
políticas sociales

Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores

Irma Arriagada
Charlotte Mathivet



División de Desarrollo Social

Santiago de Chile, abril de 2007

Este documento fue preparado por Irma Arriagada, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Charlotte Mathivet estudiante en práctica de la División de Desarrollo Social.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1564-4162 ISSN versión electrónica 1680-8983

ISBN: 978-92-1-323073-2

LC/L.2740-P

N° de venta: S.07.II.G.86

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2007. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. El contexto social económico y político de los programas de reducción de la pobreza y de transferencias condicionadas de ingresos	9
II. Los programas Puente y Oportunidades: dos importantes programas de alivio a la pobreza en América Latina	13
A. El Programa Oportunidades en México	13
B. El Programa Puente en Chile.....	15
C. Diferencias y similitudes de los programas.....	17
III. La familia: centro de los programas como sujeto y actor	19
A. La noción de familia de los programas	20
B. Las percepciones de las familias sobre los programas.....	22
C. La eficiencia de trabajar con las familias.....	25
IV. La mujer: verdadero pilar de los programas	29
A. La noción de género en los programas.....	29
B. La mujer, base de los programas.....	31
Conclusiones	33
Bibliografía	35
Serie Políticas sociales: números publicados	39

Resumen

Este texto examina de manera comparada los programas Oportunidades de México y Puente de Chile, desde el punto de vista de las percepciones, sentimientos y realidades de los actores de los programas, sobre la base de entrevistas a quienes los ejecutan y a las familias beneficiarias. En la primera sección se muestra el contexto en que surgen estos programas en los inicios de los años noventa, en la segunda se ofrece una mirada general a los dos programas, donde se examinan las similitudes de enfoque y las diferencias en su realización. En la tercera sección, se analiza la noción de familia que poseen ambos programas, así como el impacto de este diseño en el grupo objetivo, se extraen los desafíos y lecciones para futuros programas. En la cuarta parte, se examina la mirada de género implícita en la ejecución de las dos iniciativas. Finalmente, se sintetizan las principales conclusiones sobre la base de la información recogida.

I. Introducción

El proceso de generación de políticas de superación de la pobreza en la región latinoamericana es un proceso en marcha que tiene múltiples dinámicas y ha puesto en interacción diferentes discursos y enfoques conceptuales. En los años noventa y en lo que corre de la actual década han surgido perspectivas y programas para enfrentar las formas tradicionales y recientes de la pobreza y los nuevos riesgos sociales que las políticas sociales no han logrado eliminar. De manera que en la actualidad la política social asume variadas funciones de protección, bienestar y cohesión social (Serrano, 2005a)

La conceptualización de la pobreza utilizada en los nuevos programas alerta sobre las múltiples dimensiones en que se expresa y sobre la dinámica del fenómeno, lo que se manifiesta en entradas y salidas de la pobreza en relación con situaciones relativas al empleo-desempleo, salud-enfermedad y otros. En sus dimensiones estructurales la pobreza se define por el acceso desigual y limitado a los recursos productivos y con la escasa participación en las instituciones sociales y políticas, de esta forma, la pobreza es resultado de un proceso social y económico, con componentes culturales y políticos, en el cual las personas y los hogares se encuentran privados de activos y oportunidades esenciales por diferentes causas y procesos, tanto de carácter individual como colectivo.

Desde el punto de vista del diseño de las políticas sociales, la heterogeneidad de la pobreza tiene como consecuencia la necesidad de desarrollar políticas complejas y sistémicas: universales y, al mismo tiempo, selectivas y orientadas hacia grupos específicos, es decir, las políticas y los programas tienen un carácter dual. De esta forma, adquieren gran importancia políticas sociales flexibles, de carácter no

homogéneo, orientadas a la satisfacción de necesidades muy diversas entre la población pobre. La consideración de la pobreza como proceso, ha puesto el énfasis en la importancia del diseño de políticas que se adecuen a las diversas situaciones cada vez más variadas y cambiantes por las que atraviesa la población pobre y al tránsito continuo de la población entre situaciones de bienestar, pobreza e indigencia (Arriagada, 2005a).

En este nuevo enfoque de la política social surgen los programas orientados a la extrema pobreza de México Progresas que luego se convertiría en Oportunidades y con posterioridad el Programa Puente de Chile Solidario, los que comparten algunas similitudes y también grandes diferencias que se analizan en este texto, centrado en la percepción de los beneficiarios y ejecutores de los programas.

En este artículo se trata de analizar de manera comparada ambos programas, se toman en cuenta las percepciones, sentimientos y realidades de los actores de los programas, se basa en entrevistas a quienes ejecutan los programas y a las familias beneficiarias del programa Puente en la comuna de la Pintana, a los apoyos familiares y a la directora nacional del programa. Con respecto al programa Oportunidades se recogieron diversas opiniones sintetizadas en estudios de evaluación de varios autores.

En el primer capítulo se da cuenta del contexto en que surgen estos programas a inicios de los años noventa, en el segundo se ofrece una mirada general a los dos programas, así como el reconocimiento de que poseen un enfoque similar aunque su puesta en ejecución es distinta. En el tercer capítulo se analiza la noción de familia que poseen ambos programas, así como el impacto de este diseño en el grupo objetivo, con el intento de extraer los desafíos y las lecciones para futuros programas. El cuarto capítulo examina la mirada de género implícita en la ejecución de las dos iniciativas. Finalmente, se sintetizan las principales conclusiones sobre la base de la información recogida.

I. El contexto económico social y político de los programas de transferencias condicionadas de ingresos

Desde la década de los noventa la política social en marcha en los países de América Latina se ha modificado en un nuevo contexto democrático. Sus principales cambios se relacionan con el paso de modelos de orientación universalista a otros de tipo más híbrido donde priman combinaciones diversas de oferta de bienes y servicios provistos por el mercado y el Estado. Uno de los principales cambios ha sido el desplazamiento de la provisión de los recursos institucionales desde el Estado hacia el mercado, y principalmente hacia las familias y, dentro de éstas, a las mujeres. La participación privada en la política social es uno de los rasgos de las reformas liberales que perdura hasta la actualidad.

Tras las políticas de ajuste post crisis de los años ochenta, el desmantelamiento del sistema de subsidios y la aplicación de una política social marginal y minimalista (Abel y Lewis, 2002) las evaluaciones realizadas mostraban que la pobreza y la desigualdad persistían en la región e incluso se habían intensificado. Así, no se cumplieron los supuestos que la mantención de los equilibrios macroeconómicos internos conjuntamente con la apertura externa y la reestructuración del sector público, garantizaría un crecimiento económico estable y dinámico (CEPAL, 2000, p.22) Ni que este crecimiento se traduciría en menor pobreza y en un alza del bienestar general.

Esta constatación que implicaba graves riesgos de gobernabilidad, llevó a una revisión a fondo de la política social la que se orientó a enfrentar la pobreza, especialmente la extrema pobreza en la región. En esos momentos se planteó el dilema de si las políticas sociales debieran tener sólo un carácter compensatorio, y ser por tanto subsidiarias de la política económica y paliativas de los efectos no deseados causados por la misma; o si por el contrario, las políticas sociales debieran considerarse como una dimensión integrada a la política económica, constituyendo así las bases en que se apoya una política de desarrollo.

Las respuestas a ese dilema fueron variadas y dependieron del contexto político en que se dieron, por ejemplo, tuvieron un carácter más radical en Chile, donde el diseño de las políticas se orientó fuertemente por un modelo neoliberal en un marco autoritario del gobierno de la época. Con posterioridad y en un contexto democrático se trató de ajustar el modelo con políticas de carácter asistencial para evitar sus consecuencias más extremas de pobreza y desigualdad. En cambio, en Uruguay y en otros países donde los procesos de aplicación del modelo neoliberal fueron posteriores, las formas de aplicación fueron más graduales y se mantuvieron formas mixtas de oferta de servicios y bienes a la población.

La combinación pública – privada ha girado desde entonces en torno a tres planteamientos básicos: las responsabilidades del Estado en materia de bienestar social se circunscriben al combate contra la pobreza; se establece el aseguramiento contra los riesgos como una responsabilidad individual, y se desestima en lo fundamental la solidaridad en la diversificación de los riesgos. En otros términos, el aseguramiento individual en el mercado, la provisión de servicios para los pobres mediante redes de protección y la focalización contrapuesta a la universalidad, conforman la nueva estrategia de política social que dispone de una responsabilidad pública mínima para la protección social (Sojo, 2007).

