concepciones institucionales que brindan legitimidad al orden político en el cual se gestaron los programas de TMC.

⁸⁰ Ídem.

Las características de las madres que se vincularon a este programa no varían significativamente, en especial, madres en situación de pobreza o pobreza extrema como ellas mismas señalan y que se encuentran incluidas en el SISBEN número 1 o que son víctimas de desplazamiento y por ende lo reciben, al respecto es importante señalar:

“...Pues para mí fue como una sorpresa, porque yo llegue y pues fui a mirar, en donde siempre salen unos listados, entonces fui a mirar en el listado y estaba yo ahí y yo me alegre y todo, ya hacer la cola para hacerla...¿cuénteme más o menos como ese proceso, como hace uno para aparecer en ese listado? Por medio del SISBEN, si uno tiene SISBEN uno, nivel uno, se beneficia, como yo tengo Sisben nivel número uno, entonces me beneficia, pues entonces yo aparecí ahí en el sistema y ya me inscribí...” Participante 1⁸¹, Comunicación personal. 11 de mayo de 2017.

“...Por medio de mi esposo, mi esposo lo medio en lo desplazados y el hizo las vueltas acá, tuvo que traer la fotocopia de la cedula el registro civil, el certificado de estudio del niño, para poder ingresar y una ficha que dan en desplazados, porque es el medio más fácil para uno ingresar, como desplazado uno tiene prioridad pero, por SISBEN se le dificulta más a uno, es más demorado... ¿es más demorado el proceso?...si pero ahorita no dan más, por desplazados dicen que ya cuando es que solo desplazado para ingresar a familia en acción...” Participante 4⁸², Comunicación personal. 11 de mayo de 2017.

“...Por el SISBEN, por eso es bueno estar rodeado lo que es la comunidad porque siempre hay como chismecito, se pasa una información, el otro, otro, entonces yo escuche por la radio y todo, que digo no por la radio, por medio de mi vecina, que iba a ver un programa y yo como así, entonces, pero lo más importante es que uno tiene que estar sobre el SISBEN, inscrita en el SISBEN, censada en el SISBEN, porque una persona que no esté en el SISBEN a un que sea un

⁸¹ Entrevista semiestructurada a madre líder del programa más familias en acción de la Comuna 3 del municipio de San Andres de Tumaco (Nariño).

⁸² Entrevista semiestructurada a madre líder del programa más familias en acción de la Comuna 2 del municipio de San Andres de Tumaco (Nariño).

tumaqueño, no están en nada, entonces por medio el SISBEN yo Salí favorecida fui e hice mi cola y pude inscribir a todos mis hijos..” Participante 3⁸³, Comunicación personal. 11 de mayo de 2017.

Las entrevistas realizadas, se relacionan directamente con los criterios de ingreso señalados por el enlace municipal del programa más familias en acción, a saber las características sociales de los potenciales beneficiarios de las estrategias de política social que operan bajo esta modalidad, son familias que se encuentren constituidas por dos o más integrantes del hogar, las cuales deben de tener niños o niñas en edad escolar y que cumplan con estar vinculados en el SISBEN, con puntajes inferiores a los de la corte del mismo municipio. Por ende son familias que se deben de encontrar con necesidades básicas insatisfechas y altas carencias. La anterior característica y en relación a la cantidad de hogares pobres del municipio de Tumaco se muestra como una característica común de la población de este municipio.

5.2.2. Procesos organizativos a priori de la entrega de las TMC de los sujetos beneficiarios.

Las características organizativas de la población beneficiaria de las estrategias de TMC en el municipio de San Andres de Tumaco, son gestadas a través de espacios de concertación en el marco de resguardos indígenas, de consejos comunitarios afrocolombianos, los cuales operan tanto en zonas urbanas como en zonas urbanas del municipio. Los beneficiarios de las estrategias de política social a través de las TMC, han cambiado sus intereses frente a lo que se venía construyendo antes de la entrega de este tipo de subsidios, respecto de la anterior se tiene que:

“... ¿Alguna vez ha estado en alguna organización social, comunitaria, civil de participación? Pertencí sí, a las madres comunitarias, también trabajaba con la comunidad, ahorita no, quieren que sea de la Junta de Acción Comunal en el

⁸³ Entrevista semiestructurada a madre líder del programa más familias en acción de la Comuna 5 del municipio de San Andres de Tumaco (Nariño).

barrio, pero hay mucha incomprensión, ya no se trabaja por la comunidad sino todo es por plata...” Participante 2⁸⁴, Comunicación personal. 11 de mayo de 2017.

Los procesos organizativos previos se gestaban a partir de la búsqueda de un cambio en sus realidades, en las cuales la tierra jugaba un papel fundamental. Para evidenciar lo anterior vale la pena resaltar la organización red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur “RECOMPAS”⁸⁵ la cual según datos nace en el año 2003, como una necesidad de tener un espacio que aglutinara a los Consejos comunitarios de Tumaco y Francisco Pizarro, esto con el fin de ser la instancia de interlocución entre los Consejos Comunitarios y la instituciones del orden Local, Departamental, Nacional e Internacional (RECONPAS, 2017). Esta interlocución estaba dada en el marco de garantizar derechos fundamentales de las comunidades afrocolombianas, en especial del promover el desarrollo organizacional, social, político, económico, ambiental y cultural de las comunidades negras del Pacífico Sur colombiano en el departamento de Nariño, tal como se encuentran en sus estatutos.

5.3. Características del disciplinamiento y cooptación política de sujetos beneficiarios de las Transferencias monetarias condicionadas.

El disciplinamiento y la cooptación política de los sujetos beneficiarios de los programas de transferencias monetarias condicionadas, en el municipio de Tumaco, se encuentran delimitadas por la cooptación de intereses organizativos, por el cambio en los contenidos y problemáticas a reivindicar en las luchas sociales, la aceptación y asimilación de la pobreza como un problema natural, lo que conlleva a naturalizar la pobreza, la aceptación del neoliberalismo como modelo económico vigente y por último el debilitamiento de las organizaciones.

⁸⁴ Entrevista semiestructurada a madre líder del programa más familias en acción de la Comuna 4 del municipio de San Andres de Tumaco (Nariño).

⁸⁵ La CORPORACION RED DE CONSEJOS COMUNITARIOS DEL PACIFICO SUR “RECOMPAS”, es una organización autónoma, de carácter étnico, de derecho privado, sin ánimo de lucro con domicilio en los Consejos Comunitarios de. ALTO MIRA Y FRONTERA, BAJO MIRA Y FRONTERA, UNION RIO ROSARIO, UNION RIO CHAGUI, EL RECUERDO DE NUESTROS ANCESTRO DEL RIO MEJICANO, RESCATE LAS VARAS, LA NUPA DEL RIO CAUNAPI, UNION DEL RIO CAUNAPI, RIO GUALAJAO, RIO IMBILPI DEL CARMEN, RIO TABLON SALADO, RIO TABLON DULCE, ACAPA, VEREDAS UNIDAS UN BIEN COMUN Y CORTINA VERDE MANDELA de los Municipios de Tumaco y Francisco Pizarro (Salahonda)

Las prácticas políticas organizativas de sujetos beneficiarios de políticas sociales, entendidos estos últimos desde una perspectiva crítica como el dispositivo de disciplinamiento, conllevan a modelar las prácticas políticas organizativas de los sujetos que son beneficiarios de los mismos a través de procesos de asimilación y cooptación.

Las nuevas problemáticas y sentido que tiene cada organización con relación a las luchas sociales, tienen como eje central identificar las razones por las cuales no se han traído los subsidios a la comunidad, así como el por qué a una persona o comunidad le ofrecen un programa social y por qué a la otra no. Desde el ámbito visual se extraen las razones de fondo mediante las cuales se deben de buscar estrategias de política social, para sopesar estas necesidades que se tienen en determinado territorio. Respecto de lo anterior:

“... La problemática que tenemos es que en Bogotá, lleva uno bien los controles de los hijos o el estudio y en Bogotá le salen a uno con otro chorro, entonces ese es el problema que me toca a mí, que supuestamente yo llevo los controles de mi nena bien y en Bogotá me dicen que no, que supuestamente yo llevo cambios en los controles de la niña, esos son los únicos cambios que yo he visto como medio erraditos ahí, entonces me buscan para eso como madre líder...” Participante 5⁸⁶, Comunicación personal. 11 de mayo de 2017.

La pobreza se observa como un elemento natural y por ende los subsidios que se gestan a partir de las estrategias monetarias condicionadas, y que se entregan a los focalizados son vistos políticamente como una necesidad para mantener el *status quo*. La pobreza se asimila y se naturaliza en la medida en que se hace funcional para la reproducción del modelo económico vigente. Las organizaciones se debilitan y se cooptan los intereses organizativos, de tal manera que los beneficiarios de las TMC, se hacen funcionales al modelo.

En la medida en que se mantienen las políticas sociales y programas con sentido focalista, se instaura cada vez más las ideologías del neoliberalismo propio, de las clases

⁸⁶ Entrevista semiestructurada a madre líder del programa más familias en acción de la zona rural, corregimiento Lorente del municipio de San Andres de Tumaco (Nariño).

beneficiarias de las TMC creando una conciencia colectiva que se establece con los intereses de la misma clase que perpetua la desigualdad y que se preocupa por la instauración de la pobreza como problema y no la riqueza y acumulación como causante de la misma.

La mejoría en la calidad de vida a través de la entrega de TMC a la población de Tumaco, lleva consigo implícito los procesos de cooptación organizativa y de disciplinamiento político, al respecto se tiene que:

“...el primer trabajo lo tuve como... en el dos mil tres o cuatro, creo que fue ya de ahí fue cuando yo empecé a trabajar a trabajar yo ya me separe de mi esposo ya me ingrese, me dijo doña Rita que fue la que...primera que empezó el programa y yo, estábamos ahí en la asamblea y me dijo, “venga usted puede ser madre líder” yo no, yo no, a mí no me gusta eso, le dije yo...”no venga “ yo llegue, y ya me empape y ya me empezó a gustar, ya vino mujeres ahorradoras y ya me siguió gustando. ¿Mujeres Ahorradoras es otro programa? Era otro programa que había... ¿con quién tenía ese programa, Mujeres Ahorradoras? Con el DP, acción social, que era en ese tiempo y como en el programa estaba una amiga de Medellín, que se llama Claudia y entonces, ella pues me monto, por medio del programa de Familias en Acción buscaron a madres líderes y entonces ahí empezamos a inscribirnos y ya como un ahorro y el gobierno le daba un incentivo de ciento cincuenta mil pesos, uno ahorra trescientos y le daban el incentivo de ciento cincuenta y así yo me fui capacitando más y más y me fui empapando más, para trabajar en la comunidad y así he ido trabajando, me he metido al barrio, a hacer, ósea de fiscal así y me gusta...” Participante 1⁸⁷, Comunicación personal. 11 de mayo de 2017.

El anterior relato, indica esencialmente que las lógicas organizativas han sido cooptadas y se hacen funcionales al modelo económico vigente, en el cual buscaban bancarizar y hacer microempresas, de esta manera cada persona se hace responsable de gestionar

⁸⁷ Entrevista semiestructurada a madre líder del programa más familias en acción de la Comuna 3 del municipio de San Andres de Tumaco (Nariño).

su propia pobreza con esa ayuda que el gobierno les entrega, a través de Transferencias monetarias condicionadas o de algún tipo de subsidio.

“Le ha mejorado la entrega de dinero su calidad de vida, indique ¿por qué? Muchísimo, mucho, porque ya no pienso, decir voy a comprar un par de zapatos al muchacho para el colegio, ya no pienso en un libro, así como antes que al marido de uno no le alcanzaba para todo, era ras con ras para la comida, ahora sí ya tiene un sustento, para comprar el uniforme, su platica de su recreo, es un descanso y ya no pienso mucho, le digo esa platica vamos a dejarla para el descanso, para comprar lo que necesitan, el gobierno me está ayudando para el sustento, para ayudarme a que me arregle un poquito la situación económica, no para nada mas... les digo a mis hijos: eso es para que ustedes vayan bien organizados al colegio, esa es una ayuda que me da el gobierno, así les digo...”
Participante 2⁸⁸, Comunicación personal. 11 de mayo de 2017.

Al entregar el subsidio económico, se dinamizan las redes económicas locales, lo que conlleva a reactivar la economía del territorio y prevenir demás crisis económicas, garantizando el manteamiento del capital humano.

⁸⁸ Entrevista semiestructurada a madre líder del programa más familias en acción de la Comuna 4 del municipio de San Andres de Tumaco (Nariño).

6. Las Transferencias Monetarias Condicionadas y su relación con el disciplinamiento político de los beneficiarios.

Tal como se ha evidenciado, existe una relación entre las transferencias monetarias condicionadas con el disciplinamiento político de los sujetos beneficiarios, la cual esta mediada por procesos de asimilación a su condición de pobreza, que se explica desde la naturalización de la misma, visibilizando el origen de esta situación, que responde a la acumulación de riqueza sumado, junto con otros factores. La asimilación del modelo económico vigente y cooptación en especial de intereses organizativos y debilitamiento de las organizaciones.