De esta forma, hacia fines de los años 90 y en el curso de los 2000, se despliega en América Latina una política social a dos bandas (Serrano, 2005b). Por una parte, persisten innumerables programas de carácter microlocal centrados en procesos de desarrollo que tienen como objetivos dar mayor poder y ciudadanía a la población y, a la vez, se instalan en los países macro programas dirigidos a los más pobres de carácter marcadamente focalizados y descentralizados cuya principal herramienta de acción es la transferencia monetaria de ingresos.

Habitualmente, las redes de asistencia social han sido criticadas desde varias perspectivas: en relación con sus formas de gestión y funcionamiento, por sus errores de focalización y altos costos en la identificación de los beneficiarios, por la generación de dependencia (si no son limitadas en el tiempo), por la ausencia de coordinación intersectorial. Asimismo, se señala la insuficiencia de las transferencias realizadas y la baja cobertura de los programas, la generación de incentivos perversos al empleo que en conjunto no reducen efectivamente la pobreza. Entre otras críticas se indica el uso de estas redes como base para el clientelismo político y para la corrupción.

Para responder a esas críticas, se desarrollan diversos tipos de programas de carácter asistencial, entre los más destacados se encuentran los programas de generación de empleos y de capacitación para jóvenes y adultos desempleados y los programas de subsidios condicionados. Esta última modalidad consiste en una transferencia directa en dinero y por un tiempo determinado a las personas en situación de pobreza, y se solicita como contrapartida el cumplimiento de ciertas metas en el ámbito de la educación, salud y nutrición. La entrega de los recursos está sujeta a la frecuencia sistemática de los niños y niñas a la escuela, y a los controles de salud, por cuyo cumplimiento debe velar la familia. Los objetivos buscados son reducir la pobreza pero al mismo tiempo, fomentar el capital humano de la población extremadamente pobre, básicamente por medio de la mejora en los niveles educativos, de salud, vivienda, infraestructura y saneamiento.

La evolución de esos programas cuyo diseño permitió más agilidad y eficiencia en la entrega de recursos económicos al reformularse y adaptarse a diversas evaluaciones, también logró interrelacionar los programas con las políticas sectoriales de educación y salud. Sin embargo, la crítica se centró en el intento de estos programas de re-fundar una política de protección social muy selectiva que se adecua perfectamente al modelo contemporáneo de asistencialismo responsable, es decir, políticas públicas de carácter asistencial que establecen contrapartidas para hacer a sus beneficiarios más responsables en la superación de sus debilidades y dificultades (Serrano, 2005a). En suma, se les critica la delegación de la responsabilidad por la protección social desde Estado hacia las familias, y dentro de las familias en las mujeres. Así, las mujeres aparecen como la principal clientela de programas destinados a la familia y también -en algunos de ellos- está surgiendo una nueva orientación hacia las madres de familia y las jefas de hogar, que se justifica a partir de criterios de eficiencia en el uso de los recursos que se destinan a las familias en extrema pobreza. De esta forma, si se examinan los actuales programas orientados al alivio de la pobreza se constata que estos se han caracterizado por una presencia femenina muy superior al porcentaje de mujeres identificadas como pobres (CEPAL, 2004).

La focalización tiene efectos redistributivos en el corto plazo, pero en caso de prolongarse indefinidamente, no es la mejor opción para avanzar hacia sociedades más igualitarias. El mayor riesgo es que se acentúe un régimen segmentado en cuanto a la calidad de las prestaciones sociales y se refuercen desigualdades de trayectoria y resultados entre los pobres y el resto de la población. (CEPAL, 2006a).

Luego de varias décadas de aplicación de políticas sociales y de programas focalizados para reducir la pobreza, el panorama resultante es favorable en la medida que los niveles de pobreza se han reducido aun cuando persisten magnitudes inaceptables de población pobre dado el nivel de ingreso de los países. Entre 1990 y 2005 existe una reducción importante de la población pobre para América Latina, de 48,3% a 38,6% y los hogares pobres disminuyen de 41,4% a 32%, sin embargo, en términos absolutos durante el mismo período la población pobre en la región aumentó en 9 millones de personas. En Chile y México la evolución fue similar aunque en magnitudes diferentes, la reducción fue de casi 20 puntos porcentuales en Chile entre 1994 y 2003 y de algo más de diez puntos porcentuales en México entre 1994 y 2005 (véase cuadro 1). Las diversas magnitudes de la pobreza y la indigencia en ambos países requieren de un abanico diferenciado de políticas. Por una parte, los desafíos para reducir la pobreza son diferentes cuando la magnitud de la misma no es demasiado grande como es el caso de Chile, aunque es más difícil tratar con los núcleos duros e irreductibles de la misma. Por otra parte, México mantiene aun magnitudes muy importantes de población tanto urbana como rural en situación de pobreza y de extrema privación que demandan políticas diferenciadas para hacerles frente.

Para ambos países, los desafíos actuales en materia de diseño de políticas públicas parecen apuntar hacia la construcción de sociedades más equitativas, donde los principios de solidaridad e igualdad, deben ser los pilares de sus objetivos y estrategias.

Cuadro 1
CHILE Y MÉXICO 1989-2005: POBLACIÓN Y HOGARES BAJO LA LÍNEA DE LA POBREZA
(En porcentajes)

Años	Población		Hogares	
	Chile	México	Chile	México
1989	...	47,7	...	39,0
1990	38,6	...	33,3	...
1994	27,6	45,1	23,3	36,8
1998	21,7	46,9	17,8	38,0
2000	20,2	41,1	17,3	33,3
2003	18,7	...	15,3	...
2005	...	35,5	...	28,3

Fuente: Panorama Social de América Latina, edición 2006. CEPAL, Naciones Unidas.

II. Los programas Puente y Oportunidades: dos importantes programas de alivio a la pobreza en América Latina

Antes de analizar el desarrollo y avance de los programas de erradicación de la pobreza: Oportunidades y Puente, es preciso observar sus diseños, objetivos y estrategias. Como ya se señaló ambos países presentan grandes diferencias en su composición económica, y también en la magnitud y en los rasgos que caracterizan la pobreza y la indigencia. En este sentido, se debe entender que las estrategias y las formas de abordar el enorme desafío que implica la reducción de la pobreza, difícilmente serán idénticas, aunque pueden compartir algunos enfoques y tener un eje central común en su diseño.

A continuación, se presenta una breve descripción de ambos programas, que servirá de base para entender cómo dichos diseños son llevados a la práctica.

A. Programa Oportunidades en México

El programa Oportunidades es uno de los más amplios programas de alivio a la pobreza en América Latina y el Caribe, se inicia en el año 1997 con el nombre de Progresá, puesto en marcha por el gobierno anterior del PRI, en el 2002 durante el gobierno del Presidente Fox, cambia su nombre por Oportunidades.

El Programa forma parte de la estrategia gubernamental Contigo que integra las políticas sociales del Gobierno Federal y está vinculado al incremento de capacidades y apertura de opciones de desarrollo para las familias. Se estructura a partir de las acciones intersectoriales, en los programas sectoriales de salud, educación y desarrollo social, igualmente, las acciones del Programa se ubican en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (Loría, 2006).

El presupuesto del programa para el 2004 alcanzó a 25 mil millones de pesos (2,400 millones de dólares aproximadamente) y para el año 2005 asciende a 32,800 millones de pesos (alrededor de 3,000 millones de dólares)¹. Hacia 2003 los recursos del programa alcanzaban a un 0,4% del PIB, para 2006 pasaron a constituir un 0,5% del PIB. De este modo, el programa Oportunidades se plantea como uno de los pilares de la política social mexicana para combatir la pobreza y la desigualdad.

En el 2001 se habían incorporado 2,3 millones de familias, con las cuales se trabajaba con suplementos de alimentación, atención médica gratuita, becas para los niños y una transferencia monetaria. El programa entrega transferencias bimestrales de 500 pesos (US\$ 45,9) en efectivo, por hijo, a las madres de familia, cantidad que significa 8.33 pesos diarios (US\$ 0,8) por cada menor de edad beneficiario de Oportunidades. El monto de las becas varía de acuerdo con el grado escolar: un joven con secundaria y nivel superior percibe desde 400 pesos mensuales (US\$ 36,7), más la alimentación que se otorga en su hogar. En el 2004, la cobertura se extendió a 5 millones de familias, alrededor de 25 millones de personas no sólo rurales sino también de localidades semi-urbanas y urbanas, se incrementó también el número de servicios: acceso al ahorro, servicios de crédito y sistema de seguridad social. Desde el inicio del programa Progresá y actualmente con el programa Oportunidades, la familia continúa siendo el grupo objetivo. Sin embargo, en el presente existe también atención focalizada en subgrupos, como la atención a los jóvenes y a los adultos mayores.