Las transferencias monetarias condicionadas, tienen un papel que no se encuentra explícito en su gestación ni en su formulación, el cual responde a una configuración como dispositivo que conlleva a producir legitimidad al sistema económico y político vigente.

La política social, en el imaginario se traduce en programas, proyectos o planes mediante los cuales se gestan ingresos para la población focalizada pobre de determinado territorio, lo que deja elementos propios de la política social, por fuera del ámbito visual de la población pobre, como la seguridad social, derechos sociales entre otros.

La agenda social gubernamental se ciñe a los lineamientos que son previstos desde ámbitos internacionales, las organizaciones no gubernamentales en especial las financieras y las que agrupan el poder político como el FMI y la ONU, conllevan a que se establezca unos lineamientos de política social acordes con el modelo económico vigente, útil para la consolidación del orden neoliberal en Colombia.

La cooptación política se establece a través de la entrega de los subsidios de familias en acción a la población, con el fin de consolidar las estructuras del modelo económico vigente y en especial lo relacionado con la apuesta política y económica del neoliberalismo. Con el aumento de la cobertura del programa más familias en acción se tiene una base política cada vez mayor con lo cual se legitima un poder electoral. Al establecer así mismo el desmonte de los derechos sociales. Se legitima el recurso en cambio de algunos derechos fundamentales como el de la salud al respecto se tiene:

“...Yo, ahora le estaba comentando que desde ya uno los útiles y esas cosas, por ejemplo mis hijos ya están grandecitos, y ellos ya saben, mami llego el pago y aquí en Tumaco todos se dan de cuenta cuando ya comienzan a pagar, especialmente nosotras las líder nos damos de cuenta y todo, pero me ha mejorado mucho, como le decía económicamente, saludablemente también porque hay por medio del dinero hay momento que tiene su carnet va al médico, pasa un tiempo, no, no hay citas y todo, pero ya teniendo el dinero, yo voy de por fuera y compro mi droga, entonces me ha mejorado mucho, es algo muy bien”
Participante 3⁸⁹, Comunicación personal. 11 de mayo de 2017.

Las transferencias monetarias condicionadas se entregan indistintamente a la población en el territorio nacional, siempre y cuando se cumplan los criterios de ingresos. Lo anterior conlleva a que en el marco de la entrega de subsidios a resguardos indígenas y en especial a consejos comunitarios, exista una ruptura de los procesos que se tienen inmersos estas redes de consejos, conllevan así a debilitar organizativamente a las comunidades que desde su génesis han estado debilitados por el orden económico y social vigente. Al tener estos elementos existe un desmonte de los procesos críticos que se tienen frente al sistema o a las reivindicaciones de derechos de las minorías.

6.1. Modelamiento de las prácticas organizativas de sujetos beneficiarios de las Transferencias Monetarias Condicionadas.

El modelamiento de las prácticas organizativas opera a partir de los componentes de asimilación y cooptación. Como se evidencio anteriormente estos factores conllevan a que se presenten de manera transversal en los sujetos beneficiarios de las políticas sociales a través de TMC, procesos que están ligados implícitamente a la generación de nuevas luchas sociales, que no se vinculan con el cuestionamiento de la realidad social de su comunidad.

El aumento de un programa como más familias en acción a nivel nacional conlleva a que las estructuras sociales y los procesos organizativos se corten o cambien su sentido, ya

⁸⁹ Entrevista semiestructurada a madre líder del programa más familias en acción de la Comuna 5 del municipio de San Andres de Tumaco (Nariño).

que la búsqueda de reivindicaciones queda en un segundo plano, y la preocupación por el mantenimiento monetario del subsidio es la principal preocupación de los sujetos que pertenecen a estas organizaciones.

6.1.1. Prácticas políticas organizativas vigentes.

Las diferentes prácticas políticas organizativas vigentes han conllevado al debilitamiento de la perspectiva crítica con la que se vinculaban los procesos organizativos. Es decir a partir de la instauración de las TMC, se conlleva a reevaluar sus objetos de lucha, al respecto es importante evidencia el papel de las agremiaciones productivas, modelos de ahorro a través de bancarización, lo anterior se evidencia en una de las entrevistas realizadas:

“...Sí, he estado en...¿Cómo es que se llama esa?...he estado en una organización de ósea, sobre mujeres Ahorradoras había, otra organización que vino a visitarnos y nosotros formamos una, una ...como una micro empresa, formamos nosotros, sobre mujeres ahorradora nos mandaron a formar como una micro empresa y tuvimos una asociación tuvimos, pero como eso es en grupo, las madres se desanimaron, la última capacitación que nos dieron sobre proyectos, para uno mismo gestionar sus propios proyectos, pero las madres una a una participaron otras no y se fueron retirando y ya el programa la organización quedo como floja, ya hay nosotros nos abrimos y ya... ¿eso fue antes de estar vinculadas en familias en acción? No, ya estábamos vinculadas, sobre eso vino mujeres ahorradoras y de ahí se fue empapando, nos hicieron hacer esa organización, lo de mujeres ahorradoras, pero las madres se desanimaron nos dieron un ahorro y de ahí yo les dije no sigamos, sigamos trabajando y vamos haciendo su organización pero ellas no quisieron más, entonces yo también me desanime. Porque motivo, ¿porque se desanimaron las madres? Que como que eso de micro empresa u organización o fundación eso demora, eso no es que ya va a darle ingreso no y más cuando es sin ánimo de lucro, entonces eso demora eso es por etapas, entonces teníamos que trabajar, trabajar cuando ya mirábamos ya el resultado, pero ya querían era que ya, nosotros vendíamos papas rellenas, vendíamos cosas de comidas pero la organización era sobre gestionar proyectos

para la comunidad y todas esas cosas, pero ya se desanimaron...” Participante 1⁹⁰, Comunicación personal. 11 de mayo de 2017.

Los procesos organizativos giran en torno al establecimiento de procesos, que conlleven a incrementar el capital económico de los sujetos pertenecientes a la organización para superar la pobreza. Es importante notar que de acuerdo a lo anterior se olvida la riqueza como problema que reproduce y produce la pobreza; por ende se ancla a la asimilación de su condición y la naturalización de la misma.

Los sujetos beneficiarios de las TMC en Tumaco, señalan que actualmente pertenecen a otro tipo de organizaciones como las barriales a través de juntas de acción comunal, en consideración a lo anterior:

“... En el barrio, así como cuando hay así alguna brigada de alguna limpieza y así como cuando hay en el barrio, como ahí, ósea, el presidente de la junta, entonces he participado, cuando ellos van a hacer alguna cosa, entonces me buscan como ellos ven que yo soy activa y me gusta ayudar en comunidad” Entrevista semiestructurada a madre líder del programa más familias en acción del municipio de Tumaco (2017). Comuna 3 *“... ¿Pertenece a alguna organización social, comunitaria, civil de participación entre otras actualmente? Por ahorita no, no estoy porque estoy haciendo varias cosas, por ejemplo horítica estoy en lo que es junta de acción comunal del barrio, estoy trabajando con comunidad, me gusta orientar cuando veo personas que no pueden y he tenido digamos como esa facilidad me dicen que es carisma de ayudar a otras personas siempre van. Que pasa esto, o esto, entonces yo trato de buscar los medios como ayudarle a esa persona y así como madre líder”* Participante 3⁹¹, Comunicación personal. 11 de mayo de 2017.

La ayuda que se hace en estas juntas de acción comunal, no conllevan necesariamente a la reivindicación de derechos de estos grupos poblacionales que se encuentran en los

⁹⁰ Entrevista semiestructurada a madre líder del programa más familias en acción de la Comuna 3 del municipio de San Andres de Tumaco (Nariño).

⁹¹ Entrevista semiestructurada a madre líder del programa más familias en acción de la Comuna 5 del municipio de San Andres de Tumaco (Nariño).

territorios. En su mayoría son gestos de solidaridad para suplir estos elementos que demuestran la incapacidad de acción del aparato estatal, lo que conlleva a la no garantía de derechos de la población.

Estas prácticas políticas organizativas a pesar de haber cambiado su sentido, como se mencionaba anteriormente, llevado a gestar nuevas prácticas organizativas. Estas en su mayoría responden a la vinculación con procesos de cohorte comunitaria, vinculados y dando soporte al modelo económico y político vigente, al respecto tenemos que:

“...La Junta de acción comunal. Nosotros y como líder, hacemos cadenas, cadena quiere decir que ésta semana le toca a una, así, jugamos también con las rifas, organizamos los encuentros, hacemos el compartir, o sea que cada una coloca su granito de arena para que hagamos eso, o sea me caminan, no tengo problemas con mi comunidad, yo con ellas no tengo problemas, yo tengo como ciento y pico de madres mejor dicho todas porque son como 144 madres, pero todas conmigo pero la otra líder no, no le caminan a ella, me caminan a mi le digo vengan a las reuniones porque madres que no vengan a las reuniones no les voy a llevar el listado, que pena, porque todas tenemos tiempo para ir al cajero a pararnos a esperar el paguito y como no tienen tiempo de venir a escuchar lo que les voy a decir, así que no me venga a decir porque ya entregue lista, ellas tienen que caminarme todas porque no las llevo, soy bien estricta, me dicen usted parece profesora, no es profesora sino que todas en el suelo o todas en la cama les digo, se me quedan ahí derechitas, hay unas madres que son chocanticas, tengo unas madres que no... son como 149 que están todas vinculadas, incluso han venido de otros sectores a vincularse conmigo, eso se puede hacer? Así no viva en la comuna? Claro! Se puede ingresar siempre que cumpla con los requisitos, esté en el SISBEN, cumpla con las reuniones, tengo madres del campo que han ingresado conmigo... porque yo soy una líder que avisa, muy espontánea, me gusta avisarles de todas las cosas que pasan, a veces me voy de casa en casa, saco el tiempito y me voy, mire niña buenas tardes, toca hacer esto y esto, mi marido me regaña: a vos te gusta...mujer desocupada, si he tenido problemas con mis hijas por eso, pero no se a mí me gusta, yo sigo sirviendo a la comunidad,

hasta que se me acabe la etapa, se ha visto beneficiada la comunidad? Si bastante, hay más ocupación allá en el barrio, hay más armonía, las amistades se miran, más organización, las madres comunitarias ellas conversan, utilizan eso para hacerse amigas, para que haya más unión en el barrio, para eso es Familias en Acción, no solamente por esto (pago)... mire a veces si nosotros queremos nos vamos, o nos invitan a una señora que es enfermera, a un médico, hacemos encuentro que nos explique qué significa el SIDA, qué significa malaria, o buscamos una persona adecuada que nos lleve ese tema, eso lo hago yo, yo los llevo al encuentro, y ahí empezamos y las mujeres empiezan a participar pero contentas” Participante 2⁹², Comunicación personal. 11 de mayo de 2017.

6.2. Características de los sujetos disciplinados políticamente a través de la entrega de subsidios.

En el marco de la política social, en el marco del neoliberalismo, Coraggio (2010) señala que:

“Muestra que se pasa de una política orientada por la utopía liberal de derechos universales, en donde todo ciudadano tendría derecho a servicios básicos según sus necesidades, aportando por su lado al fisco según sus ingresos- a una política de redistribución focalizada, donde lo universal es que todos deben pagar por los bienes y servicios que necesitan, provistos por empresas orientadas según criterios de lucro. Para aquellos que no pueden pagar por algunos servicios considerados indispensables, por razones morales o funcionales, se ofrecen paquetes “básicos” (típicamente en los casos de asistencia nutricional, salud y “vivienda social”) que se administran de manera focalizada (sólo a quienes están en condiciones de pobreza extrema y no pueden afrontarlos con su ingreso). La limitación de estos paquetes básicos hace que otras necesidades deban ser satisfechas recurriendo a vías extra-legales o pagando mayores costos (como

⁹² Entrevista semiestructurada a madre líder del programa más familias en acción de la Comuna 4 del municipio de San Andres de Tumaco (Nariño).

puede ser el ejemplo del suelo o la misma vivienda, la electricidad o el agua).”
(Coraggio, 2010, pág. 28)

Son entonces estas entregas de elementos básicos que garantizan la supervivencia, subsidios, los cuales son una estrategia de la política social mediante los cuales se atienden las necesidades básicas de los sujetos que no poseen el capital para adquirirlos, esta estrategia no es universal sino focalizada en su gran mayoría y responden a la necesidad de garantizar una continuidad en el sistema.

Los subsidios son vistos estatalmente como instrumentos del gasto público y de la política fiscal usados para cumplir la función redistributiva del Estado, cuyos propósitos pueden ser: a) Incentivar los beneficios de producir un bien, es decir ayudar a que ciertas actividades o sectores se inicien y desarrollen; b) Incrementar la innovación tecnológica; c) Proteger a los grupos más desprotegidos de la población, puesto que redistribuyen los recursos económicos y ayudar a corregir las fallas del mercado. Frente al último la literatura especializada en la economía del sector público, reconoce la participación de este mecanismo dentro de programas públicos de asistencia social, los cuales transfieren efectivo y/o bienes de consumo a aquellos sectores menos favorecidos, a través de la distribución de la renta. (Stiglitz, 2003, p.421).