Su objetivo principal es atacar los factores estructurales de la pobreza y aliviar sus consecuencias inmediatas. De este modo, sus principales áreas de intervención son la educación, la salud y la alimentación:

1. Educación: La educación tiene un papel muy importante, puesto que se la considera fundamental para salir de la pobreza y no reproducir las situaciones de pobreza familiares. De este modo, se asignan becas escolares a un grupo de menores de 18 años; a los adolescentes de entre 14 y 19 años, se les entrega una transferencia monetaria durante los diez meses que dura el año escolar. Es interesante notar el esfuerzo por equilibrar el nivel educativo de niños y niñas puesto que el monto de la beca crece a medida que aumenta el grado escolar del beneficiado, y también, que a nivel secundario y medio, el monto de las becas es más alto para las niñas. Adicionalmente, se debe destacar que se incluye dentro de la ayuda a los escolares, un apoyo para útiles escolares. Todas estas formas de ayuda se encuentran sujetas a la asistencia regular a la escuela, es decir, una asistencia de por lo menos un 85% para la educación primaria. Así, el programa aprovecha esta ayuda monetaria, para incorporar un grado de corresponsabilidad entre el beneficiario y el programa.
2. Salud: Cada vez que una persona pobre o con bajos ingresos se enferma aumentan los riesgos de ser atrapado por el círculo de la pobreza, dado los altos costos de los servicios de salud. En este sentido, el programa subraya la importancia de la prevención médica, con controles preventivos, charlas educativas, promoción de una mejor nutrición, con la entrega, por ejemplo, de un paquete esencial de servicios de salud, remedios y consejos para el autocuidado.

¹ La información sobre montos del presupuesto y transferencias fue proporcionada por Rogelio Gómez Hermosillo, coordinador nacional de Oportunidades, en entrevista publicada en la página Web de la Presidencia de la República, los cálculos para la conversión a dólares de Estados Unidos se hicieron a precios de 2005.

3. Alimentación: Dentro del programa, el foco se ha puesto en el grave problema de desnutrición de las familias pobres. Así, se diseñó el reparto gratuito de los complementos alimentarios Nutrisano y Nutrivida, y la atención médica y los talleres sobre nutrición, que dan seguimiento al estado de salud de las familias. De todas maneras, se considera que las transferencias monetarias a las familias, fortalecen la seguridad económica de los hogares y mejoran la calidad de la dieta.

En cuanto al modo de selección de las familias beneficiarias, esta se realiza sobre la base de datos del Comité Técnico para la Mediación de la Pobreza, convocado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Las familias deben estar en situación de pobreza alimentaria y de capacidades, es decir, que su ingreso no alcance a cubrir las necesidades del consumo básico en alimentación, salud y educación. Sobre la base de encuestas se asigna un puntaje a cada familia con el cual se determina su inclusión o no dentro del programa Oportunidades.

B. Programa Puente en Chile

El programa Puente nace el año 2002 en el marco del sistema de protección social para las familias pobres Chile Solidario y como respuesta a la persistencia en Chile de 225,000 familias en situación de extrema pobreza. La dificultad para reducir los denominados núcleos duros de la pobreza fue el estímulo para la creación de este programa. La constatación que esta población no conocía sus derechos ni la oferta gubernamental de servicios para atenderlos se plasmó en este programa cuyo objetivo es “construir un puente entre ellos y sus derechos, que pueden ejercer para derrotar su condición de extrema pobreza”.

El diseño del programa parte del análisis de que la pobreza no solamente tiene una causa sino que tiene sus raíces en un complejo conjunto de razones. De este modo, el Programa Puente se constituye como un programa social holístico, ya que se preocupa de los diversos aspectos de la pobreza. La base de trabajo es la familia, considerada como grupo social único, dinámico y adaptativo (Prieto y otros, 2003). Se busca que las familias puedan acceder a sus derechos mediante el acceso a la educación, a la salud y al trabajo remunerado.

Para mejorar sus condiciones de vida, el programa destaca la importancia de vincular estas familias a las redes sociales, ya sean institucionales o comunitarias, conectarlas con su entorno y con las demás familias. Para dicho objetivo, se plantea la necesidad de una respuesta integral con componentes asistenciales y promocionales:

1. Apoyo psicosocial a las familias, en el cual juega un gran papel el denominado Apoyo Familiar, que es la persona que mantiene una relación estrecha y personalizada con visitas al domicilio de las familias “Puente”. Su trabajo consiste en entregar información, explicar las propuestas del programa, animar los talleres, aportar un apoyo psicosocial a los miembros de la familia y dar un seguimiento a estas familias. Lo que se espera del profesional es: “buscar instalar o fortalecer ciertas capacidades – de autodiagnóstico, análisis de alternativas, negociación de opciones al interior de la familia, definición de metas, construcción de proyectos y, en definitiva, de compromisos de acción que hagan posible un mejor aprovechamiento de los recursos puestos a disposición de las familias.” (FOSIS, 2004d, pág. 8). El perfil del Apoyo Familiar corresponde a profesionales o técnicos contratados por el FOSIS y funcionarios municipales en áreas de salud y educación, en su mayoría son profesionales de las ciencias sociales, recién egresados con extensas jornadas laborales y bajas remuneraciones (Rangel, 2005), sin embargo, se constituyen en figuras esenciales para el buen desarrollo del programa.

2. Bono de protección a la familia, asociado al cumplimiento del contrato firmado con la familia de acuerdo a sus necesidades, el que se entrega a la mujer. Este bono se otorga por un período máximo de 24 meses y es decreciente: de 10.500 pesos (US \$ 19,5 dólares)² los primeros seis meses, de 8,000 pesos (US \$ 14,8) entre los 7 - 12 meses, para el segundo año (13 a 18 meses) de 5,500 pesos (US \$ 10,2) y de 3,155 pesos (US \$ 5,8) para el período de 19 a 24 meses. Luego de los 24 meses en el Programa Puente, las familias reciben un Bono de Egreso durante 3 años de 3,155 pesos.
3. Subsidios monetarios garantizados, que otorgan acceso a la red de subsidios sociales (maternal, familiar, de vejez o invalidez, alimentación escolar)
4. Acceso preferente a programas de promoción social, tales como capacitación laboral, nivelación de estudios, rehabilitación de drogas, prevención de violencia intrafamiliar y otros. En el programa se organizan talleres, cursos de capacitación y habilitación para el trabajo y otras actividades para lograr la meta del desarrollo personal y de la educación, puesto que la pobreza no es solamente considerada en términos de falta de recursos monetarios, sino también de carencias en el plano emocional, de conocimientos e información.

El programa Puente plantea un listado de 53 condiciones mínimas para poder superar la extrema pobreza. Estas condiciones se agrupan en siete áreas: identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos, es decir, los principales problemas que enfrentan las familias. Sobre la base de un contrato, la familia se compromete en cumplir estas condiciones y por su parte, el Apoyo Familiar se hace cargo de ayudar la familia para lograr sus metas. Por ejemplo, si una mujer beneficiaria tiene que ir al consultorio para hacerse el Papanicolau, el Apoyo Familiar le explica los trámites necesarios para realizarse el examen. Adicionalmente, se llevan a cabo diversos programas y talleres, por ejemplo, en el plano laboral se hace nivelación de estudios, clases de alfabetización, reinserción laboral y empleo. Se entrega un capital para desarrollar actividades económicas y financiar proyectos que mejoran las condiciones de vida (ayuda para arreglar casas, agregar camas, etc.).

El programa tiene una duración de dos años y el trabajo se lleva a cabo en tres fases. En una primera fase de acompañamiento, se trabaja con las familias de manera intensiva, en una segunda etapa de inserción social se trata de contactar a la familia con la red social, en la tercera etapa de desarrollo, el apoyo familiar sólo las visita para realizar un seguimiento al cumplimiento y avance hacia los objetivos propuestos. El presupuesto destinado a este programa alcanzó a 0,10% del PIB en 2004 y a 0,11% del PIB en 2005.