Frente a este aspecto, Núñez y Espinosa (2004), plantean que existe una finalidad real de los mismos la cual es

“Asistir a los hogares cuyas dotaciones iniciales, sea de capital humano, físico o social, son en extremo bajas y no les permite acceder exitosamente a los mercados. Así, la asistencia social es una inversión pública destinada a los más pobres y vulnerables de la sociedad, que busca garantizar un nivel adecuado de consumo de bienes y servicios. Garantizar este consumo mínimo en el corto plazo puede romper el ciclo perverso de la pobreza, en la medida en que permite a las generaciones siguientes aumentar relativamente sus dotaciones” (Núñez y Espinosa, 2004. Pág.5)

Stiglitz (2003), identifica dos tipos de subsidios el primero en función de la eficiencia y el segundo en función de la equidad. Los primeros se enfocan en el desarrollo tecnológico,

empresas e inversión monetaria. Los segundos, propenden por una política fiscal compensatoria que tiene como fin último representar el papel redistributivo referido a los hogares/individuos, “en muchos programas de gastos hay que sacrificar el objetivo de la eficiencia en aras al de la equidad o viceversa (redistribución de la renta a favor de los necesitados)”.

Desde una perspectiva crítica entonces los subsidios deben ser entendidos como una estrategia de dominación y de continuidad del modelo político y económico que se tenga. Al respecto Coraggio plantea a que:

“Cuando, en una sociedad que declara respetar los derechos humanos, la política social sólo apunta a cubrir necesidades mínimas e inmediatas de los sectores más carenciados (asistencialismo) cabe interpretar que se espera o pretende que las personas asistidas vuelvan en un corto plazo a reproducirse en base a su relación con el mercado. Pero si el desempleo es involuntario, estructural y masivo, estas políticas de corte asistencialista son ineficientes y altamente costosas, pues no logran el objetivo de reinsertar a sus beneficiarios de modo que vuelvan a basar su reproducción en relaciones de mercado. Por el contrario, al limitarse a permitirles sobrevivir biológicamente, el resultado es que la brecha entre sus capacidades y lo que el mercado reclama se sigue acentuando.” (Coraggio 2010, pág. 36)

Los sujetos beneficiarios de las políticas sociales en especial de las transferencias monetarias condicionadas, son sujetos que se hacen funcionales al sistema económico y político vigente, los cuales naturalizan su condición y la reproducen de tal manera que se conlleva a una pasividad en la medida en que no se garantizan todos los derechos de la población, sino algunos que se escogen de acuerdo a la condicionalidad que se les brinde en el caso de las TMC. La continuidad en la instauración de programas como las TMC y los subsidios, conllevan a que los beneficiarios continúen los procesos de asimilación y de cooptación a los cuales han sido avocados. La instauración de la pobreza y de las acciones focalizadas en los más pobres conlleva indistintamente al mismo camino, tener una sociedad inmóvil, en donde los pobres sean cada vez más pobres y los ricos cada vez más ricos

7. Conclusiones.

El presente trabajo ha tenido como fin, analizar la forma de operación de las estrategias de política social para la erradicación de la pobreza, en concreto el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas: Familias en Acción, en el disciplinamiento político de los sujetos beneficiarios de este subsidio en el municipio de San Andrés de Tumaco (Nariño), en el periodo 2013 – 2016, esto a través de tres elementos en primer lugar brindar una caracterización de la política social para la erradicación de la pobreza, de las dos últimas décadas en Colombia, teniendo como marco referencial el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas: Familias en Acción, como mecanismo de disciplinamiento político. (Capítulo 4), en segundo lugar brindar una descripción de la forma en que se llevan a cabo los procesos de disciplinamiento político durante el periodo temporal 2013 – 2016, en el municipio de San Andrés de Tumaco (Capítulo 5) y por último se establece la relación entre la entrega de subsidios del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas: Familias en Acción, con el disciplinamiento político de los procesos sociales de los sujetos beneficiarios del mismo, en el municipio de San Andrés de Tumaco (Nariño), en el periodo 2013 – 2016 (Capítulo 6).

Se hace importante reevaluar la funcionalidad de los programas de transferencias monetarias condicionadas en relación con la generación de condiciones de transformación de la realidad económica, social y política. Es importante reconocer que estos, han sido una gran ayuda para la disminución de las crisis económicas, al brindar a los más pobres vistos desde la focalización, medios de subsistencia, más sin embargo se debe de plantear un doble reto, generar estrategias o mecanismos que conlleven a realizar una focalización correcta, es decir que el mecanismo utilizado sea el adecuado y de otro lado que progresivamente se amplíen estas contribuciones para generar cambios universales en la población.

La selectividad de los sujetos beneficiarios de las estrategias de política social mediados por subsidios a través de las transferencias monetarias condicionadas, debe ser vista como un proceso que conlleve progresivamente a la universalización, no como un sustituto de esta.

Los beneficiarios de las políticas sociales en Colombia, de acuerdo a la concepción legal del Estado Colombiano, que se enmarca en la Constitución política, son todos aquellos miembros de la sociedad a los cuales se les debe de proveer unos mínimos de bienestar. Lo anterior no opera de esta manera debido a que bajo la focalización como elemento de política social, no se conlleva dar garantía a la universalización de la política social a los ciudadanos y habitantes del territorio.

El programa Familias en Acción, surge como una estrategia de la Red social de Apoyo (RAS), la cual surge como respuesta para contrarrestar las crisis de inicios de los años 2000, así mismo esta estrategia surge paralelamente con el aumento del conflicto armado, y de sus diferentes manifestaciones, desplazamientos, masacres, retenciones, entre otras; así como con la implementación del plan Colombia y el aumento en la generación de estrategias estatales, con los que se esperaba disminuir la pobreza a través de PTC.

Es importante resaltar que este programa surge como se indicaba por el riesgo de que las familias pobres sacaran a niños del colegio para mitigar la pobreza, a través de generación de recursos, el cambio se tiene en tanto la economía se recupera, este cambio se indica en la medida en que ya no se busca el mantenimiento del capital humano sino se conlleva a que el programa sea ahora un mecanismo para la contribución del capital humano de familias que se encuentran en situación de pobreza extrema.