Por otra parte, la selección de las familias beneficiarias se realiza de acuerdo con el sistema de la Ficha del Comité de Asistencia Social (CAS), que registra el nivel social de los hogares chilenos. La ficha CAS es un instrumento de estratificación socioeconómica que se aplica en todos los municipios del país y se utiliza para identificar y seleccionar potenciales beneficiarios de programas sociales, principalmente transferencias monetarias directas a la población. Con los datos de esta ficha se crea un puntaje por familia con el cual se determina si la familia puede ser beneficiaria del programa o no. Dicho puntaje no se calcula sólo de acuerdo al ingreso de las familias, sino también de acuerdo con el nivel de educación, con las pertenencias, el estado de la vivienda, es decir, se basa en el enfoque de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Sobre los resultados de la ficha CAS, se comenzó a contactar a las familias que tenían el puntaje necesario para ingresar al programa, contactándose entre el 2002 y diciembre de 2004, 156,000 familias y firmaron un contrato de participación con el cual se comprometían a involucrarse activamente en el programa para poder superar su condición de indigencia. En dicha

² El cálculo se hizo al valor del dólar en abril de 2007, 539 pesos.

primera fase, 94,4% de las familias contactadas aceptaron trabajar con el Puente, mientras que el resto no aceptó por razones de tiempo o falta de interés (FOSIS, 2004a). Cabe destacar, que la cobertura territorial del Programa es casi completa, al contar con la presencia del programa Puente en casi la totalidad de las comunas (93%) que tienen población en extrema pobreza (Cohen, Martínez y Fernández, 2003).

Los resultados de las asignaciones con la ficha CAS han sido criticados al focalizar su atención en aspectos cuantitativos de la pobreza por sobre los aspectos cualitativos. Por ejemplo, si una familia es potencial candidata para recibir los beneficios del programa de acuerdo a su ficha, pero se encuentra en el borde de dicha calificación, puede dejar de ser elegible sólo al modificar el material del piso de su vivienda, aún cuando su situación general permanezca constante. Esto sucede cada vez que se intenta dar un enfoque puramente cuantitativo a un tema tan complejo como la pobreza, que incorpora no sólo aspectos financieros, sino también, aspectos sociales, psicológicos, laborales, entre otros. Estas críticas, llevaron a la modificación de la ficha a partir del año 2006, poniendo en marcha la Ficha de Protección Social que intenta captar de mejor manera los riesgos asociados a la pobreza.

C. Diferencias y similitudes de los programas

Como se señaló anteriormente, ambos programas guardan fuertes similitudes, aún cuando se desarrollan en lugares con gran diversidad cultural y económica y la cobertura de ambos programas es de una escala muy diferente. Dentro de las semejanzas cabe destacar que ambos poseen un marco teórico similar, en el cual las causas de la pobreza son variadas y por tanto los programas se plantean con múltiples objetivos y donde las familias son el centro de su diseño e intervención.

De este modo, ambos programas poseen una concepción multicausal de la pobreza y buscan consecuentemente, una solución integral al desafío de erradicación de la pobreza a largo plazo y desde una perspectiva de los derechos sociales. Desde esta mirada, la lucha contra la pobreza es considerada como un imperativo ético y no como un variable de ajuste económico. Así, ambos programas sociales se demarcan de los esfuerzos anteriores considerando dos conceptos muy importantes y que trataron de generar cambios en el modo de reflexionar y aplicar las políticas sociales en América Latina: capital humano y capital social.

El enfoque de capital social³ es el más adecuado para los nuevos programas sociales al cambiar la visión de la población pobre como pasiva y tener en cuenta su capital social: sus capacidades de relacionarse con los demás, de generar redes, de organizarse para poder salir de su condición. Esta nueva mirada de la pobreza y del rol de los pobres en la lucha por erradicarla, cambia también el papel de las autoridades públicas. En la visión tradicional, los pobres sólo podían esperar la ayuda del gobierno para sobrevivir, en cambio ahora, pasan a ser el actor central para salir de su condición de pobreza, cambiando también de paso, la lógica de las políticas sociales. Así, en vez de considerar los pobres como personas que no tienen, se consideran sus cualidades para salir de la pobreza. Mediante los programas sociales, los gobiernos solo construyen un “puente” entre ellos y los pobres y les dan así una “oportunidad” para salir de la pobreza.

Es quizás la incorporación de este concepto el hecho más relevante a la hora de examinar el diseño de ambos programas, ya que esta nueva visión revela un cambio en el paradigma de los enfoques de la superación de pobreza, donde la población pobre mantiene su condición debido a la existencia de un círculo vicioso del cual puede salir con el impulso del Estado, tal como lo señala una asistente social que trabajo con familias del programa Puente:

³ Existe un vasto debate sobre la definición de capital social así como sobre los tipos de capital social, al respecto se sugiere ver Atria y otros, 2003 y Arriagada, 2005b.

“Porque quiero dejar en claro que el ser pobre es una condición que es impuesta, el pobre no es pobre porque es flojo, hay una gran voluntad de salir de la pobreza, y se esfuerzan, la mayoría de las mujeres no solamente piden en la calle o cantan en las micros, sino que también planchan, limpian ropas ajenas, y se la rebuscan de la manera más ingeniosa que el Puente les podría ofrecer”

Esto significa un gran cambio en relación con las políticas sociales anteriores de lucha contra la pobreza, las cuales se caracterizaron por un enfoque más asistencialista, que consideraba a las personas pobres como actores pasivos, receptores de la ayuda del gobierno en forma de transferencias monetarias o de mercaderías. En ese sentido, no existía una reflexión tan nutrida sobre la naturaleza de la pobreza y la manera de erradicarla de manera sostenible. Más aún, las políticas sociales tradicionales tuvieron efectos negativos, al generar dependencia al no ser limitadas en el tiempo. En efecto, como se señaló, existe evidencia de que muchos programas anteriores tenían problemas de funcionamiento, por ejemplo, errores de focalización, falta de coordinación intersectorial y también corrupción y clientelismo. Eso perjudicaba a los beneficiarios de los programas y no ayudaba a salir de la pobreza de una manera sostenible. También hubo críticas en contra de los tradicionales programas de lucha contra la pobreza por el monto de las transferencias monetarias: como no había otro propósito que la distribución monetaria directa a los pobres, ésta era a la vez insuficiente para cubrir las necesidades básicas de las familias y a la vez excesiva al crear dependencia. Adicionalmente, existía el problema de que al tratarse de programas netamente dependientes del nivel de presupuesto, en la mayoría de las ocasiones existía un baja cobertura, dejando de lado a buena parte de la población (Villatoro, 2005).

En los nuevos programas de erradicación de la pobreza, existe una voluntad de cambiar estos efectos perversos de las políticas sociales anteriores. Así, al tomar en cuenta el concepto de capital social, los diseñadores de los programas sociales, como el programa Puente y Oportunidades, propusieron usar su potencial para poder terminar con la pobreza, o al menos, con la indigencia de manera durable, considerando las cualidades de los pobres, y de esta manera marcaron una diferencia notable con las iniciativas precedentes.

Los programas de transferencias condicionadas a la acumulación de capital social y humano en educación, salud y alimentación, buscan atacar las causas profundas y diversas de la pobreza para de esta manera, interrumpir su reproducción intergeneracional y frenar el círculo vicioso de la pobreza.

Esta nueva mirada, donde las personas pobres quieren salir de su condición, y poseen voluntad para cambiar sus condiciones de vida, implica el diseño de nuevos programas sociales en los cuales, justamente, el pilar es la voluntad. De este modo, se trabaja en estos dos programas con un contrato entre los profesionales y los beneficiarios y sobre la base del compromiso, de la corresponsabilidad. El beneficiario se siente entonces, más comprometido con el programa, con más poder para cambiar su vida y la de su familia. Después de establecerse un contrato entre el profesional del programa y la familia, se trabaja con retribuciones y recompensas por el logro de las metas del programa, por ejemplo, con la entrega de un bono.

Si existe voluntad de parte de las autoridades para renovar sus conceptos en la lucha contra la pobreza, hay que analizar ahora, cuáles son los resultados de esta nueva concepción ¿Se potencia el capital social de la población pobre? ¿Cuáles son los resultados y las consecuencias de la aplicación de conceptos nuevos en los programas? ¿Cómo son afectadas las familias y las relaciones de género por los programas? Estas serán las interrogantes que se intentarán responder en las secciones siguientes a partir del trabajo realizado con los programas Oportunidades y Puente.