Con la instauración del programa de más familias en acción, en el marco de las políticas sociales, en los consejos comunitarios y en las diferentes organizaciones en los diferentes territorios se realiza un cambio en los contenidos de luchas mediante los cuales eran fundados estos colectivos, en su mayoría la reivindicación de derechos de las poblaciones minoritarias, para darle el paso al establecimiento de la cooptación y asimilación de las situaciones que trajo consigo el modelo neoliberal, en sus variantes tanto económicas como políticas.

Respecto del análisis de caso realizado, en el municipio de Tumaco, las organizaciones y en general las familias y beneficiarios de las políticas sociales y de los programas sociales, se encuentran transversalizados por la cooptación de intereses organizativos,

por el cambio en los contenidos y problemáticas a reivindicar en las luchas sociales, la aceptación y asimilación de la pobreza como un problema natural, lo que conlleva a naturalizar la pobreza, la aceptación del neoliberalismo como modelo económico vigente y por último el debilitamiento de las organizaciones.

Las transferencias monetarias condicionadas tienen un papel que no se encuentra explícito en su gestación ni en su formulación, el cual es que se configura como un dispositivo que conlleva a producir legitimidad al sistema. La política social, en el imaginario por ende se traduce en programas, proyectos o planes mediante los cuales se gestan ingresos para la población focalizada pobre de determinado territorio, lo que deja elementos propios de la política social, del ámbito visual de la población pobre, como la seguridad social, derechos sociales entre otros.

La cooptación política se establece a través de la entrega de los subsidios de familias en acción a la población, con el fin de consolidar las estructuras del modelo económico vigente y en especial lo relacionado con la apuesta política y económica del neoliberalismo. Con el aumento de la cobertura del programa más familias en acción se tiene una base política cada vez mayor con lo cual se legitima un poder electoral. Al establecer así mismo el desmonte de los derechos sociales. Se legitima el recurso en cambio de algunos derechos fundamentales.

Las diferentes prácticas políticas organizativas vigentes han conllevado al debilitamiento de la perspectiva crítica con la que se vinculaban los procesos organizativos. Es decir a partir de la instauración de las TMC, se conlleva a reevaluar sus objetos de lucha. Y cada vez más son cooptadas, para que respondan al modelo económico vigente, respecto de lo anterior se tienen las agremiaciones productivas, modelos de ahorro a través de bancarización.

El reto para las políticas y programas sociales es cada vez mayor en la medida en que se debe de garantizar la subsistencia de la población desprovista de medios de subsistencia, pero a su vez animarlos a la resistencia de modelos propios del neoliberalismo, que tengan como fin procesos de asimilación, cooptación y disciplinamiento político.

8. Referencias Bibliográficas.

- Agudelo, M. (2013). Transformaciones en el mundo del trabajo: Centralidad de la categoría "Clase trabajadora" en la explicación de las relaciones sociales capitalistas contemporáneas. (Análisis teórico crítico sobre las transformaciones en el mundo del trabajo). En C. Giraldo, *Política Social Contemporánea en América Latina: entre el asistencialismo y el mercado* (págs. 139-158). Bogotá, Colombia: Editorial Linotipia Bolívar.
- Ahumada, C. (2002). La ideología neoliberal: Una justificación teórica del predominio de los poderosos. Contenido en *Papel Político* No. 14, 37-58.
- Arcos, O. (2008). *Teorías y enfoques del desarrollo*. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá D.C.
- Álvarez, S (2005). "La producción social de la pobreza" En S. Álvarez, *Los discursos sobre la pobreza y el desarrollo humano*. Lumen Humanites
- Alcaldía Municipal de San Andres de Tumaco (2016) Acuerdo No. 008 de Mayo 22 de 2016 "por el cual se establece el plan de desarrollo del municipio de Tumaco 2016-2019 "Tumaco Nuestra PAZion",
- Bakker, I. (1999). Dotar de género a la reforma de la política macroeconómica en la era de la reestructuración y el ajuste global. En C. Carrasco, *Mujeres y economía, nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas*. (págs. 245-280). Barcelona: Icaria.
- Belda, M., Boni, A y Sañudo M. (2015) Repensando las nociones hegemónicas de desarrollo en el marco de las acciones de la cooperación española en Colombia. Parte 2 Contenido en: *Desarrollo Prácticas y discursos emergentes en América Latina*. María Fernanda Sañudo (ed.); Bogotá: Instituto Pensar-CLACSO, 2016
- Blanco, M. (1999). El concepto de movimientos social: Accion, Identidad y Sentido, *Revista Última década Vol. 5. Centro de investigación y difusión poblacional de achupallas*, Viña del Mar Chile. pp 1 – 18.
- Bonilla, A. (2014) *Políticas sociales en América Latina y el Caribe: Escenarios contemporáneos, inversiones y necesidades*. FLACSO
- Bourdieu, P. (1998). *La esencia del neoliberalismo*. Le Monde Diplomatique. Paris, Francia.

Bustos, R y Mendoza, A. (2013). *Impacto de la atención al usuario externo en las ventanillas del área de avalúos y catastro en la imagen institucional proyectada por el gobierno autónomo descentralizado municipal del Cantón San Francisco de milagro a la comunidad durante el período 2013*. Tesis de ingeniería comercial. Universidad Estatal de Milagro. Unidad Académica de Ciencias Administrativas y Comerciales.

Cajamarca, L.F. (2013). *La trampa de la igualdad: neoliberalismo y políticas públicas para mujer rural*. Trabajo de grado para optar a título de politóloga. Pontifica Universidad Javeriana.

Calvento, M. (2006). Fundamentos teóricos del neoliberalismo: su vinculación con las temáticas sociales y sus efectos en América Latina. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 41-59. México.

Casilda, R. (2005) *América Latina: Del Consenso de Washington a la Agenda del Desarrollo de Barcelona*. Universidad de Lebrija.

Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011) *Programas de transferencias condicionadas*. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Cuadernos de la Cepal Numero 95. Publicación de las naciones Unidas.

CEPAL. (2015) *Sistema de protección social de Colombia. Avances y desafíos*. Documento de consulta producido por Olga Lucía Acosta Navarro, Nohora Forero Ramírez, Renata Pardo Pinzón.

CEPAL. (2009) *Coordinación y gestión territorial de la política social en Colombia*. Documento de consulta producido por Juan Gonzalo Zapata

CINEP. (2015) *Centro de investigación y educación popular*. http://www.cinep2015.org/Old/2014_V1/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=39&Itemid=90&lang=es Consultado el día 09 de mayo de 2017.