III. La familia: centro de los programas como sujeto y actor

Dentro de la similitud que existe entre los programas Puente y Oportunidades, una de las más destacables es su eje de acción: las familias en situación de pobreza. Ambos programas tienen como beneficiarios no a individuos en situación de pobreza, sino a todo el conjunto familiar.

Tomar a la familia como base de un programa de alivio de la pobreza no es una casualidad. La familia es el lugar donde se llevan a cabo los procesos de reproducción cotidiana y generacional. Es entonces el lugar en donde se pueden cambiar las conductas, las costumbres que hacen que las familias permanezcan en situaciones de pobreza. La familia sirve de medio para educar, transmitir, capacitar a sus miembros con la ayuda de los programas. De acuerdo con Bourdieu (1997) la familia asume en efecto un papel determinante en el mantenimiento del orden social, en la reproducción biológica y social, es decir, en la reproducción de la estructura del espacio social y de las relaciones sociales. Es entonces, al interior de la familia que los programas pueden actuar con más eficiencia para poder resolver las causas fundamentales de la pobreza, y terminar con el círculo vicioso de la pobreza. A continuación se examinan las nociones de familia utilizadas en ambos programas, y se intentará determinar la efectividad, en términos de superación de la pobreza, de trabajar con dicho grupo objetivo.

A. La noción de familia de los programas.

1. La familia: un elemento central en América Latina

Al igual que los programas Puente y Oportunidades, en otros países de la región existen programas cuyo eje central de acción se desarrolla en torno a la familia⁴, elemento relativamente novedoso si se considera que hasta los años noventa gran parte de los programas sociales de los países de América Latina y el Caribe se encontraban enfocados en individuos o en grupos específicos: jóvenes, las mujeres, la tercera edad, desempleados y otros. Sin embargo, aún cuando la familia no era el sujeto mismo de las políticas, los programas tienen implícito un modelo de familia a menudo bastante alejado de la realidad cotidiana de los y las destinatarias de esas políticas (Jelin, 2005).

Así, la familia sigue siendo una de las instituciones sociales más valoradas para el bienestar material, social y afectivo de los individuos. En este sentido, es importante considerar que la familia, se encuentra en el centro de la cultura de la región, tal como se puede deducir del hecho que el 90,5% de los latinoamericanos consideren a la familia como muy importante, por sobre el trabajo (77%), el servicio al prójimo (60%), la religión (55%), el tiempo libre (45%), los amigos (41%) y la política (14%) (Sunkel, 2004). Estas cifras permiten entender el importante papel cultural de la familia en América Latina como eje básico para la constitución de valores, cohesión social así como para la supervivencia material de las personas.

A pesar de los cambios experimentados por la familia durante el último siglo, los programas sociales tienden a considerar la existencia de un modelo único de familia armónica y con división de funciones, basada en la idea que el hombre es el único que aporta económicamente al hogar y que la madre desempeña tan sólo tareas domésticas (Arriagada, 2006). Hacia el 2005, en América Latina ese modelo tradicional de familia correspondía a sólo 20% del total de los hogares y al 24% de las familias urbanas. Esta situación da cuenta de la diversidad de familias existentes y la incorporación masiva de las mujeres al mercado laboral, su transformación de amas de casa en exclusividad a trabajadoras y amas de casa de manera simultánea. Así, entre 1990 y 2005 la tasa de participación laboral femenina en las zonas urbanas de 18 países aumentó de 45,9% a 58,1% (CEPAL, 2006b).

No obstante estos grandes cambios culturales, la familia en América Latina está marcada por los mandatos de la religión católica: la familia es un núcleo, formado por la madre y el padre unidos por el matrimonio, y los hijos, pudiendo también, extenderse a la familia que vive bajo el mismo techo. Es precisamente esta visión de familia la que es considerada por las políticas sociales y los programas de reducción de la pobreza de la región, la cual, muchas veces, no incorpora las diversas composiciones y diversidad de las familias. Así, no se incluye en la estrategia de desarrollo de los programas, a las familias con jefatura femenina, las familias con hijos de diferentes padres, las familias con madres adolescentes, las familias con problemas de violencia doméstica, las familias a distancia y otras. Estos diversos tipos de familias no pueden ser considerados de la misma manera, ya que las dinámicas internas son muy distintas. Por ejemplo, en el caso de una familia con problemas de violencia intrafamiliar, el hecho de que las transferencias monetarias lleguen a manos de la mujer puede generar aún más violencia, pudiendo también, influir negativamente en la asistencia de la mujer a los talleres que un determinado programa contemple, tal como lo relata una asistente social del programa Puente:

⁴ Al respecto se pueden mencionar los siguientes programas Familias por la Inclusión Social, de Argentina, Beca Familia de Brasil, Familias en Acción de Colombia, Programa de Acción Familiar Honduras, Red de Protección Social mi Familia de Nicaragua, entre otros (véase CEPAL, 2006b).

“Si vas a proponer a una mujer una atención contra la violencia integral, no sirve de nada concientizarla, si no le explicas también al marido que es un derecho fundamental de la mujer a no ser golpeada. Entonces habría que decir anda tú, tu niño y tu pareja, y tienes que explicarle a la mujer lo que puede hacer jurídicamente, como actúa el municipio para ayudar a la mujer golpeada (...)”.

2. Cambios en las familias en Chile y México

Como se señaló previamente, la familia ocupa un lugar central en la cultura latinoamericana. Sin embargo, es necesario precisar de qué tipo de familia se habla a la hora de diseñar y ejecutar programas de políticas sociales. Como institución central y universal, la familia cambia en su composición y en sus funciones junto con las transformaciones sociales y económicas. Los programas sociales consideran un cierto tipo de familias, una cierta concepción tradicional, mientras que las familias chilenas y mexicanas han evolucionado de manera notoria durante las últimas décadas.

En México, las familias se diversificaron en sus estructuras: el 66% de ellas siguen siendo familias nucleares, pero hay un aumento importante de los hogares unipersonales y de las familias con jefas. Por su parte, en Chile, se remarca dicho fenómeno con más peso todavía, con el 44,8% de las familias nucleares biparentales y un aumento fuerte de los hogares unipersonales en ambos países (véase cuadro 2). De total de los hogares en México y en Chile sólo 26 % corresponden al modelo tradicional de familia (*breadwinner model*), es decir a una familia nuclear biparental con hijos y con padre proveedor y madre ama de casa (véase cuadro 3).

Cuadro 2
CHILE Y MÉXICO 1989-2004 TIPOS DE FAMILIAS URBANAS

Tipos de hogares y familias	Chile		México	
	1990	2003	1989	2004
Hogares no Familiares	10,8	13,1	8,7	12,7
Unipersonales	6,5	8,7	4,6	8,7
Sin núcleo familiar	4,3	4,4	4,1	4,0
Hogares Familiares				
Nucleares	64,4	63,1	71,6	65,9
Sin hijos	7,8	8,4	6,3	7,9
Biparentales con hijos	47,8	44,8	57,6	47,6
Monoparentales jefa	7,7	8,7	6,4	9,1
Monoparentales Jefe	1,2	1,2	1,2	1,3
Extendidas	23,1	22,7	19,2	20,8
Compuestas	1,7	1,2	0,5	0,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: CEPAL, Panorama social de América Latina, edición 2006. CEPAL, Naciones Unidas.

Cuadro 3
CHILE Y MÉXICO 1989- 2005 PESO DE LA FAMILIA TRADICIONAL
(Male-breadwinner system)¹

Porcentaje de la familia Tradicional sobre	Chile		México	
	1990	2003	1989	2004
El total de hogares	34,5	26,3	42,8	26,4
El total de familias	38,7	30,3	46,9	30,3
El total de familias nucleares	53,6	41,7	59,8	40,1

Fuente: CEPAL, tabulados especiales sobre la base de las encuestas de hogares respectivas

¹ Familia tradicional: familia nuclear constituida por padre proveedor, madre ama de casa e hijos.

Es importante, una vez que se constatan los cambios que han experimentado las familias, determinar si la ejecución de los programas ha influenciado dicho cambio. Esta consideración presenta importantes dificultades, ya que al no tratarse de fenómenos uni-causales, existen diversos factores que explican estas transformaciones. Por una parte, es necesario indicar que el paso a una familia monoparental con jefatura femenina puede tener efectos tanto positivos como negativos en la vida de sus miembros. Así, por ejemplo, durante el proceso del programa Oportunidades se constató un aumento de las familias con jefatura femenina debido a que la mujer decidió dejar a su marido por causas de violencia intrafamiliar, de alcoholismo, o drogadicción, efecto que suele ser considerado positivo para la tranquilidad y la salud de la familia. Sin embargo, esto también puede significar consecuencias negativas ya que muchas veces, la familia deja de recibir el aporte económico del padre, que constituye un importante porcentaje del presupuesto familiar. En este sentido, las transferencias monetarias y la ayuda de los programas pueden ser un motor para dejar al hombre agresor, aunque en muchas ocasiones, el monto no es suficiente para sustituir el ingreso perdido. Asimismo, si el apoyo de los programas no continúa (sistema personalizado de ayuda a la mujer jefa del hogar) una vez que la mujer abandona a su marido agresor, los problemas para la jefa de familia suelen incrementarse.

La atención a los problemas de cada una de las familias se trabaja a una escala micro, con los asistentes sociales que van a las casas y que se dan cuenta de los problemas de las familias, pero hace falta una atención a nivel general y continua de los problemas, por ejemplo, vinculados con la ausencia permanente o transitoria del padre de familia.

B. Las percepciones de las familias

1. La visión de los programas

Para poder aislar los logros y fallas de los programas, es importante devolver la palabra a los sujetos y actores de aquellos, es decir, las familias y determinar la manera en que perciben y reciben a ambos programas.

Lo que primero surge como reacción de las familias beneficiarias es la gratitud espontánea con la cual hablan de los programas. Así, durante la entrevista de una familia beneficiaria del programa Puente, en la comuna de La Pintana, población de Santiago de Chile, distintas mujeres jefas de familia dicen:

“le agradezco mucho a las tías del Programa, porque me han ayudado harto y fue bonito compartir con ellas, me han regalado camas, que no tenía camas, se han portado súper bien.”

“no tengo nada que decir del Programa, solo las gracias”

“si, me ha ayudado, no tengo na’ que decir”

“la agradezco hartito a ella (al apoyo familiar)”

Este tipo de afirmaciones positivas, si bien demuestran el sentir de quienes son los directos actores y protagonistas de los programas, deben tomarse con cautela, ya que muchas veces, el miedo a perder la ayuda, la aprehensión frente a alguien nuevo o quizás, la sencillez de las personas, puede sesgar sus comentarios. En este sentido, aún cuando no se realizan muchas críticas o quejas de modo directo, implícitamente en algunos de sus comentarios, se pueden desprender alertas y miradas que son fundamentales de considerar, como en el caso de una familia del programa Puente en la comuna de la Pintana:

“el programa esta bien lo que hace, yo le agradezco hartito al programa, pero debería preocuparse por los niños”

Aunque esta madre de familia no se queja directamente del programa y repite sus agradecimientos, matiza el aspecto positivo del programa recomendando más preocupación por los niños. Es posible observar situaciones similares en el caso de familias beneficiarias del programa Oportunidades, como lo que dice esta mujer:

“ha ayudado a salir de apuros y a estar un poco más tranquila, pero seguimos siendo pobres porque la oficina de la comunidad no permite superar dicha condición” (González de la Rocha, 2005)

Ambos comentarios permiten conocer una mirada muchas veces olvidada a la hora de evaluar el impacto de los programas de erradicación de la pobreza. Asimismo, una mujer sobre el programa Puente manifiesta el peso burocrático del mismo y las dificultades de poder llevar a cabo las obligaciones:

“me quitaron el familiar de mi hija porque tenía que hacer un montón de trámites y no puedo andar sola con mi dolor de cabeza y la pierna que no me acompaña”

“fui hace poco a pedir ayuda porque quería arreglarme la dentadura, pero no me quisieron atender, me dijeron que no, usted no pertenece acá.”

Las familias indigentes, descolgadas de las redes sociales e institucionales no están acostumbradas a enfrentarse a ese tipo de trámites, a las reglas de la burocracia y lo señalan como una clara desventaja a la ayuda recibida. Sin embargo, esta visión no pertenece sólo a las familias, así una asistente social del Puente afirma:

“Y lo peor, pero no solamente del Puente, del sistema en general, es la poca comunicación que existe en las instituciones, la misma municipalidad que está al frente no sabe qué es el Puente, vienen la familia y les dicen tienen que ir para allá, y así no es, y también en el hospital, el colegio, las escuelas, municipalidades que se supone que la gente tiene asegurada un cupo y la comida, y no saben, porque no les dicen.”

Esta falta de comunicación entre las diversas instituciones (municipalidades, consultorios, etc.) debilita el trabajo del asistente social, así como también disminuye la confianza y cooperación de las familias con el programa.

En el caso del Programa Oportunidades para las familias no estaba claro el procedimiento por el cual las familias “egresaban” del programa, entre las recomendaciones indicadas por las evaluaciones se señalaba la importancia de que se conozcan las “puertas de salida” y los mecanismos de “graduación” (González de la Rocha, 2005).

2. Efectos de los programas sobre las familias

Para poder evaluar los resultados de los programas de lucha contra la pobreza es importante establecer si sus objetivos se lograron, es decir, en el caso de los programas Puente y

Oportunidades, determinar si las familias beneficiarias lograron salir de la pobreza. Sin embargo, resulta muy difícil establecer estos resultados ya que las familias están en constante cambio, tanto en su estructura, como en sus miembros. De este modo, resulta más fácil y conveniente, ver los cambios en los hogares en dos niveles: material y psicológico.

Tomando en cuenta el consumo y los gastos de los hogares de Oportunidades, es posible observar cambios importantes en la alimentación. De este modo, gracias a las transferencias, las familias pueden consumir alimentos más variados, pudiendo comprar “*más frijoles, más harina*”, aunque, “*rápido se acaba, pero puede uno comprar un poco de carne el día que llega el dinero*” (González de la Rocha, 2005).

Sin embargo, la ayuda no siempre resulta positiva para las familias del programa Oportunidades, ya que aún cuando existe ayuda para la vivienda y la asistencia de los hijos al colegio, dichos servicios generan costos adicionales, tales como el uso de computadores, necesidad de fotocopias, etc., que recargan el presupuesto familiar, disminuyendo, generalmente, el ingreso disponible para alimentación. Así, el hecho de contar con un monto asegurado cada mes facilita el consumo, pero genera a su vez un efecto negativo, lo que disminuye las oportunidades de la familia para desarrollarse y salir de su condición de pobreza. Es importante notar que quizás es ésta la gran diferencia que existe entre los dos programas estudiados: el programa Oportunidades acordó la entrega a las familias de un bono monetario mucho más importante que el del Puente, lo que le otorga un rasgo más asistencialista, mientras el programa de Chile, asigna más importancia al esfuerzo de las propias familias para generar ingresos.

La generación de conciencia por parte de las familias del programa Puente de que pueden salir de la pobreza, convencidos de que tienen esa posibilidad y de su rol de actores en dicho proceso, es sin duda uno de los cambios más importantes experimentados por las familias a consecuencia del programa. De esta convicción nace la motivación, el empeño y el compromiso con el programa. De este modo, las familias señalan:

“Uno tiene que moverse como sea pa’ los hijos, yo tengo responsabilidades, y hay que apechugar nomás po!”

“Mire, es que lo que pasó es que no quería que me ayudaran tanto, quería que sea de nosotros, que nosotros nos esforzáramos, porque uno no puede depender de personas de afuera, tiene que ser de nosotros, nosotros tenemos que apechugar, así que le dije eso a la tía”

“Mi hija, la gordita que está afuera, le pedía mucho, yo le dije no po, para, porque si uno necesita algo, debe ser del esfuerzo de cada uno”

Estas palabras muestran la voluntad que tienen estas mujeres y su enorme deseo de salir de su condición, o al menos, mejorarla. Esto es un cambio notable de comportamiento de los beneficiarios dentro de un programa, ya que se transforman en actores concientes de su rol dentro del programa, sin esperar que sea la ayuda del gobierno la que cambie sus destinos. Sin embargo, es importante considerar que dicha fuerza de voluntad, este esfuerzo cotidiano que hacen las familias para sobrevivir, no es algo tan nuevo, ya que existe y se renueva con cada crisis económica y los mecanismos de sobrevivencia deben ir transformándose para lidiar con sus escasos recursos y lograr sobrevivir el día a día.