Cohen, E. y Franco, R. (2006). “*Los programas de transferencias con corresponsabilidad en América latina: Similitudes y diferencias*”. México Pág. 23 – 84.

Constitución Política de la república de Colombia (1991). Asamblea Nacional Constituyente. República de Colombia. Fecha de expedición. 04 de julio de 1991.

Coraggio, J. L. (1999). *Política social y economía del trabajo Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*, Buenos Aires, espacio.

Coraggio, J. L. (2004). *De la emergencia a la estrategia. Más allá del “Alivio a la pobreza”*, Buenos Aires, espacio.

Coraggio, J. L. (2007). *Crítica de la política social neoliberal: las nuevas tendencias*. Ponencia presentada en el Congreso de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe, en celebración de los 50 años de FLACSO, Quito, Ecuador.

Coraggio, J. L y Arancibia, I. (2014). *Recuperando la economía: entre la cuestión social y la intervención social*, Cuadernos de Trabajo Social ISSN: 0214-0314 Vol. 27-1 (2014) 211-221 Disponible en: http://dx.doi.org/10.5209/rev_CUTS.2014.v27.n1.40153 Consultado el día 10 de Octubre de 2015.

CONPES 102. (2006) *Red de protección social contra la pobreza extrema* DNP.

CONPES 3462 (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*. DNP.

Dávalos, P. (2010). *La democracia disciplinaria. El proyecto pos neoliberal para América Latina*. Octubre, Ediciones desde abajo, Bogotá DC., Colombia.

Dane (2017). *Proyecciones poblacionales del censo 2005*. Demografía y población.

Diani, Mario. (1992) *The concept of social movement*. The Sociological Review, 40, Chicago, p. 4.

DNP Departamento Nacional de Planeación. (2017) *Sinergia*.

DNP Departamento Nacional de Planeación. (2015) *Datos estadísticos sinergia*. Recuperado 02 de Mayo de 2017, desde <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/%C3%8Dndice%20de%20Pobreza%20Multidimensional%20%28IPM-Colombia%29%201997-2008.pdf>

DNP Departamento Nacional de Planeación. (2015) *Avances y retos de la Política Social en Colombia*.

DNP Departamento Nacional de Planeación. (2012) *Avances y retos de la Política Social en Colombia*.

DPS Departamento para la Prosperidad Social (2015). *Jóvenes en acción*. Recuperado 02 de Mayo de 2017, desde <http://www.jovenesenaccion.co/PC/incentivos.html>

DPS Departamento para la Prosperidad Social (2015). *Familias en acción*. Recuperado 02 de Mayo de 2017, desde http://www.dps.gov.co/Ingreso_Social/FamiliasenAccion.aspx

DPS Departamento para la Prosperidad Social (2015). *Red de seguridad alimentaria RESA*. Recuperado 02 de Mayo de 2017, desde <http://www.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=424&conID=162&pagID=12928>

Dye, T.R. (1992) *Undersatanding Public Polici*, 7ª ed., Nueva Jersey, Prentice-Hall Inc.

Duek, María Celia (2005); *Teoría marxista y teorías funcionalistas de las clases sociales*; Editorial Libronauta.

Filgueria, F, Molina, C. G, Papadopulos, J y Tobar, F.(2006) “Universalismo Básico: Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina”, en Carlos G. Molina (ed.), *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*, Washington, D.C./México: BID / Editorial Planeta, pp. 19-55.

García, A. (2013). La función política de los programas de transferencias monetarias condicionas: análisis del programa familias en acción” compilado en *Política social contemporánea en América Latina. Entre el asistencialismo y el mercado*. Editor. Universidad Nacional de Colombia.

García, A (2009). *Los programas de transferencias condicionadas: mecanismos de legitimidad política del orden neoliberal en América latina. El caso de familias en acción*. Trabajo de grado para optar al título de Magister en Política social, Pontificia Universidad Javeriana.

Giddens, A. (1998) “*Sociología*”. Tercera Versión revisada. Alianza Editorial. Madrid. Pág. 645.

Giraldo, C. (2013) *Política social contemporánea en América Latina. Entre el asistencialismo y el mercado*. Editor. Universidad Nacional de Colombia.

Giraldo, C (2007). *¿Protección o desprotección social?* Bogotá: Desde Abajo, Cesde, Universidad Nacional de Colombia.

Guadarrama, R., y Torres, J. L. (2007). *Los significados del trabajo femenino en el mundo global: Estereotipos, transacciones y rupturas*. Barcelona: Anthropos Editorial.

Harvey, D. (2007) *Breve historia del neoliberalismo en Volumen 49 de Cuestiones de antagonismo*. Ediciones AKAL.

Hernández, D., Orozco, M., y Vásquez, S. (2005) *La focalización como estrategia de política pública*. Secretaria de desarrollo Social. Serie: Documentos de Investigación, 25. México D.F.

Hirschman, A. (1981) Policy-making and policy analysis in Latin America: A return journey, in *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.

Holzman, R., y Jorgensen, S. (2000). *Manejo social de riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*. Banco Mundial. Febrero. [En línea]. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf>

Izquierdo, E. P. (2015) *Política social focalizada y movilidad económica en Colombia*. Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de: Magister en Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Colombia Facultad de Economía, Bogotá D.C., Colombia

Jiménez, E. (1991). *Bases del pensamiento neoliberal*. Ciencias Sociales, 113-120.

Larrea, C. (2014) *Políticas sociales y cambio social en América latina y la región andina: Alcances y perspectivas*. Compilado en Políticas sociales en América Latina y el Caribe: Escenarios contemporáneos, inversiones y necesidades. FLACSO

Maldonado, C. (2011), "*Origen y trayectoria de la Ley General de Desarrollo Social en México; la reforma previsional en Chile y el nuevo régimen de asignaciones familiares en Uruguay. Informe final*", Santiago de Chile, Comisión económica para América Latina y el Caribe.

Meny, Y. y Thoening, J.C. (1992) *Las políticas públicas*. España, Ciencia política. Francisco Morata Ariel (trad.)

Ministerio de Salud y Protección Social (2006). *ABC del sistema de protección social. Deberes y derechos. Seguridad social y asistencia social. Guía de consulta para usuarios y comunidades. Programa de Apoyo a la Reforma de Salud (Pars)*. Bogotá D.C. Colombia.

Monje, C.A. (2011). *Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa. Guía didáctica*. Neiva. Huila. Universidad Surcolombiana.

Moreno, C. (1995) *Descentralización y política social en Colombia: La coalición de los objetivos cercenados Nómadas* (Col), núm.3 Universidad Central Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=105118914006>

North, D. C. (1985) Instituciones, *Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Fondo de cultura económica.