C. La eficiencia de trabajar con las familias

1. ¿Cómo se trabaja con familias?

Una vez que se ha mostrado la percepción de las familias sobre los logros y fallas de los programas, es necesario considerar cómo perciben la relación con el o la asistente social. Ambos programas están diseñados para trabajar directamente con las familias, por lo tanto, la efectividad y los logros dependen de la relación y el grado de compromiso de las familias y del apoyo familiar, quien durante sus visitas y su continuo apoyo, va formando una estrecha relación con los beneficiarios. De este modo, la hija de una familia en la comuna de la Pintana, luego de expresar su agradecimiento con el apoyo familiar, revela la importancia del trabajo cercano.

“es que el programa está acá por algunas veces no’ ma’ po’, llega alguien y se va, mientras que ella empezó con nosotros y terminó con nosotros, mientras que otras chau, yo estoy agradecida con ella no fue como la otra (apoyo familiar).”

Y sigue diciendo, aunque su madre intenta calmarla:

“Es que las otras asistentes salían de acá y salían pelando⁵, en vez que ella se queda con nosotros hasta el final”

La madre: *“no, pelando no, Isabel”*

La hija: *“De ella no tengo nada que decir, pero las demás shaaa (se va)”*

A pesar de que la relación entre el asistente y la familia no está exenta de problemas, es una ventaja importante si dicha relación se basa en la colaboración de ambas partes. De este modo lo describe un apoyo familiar:

“Si po, imagínate estamos dos años con las familias yendo a sus casas, hay una confianza, es la única herramienta que tiene uno para trabajar porque recursos no hay. Entonces con lo que tu trabajas es con el vínculo casi siempre con la señora, que es la que más está (...) entonces tu te metes en la vida de uno y eres una persona que contiene la emoción, que escucha y eso la gente lo valora mucho, mucho.”

El trabajo del apoyo familiar contiene una dimensión fundamental que es el apoyo psicosocial a las familias. Si bien la ayuda en forma de transferencias monetarias tiene un importante valor para las familias, la relación con el apoyo familiar es fundamental para motivar, facilitar el trabajo del profesional y para resaltar la importancia de trabajar con una responsabilidad compartida entre el programa y la familia. Sin embargo, aún cuando el vínculo generado fortalece el trabajo, en cuanto a los cambios generados por el programa en las familias, se constata un cierto pesimismo de parte de la asistente social:

“Creo que la verdad no hay un cambio muy grande en la familia”

Reconoce, de todas maneras, que el programa entregó herramientas de información y que el conocimiento de las familias es más grande:

“la gente está mucho más informada que hace 4 años cuando empezó el programa, la gente no salía de casa mandaba los niños pa’l colegio y nada más, no sabía que había municipalidad, no sabía que había consultorio con salud gratis, un colegio gratis...”

De este modo, se reconoce la influencia del programa en las familias, al entregarles una herramienta fundamental: información. Sin embargo, para que los cambios sean profundos y

⁵ Pelando = criticando.

duraderos, es necesario desarrollar una visión integral de lucha contra la pobreza, considerando, especialmente, que el tiempo que se le dedica a cada familia es un factor clave en el éxito de la iniciativa. Si sólo se destina un par de años, con un régimen de visitas que disminuye en el tiempo (tal como sucede en el programa Puente), es posible que sea difícil transmitir la idea del programa, generar conciencia y conductas permanentes y sostenibles en la vida cotidiana que permitan a la familia salir de la condición de pobreza. Asimismo, es fundamental considerar que cada vez que los presupuestos son limitados, la cobertura territorial y temporal de los programas es menor, reduciendo su potencial.

2. ¿Realmente se trabaja con familias?

En las entrevistas a las familias es posible notar que la mujer es la que toma la palabra, que expresa sus dudas, su pensamiento y sus sentimientos. Si bien los dos programas tienen como sujeto central a las familias, en la práctica son las mujeres las que más se involucran y participan. Esta mayor participación, se debe por una parte al diseño de los propios programas, ya que el monto de las transferencias está a nombre de la mujer adulta de la familia. De este modo, se trabaja más con la mujer jefa de familia, partiendo de la idea que ellas son más responsables con el dinero y que están más interesadas por el bienestar general de la familia. Así nos dice un apoyo familiar del programa Puente:

“En el Puente se trabaja con la familia, la idea de la visita es que en este momento la familia se reúne y se trabaja con ella, pero mira, en muchos casos el hombre no está, entonces se trabaja con la mujer, y cuando el hombre está es súper pasivo. Si tu hablas quién lleva la casa es la mujer, la mujer se viene a inscribir, la mujer es la que va a pedir ayuda a la municipalidad, en el consultorio, y el gallo súper callado, súper flojo, súper tímido, así que cuesta establecer una relación de trabajo con él por este tema de timidez que hace que te escucha no'ma', es la señora que tiene un poco más de carácter.”

Esto obedece a una mirada tradicional de los roles dentro del hogar, en donde la mujer es muy activa, mientras que al hombre se le clasifica de pasivo, incluso flojo. Con esta visión, muchas veces ajustada a la realidad, es que en la práctica los profesionales deciden acudir directamente a la mujer, en vez de intentar que el hombre se interese por las actividades. De hecho, el mismo apoyo familiar afirma:

“eso me molesta también cuando llego y esta acá el gallo sentado y me dice que no tienen de que comer y como van tener si los dos se quedan en la casa”

Aún cuando el diseño de los programas Oportunidades y Puente afirma contar con una visión integral en sus acciones y su público, se puede observar que esto no sucede así en la práctica, ya que los hombres no tienen una participación muy grande en los talleres y reuniones, es decir, en las corresponsabilidades de los programas. Este hecho significa un gran desafío para mejorar el impacto de los programas: combatir las visiones tradicionales en donde el hombre carece de iniciativa y la mujer soporta todo el peso de las responsabilidades. Para que los hombres se interesen más en los programas y sus efectos en la vida de la familia, es necesario contar con talleres especializados para ellos, es decir, actividades diseñadas específicamente para su participación y motivación. Esto es lo que afirma una asistente social del programa Puente:

“El puente adolece de programas que vayan dirigidos al hombre como tal, con el rol que se quiera, ya que los talleres están principalmente dirigidos a las mujeres, ni siquiera para los hijos. El puente esta pensado para empoderar solamente al jefe de familia que es fundamentalmente la mujer, que es la que está en la casa.”

Esto es un punto negativo del programa, porque quizás lo que se debe hacer es entregar ayuda cada vez más focalizada, atender necesidades cada vez más específicas. Quizás atender a

menos familias, pero atenderlas mejor. En el caso de la implementación de servicios de apoyo, este debiera ser bien orientado a distintas personas o grupos, con distintas características: la pareja, mujeres, hijos, jóvenes, hombres, etc. Se supone que es un programa integral, pero en la realidad no lo es.

De este modo, para realmente trabajar con las familias y lograr sacarlas de la pobreza, es necesario atender las necesidades de cada uno de sus miembros, tomando en consideración las etapas del ciclo vital en el que se encuentran. Las mismas familias manifiestan su malestar de que el programa Puente no atienda más específicamente a los niños o a los jóvenes:

“Lo que pasa es que acá en esta población hay hartos niños, acá es la casa que hay más niños son 15 niños, entonces nos gustaría que se preocupara de ellos, que tengan regalitos pa’ la pascua, que reciban regalitos porque hay niños que no tienen de que comer este día (...) el programa esta bien lo que hace, yo le agradezco mucho al programa, pero debería preocuparse por los niños, porque no hay actividades o sea hay actividades, pero quedan arriba, de repente van caminando p’ allá p’ al fondo entonces corren peligro los niños.”

Es quizás este el mayor desafío: incorporar, dentro del diseño de los programas de superación de la pobreza, la diversidad de necesidades que se generan al existir una pluralidad de vínculos y formas de relacionarse al interior de la familia. Así, si no se considera en la estrategia de desarrollo de los programas a las familias con jefatura femenina, a las familias con hijos de diferentes padres, a las familias con niñas madres, a las familias con problemas de violencia intraconyugal, entre otras, se disminuye el potencial de los programas para ayudar a las familias a salir de la pobreza.

3. ¿Se potencia el capital social de las familias?