Núñez, C. y Espinosa, D. (2004). *La asistencia social en salud la sección Sistema de seguridad social en salud*. Colombia

Ocampo, J. A. (2008) “*Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización*” en revista NUEVA SOCIEDAD No 215, mayo-junio de 2008. Consultado en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3521_1.pdf el día 07 de Abril de 2015.

ONU. (1948) *Declaración universal de los derechos humanos*.

Ordoñez, M. G. (2013) *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá D.C. Ed. Universidad Externado de Colombia.

Ortiz, I. (2007). *Política Social*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Organización de Naciones Unidas ONU. Naciones Unidas.

Pareja, F. (2011). Integración y política social: la experiencia de la comunidad andina, en Valdes, J.C., y Espina, M, 2011 *América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto – Enfoques y experiencias*. Montevideo, Uruguay. Unesco. Recuperado de: www.unesco.org.uy/shs

Participante 1, Comunicación personal. 11 de mayo de 2017. *Entrevista semiestructurada a madre líder del programa más familias en acción de la Comuna 3 del municipio de San Andres de Tumaco (Nariño)*. Realizada por: German Andres Poveda.

Participante 2, Comunicación personal. 11 de mayo de 2017. *Entrevista semiestructurada a madre líder del programa más familias en acción de la Comuna 4 del municipio de San Andres de Tumaco (Nariño)*. Realizada por: German Andres Poveda.

Participante 3, Comunicación personal. 11 de mayo de 2017. *Entrevista semiestructurada a madre líder del programa más familias en acción de la Comuna 5 del municipio de San Andres de Tumaco (Nariño)*. Realizada por: German Andres Poveda.

Participante 4, Comunicación personal. 11 de mayo de 2017. *Entrevista semiestructurada a madre líder del programa más familias en acción de la Comuna 3 del municipio de San Andres de Tumaco (Nariño)*. Realizada por: German Andres Poveda.

Participante 5, Comunicación personal. 11 de mayo de 2017. *Entrevista semiestructurada a madre líder del programa más familias en acción de la zona rural, corregimiento Llorente del municipio de San Andres de Tumaco (Nariño)*. Realizada por: German Andres Poveda Forero.

Participante 6, Comunicación personal. 11 de mayo de 2017. *Entrevista semiestructurada a enlace municipal del programa más familias en acción del municipio de San Andres de Tumaco (Nariño)*. Realizada por: German Andres Poveda Forero.

Peláez, M., y Rodas, L. (2002). *La política de género en el Estado colombiano: Un camino de conquistas sociales*. Medellín: Universidad de Antioquia.

Perez, R. (2007) Los Logros y las Carencias de las Transferencias Condicionadas de Efectivo: Evaluación del impacto del Programa TEKOPORA de Paraguay, *En IPC, Evaluation Note N° 3. Centro Internacional de Pobreza/PNUD*

Portes, A. (1997). "Neoliberalismo y la sociología del desarrollo", en revista *Population and development*, Vol. 23, Numero 2, Junio 1997 pp. 2229 – 259.

Portilla, O. (2005). *Política social: del Estado de bienestar al Estado neoliberal, las fallas recurrentes en su aplicación*. Espacios públicos.

Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo PNUD. (2013) *Resumen Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*. Consultado en:

http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2013_es_summary_0.pdf 01 de Mayo 2015.

Prosperidad Social (2017). *Manual Operativo Mas Familias en Acción 2017*. <http://www.dps.gov.co/inf/doc/Documentos%20compartidos/M-GI-TM-3%20Manual%20Operativo%20MFA%20-%20V4.pdf> Recuperado 20 de mayo de 2017

Prosperidad Social (2017). *Mapa social herramienta informática*.

Rawls, J. (1971). *Teoría de la Justicia*. Publicado por The Bleknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass

Ricardo, D. (1993). *Principios de economía política y de tributación* Editor: Fondo de Cultura Económica

Strauss, A. (1987). *Qualitative analysis for social scientists*. New York: Cambridge University Press

Sen, Amartya, (2000). *Desarrollo y Libertad*. Planeta Editorial. Bogotá.

Serrano, C. (2005). *La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas Publicaciones.

SINERGIA (2012). *Impactos de largo plazo del programa familias en acción en los aspectos claves del desarrollo del capital humano*. Econometría. Bogotá D.C. Colombia.

DNP

Smith, A. (1994) *La riqueza de las naciones* (Libros I-II-III y selección de los libros IV y V) Editor: Alianza Editorial

Sottoli, S. (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.

Sousa, B. (2011). *Los nuevos movimientos sociales*. CLACSO. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/libros/osal/osal5/debates.pdf> 20 de septiembre 2015

Stiglitz, J. E. (2003). *La economía del sector público*. Antoni Bosch Editor.

Théret, B. (2006). Sistemas de protección social y representación política. Una perspectiva comparativa y estructural. En Y. Le Bonniec, *Crecimiento equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*. Bogotá. CID, Universidad Nacional de Colombia.

Tilly, C. (2010). *Los movimientos sociales, 1768– 2008. Desde sus orígenes a Facebook*. Barcelona. Segunda Edición.

Todaro, M. (1985) *El desarrollo económico del tercer mundo*. Alizana editorial, Madrid.

Touraine, A. (1990). *Movimientos sociales hoy actores y analistas*. Editor: Hacer

Universidad Nacional de Colombia. (1994) *La política social de los 90. Análisis desde la Universidad*. Santafé de Bogotá. Ed Presencia.

Vargas, J. (2013) El programa Más Familias en Acción y las trayectorias educativas de los adolescentes beneficiarios en: *Reflexión Política*, vol. 15, núm. 29, junio, pp. 98-107 Universidad Autónoma de Bucaramanga. Bucaramanga, Colombia

Vargas, J (2007) “*Liberalismo, Neoliberalismo y Postneoliberalismo*” en *Revista Mad*. N° 17, Septiembre de 2007. Departamento de antropología. Universidad de Chile.

Consultado

en:

<http://www.revistamad.uchile.cl/index.php/RMAD/article/viewFile/13938/14230> 07 de abril de 2017.

Valdes, J.C., y Espina, M. (2011) *América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto – Enfoques y experiencias*. Montevideo, Uruguay. Unesco. Recuperado de: www.unesco.org.uy/shs

Zibechi, R. (2010). *“América Latina: Contrainsurgencia y Pobreza”* Ediciones desde abajo, Bogotá DC., Colombia.

Zibechi, R. (2003). *“Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos”* en *Genealogía de la revuelta, Argentina, la sociedad en movimiento*, La Plata, Letra Libre.