Las evaluaciones realizadas para evaluar si las familias logran potenciar su capital social son diversas para ambos programas. Se sostiene que el Programa Oportunidades ha logrado constituir grupos informales de mujeres donde hay muestras de solidaridad y de colaboración, aun cuando es difícil asegurar si estas relaciones no existían antes. No obstante, el hecho de que estas relaciones giren alrededor de las responsabilidades de la titularidad del programa hace suponer que su consolidación se relaciona con la operación del programa (González de la Rocha, 2005). El programa fomentaría el tipo de capital social de puente al interrelacionar y fomentar lazos entre las familias beneficiarias del programa. El riesgo en el caso de las comunidades mexicanas es la ruptura de lazos comunitarios en la medida que se producen conflictos entre familias incorporadas y no incorporadas al programa, en la medida que la selección de los beneficiarios no es clara para la comunidad y donde parientes con muy leves diferencias de ingresos quedan dentro y otros fuera del programa, generando en algunos casos fuertes conflictos y exacerbando en otros los preexistentes.

En el caso del programa Puente el énfasis ha estado en el establecimiento de relaciones entre las familias y la red social, es decir un tipo de capital social de escalera pero no de puente, en la medida que no se contemplan acciones que organicen y relacionen a las familias Puente entre sí ni de éstas con el entorno comunitario (Raczynski y Serrano, 2005). Tampoco es evidente que se establezcan relaciones de escalera efectivamente, ya que la atención de parte de los servicios sociales hacia las familias Puente sigue siendo vertical, y donde el mayor logro hasta el momento, como ya se indicó, es dar a conocer a las familias que existen ciertos servicios a los cuales tienen derechos a demandar atención.

En síntesis, aun cuando en el programa Oportunidades se ha trabajado el concepto de capital social para mejorar las evaluaciones del Programa⁶, los estudios indican que ha habido resultados mixtos en torno a la generación-destrucción de capital social. En el caso del Programa Puente no se indica de manera explícita que se esté utilizando este enfoque, que sería la condición básica para ayudar a fortalecer o generar capital social. Sin embargo, en la práctica se desarrollaría capital social en la medida que el programa lograra habilitar a las familias y evitar que se produzcan efectos negativos sobre el capital existente. En ese plano resulta fundamental el examen de los procesos y la evolución del programa ya que como sostienen Raczynski y Serrano (2005) la forma en que se hacen las cosas, los acuerdos que se toman y las responsabilidades compartidas que están detrás, constituyen la base de acumulación para la sostenibilidad de los procesos ligados al capital social.

⁶ Durante 2003, INDESOL realizó un seminario internacional sobre capital social e indicadores de evaluación específicamente destinado a desarrollar una metodología de evaluación de impacto para sus programas, en especial el de Oportunidades.

IV. La mujer: verdadero pilar de los programas

A. La noción de género en los programas

1. ¿Programas feministas?

Ambos programas plantean en su diseño el trabajo con las familias, es decir, consideran a las familias como medio para la superación de la pobreza. Esta afirmación se debe contrastar con lo que sucede en la realidad, donde los profesionales trabajan más con la mujer jefa de la familia que con otros miembros del hogar. Habida cuenta de este hecho, ¿se considera el rol de la mujer en el diseño de los programas? ¿Tienen ambos programas una visión de género en su lucha por reducir la pobreza?

En el caso del programa mexicano, existe cierta voluntad de considerar las desigualdades entre hombre y mujeres. De este modo, el programa favorece a las niñas para las becas otorgándoles un monto 10% (Molyneux, 2006) superior al entregado a los niños. Sin embargo, esta es la única medida de discriminación positiva para las mujeres, constatándose finalmente, que el programa apuesta más por las generaciones futuras que en las mujeres. En efecto, el hecho de que las transferencias se hagan a las mujeres no denota una voluntad de empoderamiento, sino más bien, una consolidación de una visión tradicional de los géneros en donde la mujer se sacrifica por el bien de la comunidad. Aún cuando las mujeres tienen un lugar preponderante en el desarrollo de los programas y en su diseño se reconoce su

importancia, los programas no tienen una mirada feminista, entendida como de igualación de derechos. Su objetivo no es el desarrollo de las mujeres para salir de la pobreza, sino el desarrollo de la familia entera, considerando el lugar principal que se le otorga a la mujer-madre en la familia.

Los programas tienen una visión materialista no feminista. En este sentido, la mujer es considerada en su condición de madre: como la persona mejor situada para poder enseñar a sus hijos maneras de desarrollo y así romper con el círculo de la pobreza. Una evaluación realizada con las familias Puente constata que al igual que en los proyectos, el 90% de las personas que participan de la evaluación del programa son mujeres (CyP, 2005).

En ambos programas el trabajo doméstico aparece naturalizado como parte del rol femenino puesto que consideran a la mujer en su rol de cuidadora de sus hijos, de educadora y la apoyan en esa acción, con las tareas de control de salud, de asistencia a la escuela y por supuesto, de buena alimentación. En el caso del programa Oportunidades, se ponen en marcha planes de acompañamiento de la mujer en sus diversas etapas del embarazo y cuando el niño es pequeño y requiere más atención. La construcción social de las necesidades de los pobres está centrada en el niño. En ese sentido, existe continuidad con las políticas sociales anteriores: aunque la mujer está al centro de los programas, no hay una atención particular para ella, ya que la visión de su papel sigue siendo la misma. Los programas refuerzan la división social de género en donde las mujeres tienen que ser antes de todo buenas madres. La mujer está considerada de manera muy tradicional, sirviendo a su familia, guardiana de los valores de virtud moral, altruismo, sacrificio: es un “ser para otros”.

2. Un cierto empoderamiento

Lo anterior, no significa que no se produzca empoderamiento, ya que son las mujeres las que manejan el ingreso (transferencias) y que reciben las herramientas de conocimientos, a través de los talleres y cursos del programa. Sin embargo, esto puede generar situaciones de estrés familiar, por ejemplo, si este empoderamiento es percibido como un abandono o una sub-valoración del papel del hombre. Incluso, es posible que el marido disminuya su esfuerzo por aportar ingresos al hogar al contentarse con las transferencias aportadas por el programa, lo que significa un efecto perverso para los propios intereses del programa y el bienestar de la familia.

Cabe destacar la contradicción sistemática que se produce entre el diseño de estos programas y la realidad: Aún cuando están diseñados sobre la base de concepciones tradicionales del rol de la mujer, muchas veces, las mujeres que participan en ellos, lo hacen por razones muy distintas a lo que dicho rol tradicional anunciaría: para desarrollarse, aprender, salir de la casa sin tener culpa, entre otras. Esto es lo que genera en ellas una forma de empoderamiento. En efecto, con las corresponsabilidades, las familias tienen que participar en actividades, talleres y cursos de capacitación, son las mujeres, consideradas como jefas de familia, quienes participan en las actividades y entonces salen de su entorno habitual, lo que constituye un logro muy importante.

De este modo, los programas sirven a las mujeres para aprender, extender sus conocimientos y fuentes de informaciones, como explica una asistente social:

“otra cosa positiva de los talleres es la entrega de información, por ejemplo, explicando los distintos tipos de servicios y centros de apoyos municipales, lo que le muestra todo un mundo de apoyo para ellas desconocido.”

Durante las clases y talleres, los encuentros entre las mujeres sirven para intercambiar sus historias, sus problemas, sus visiones de la situación, superar sus miedos y su poca confianza al notar que no están solas y que juntas pueden solucionar algunos de sus problemas. Es lo que dice una asistente social del programa Puente:

“de alguna manera ayuda a salir del encierro, que significa más pobreza, generando redes de amigas, de apoyo. Quizás no estaba pensado en los objetivos del programa, pero el hecho que en los cursos ellas se miraran, vieran que no eran la únicas golpeadas, o con problemas, sirve, al menos como ayuda psicológica al no sentirse tan solas. Es un enriquecimiento personal.”

Esta forma de empoderamiento no está planteada explícitamente en los programas, pero surge como externalidad positiva. Así sigue la misma asistente social:

“Al tener la oportunidad de seguir algunos talleres, se detecta que hay un proceso de empoderamiento, porque al comienzo las mujeres están tímidas, con vergüenza, muchas veces por su forma de hablar, pero con el paso de los días, y al ir explicándoles que es un asunto de conversación, va surgiendo la mujer fuerte y luchadora, que es capaz de hacer de todo para darle de comer a su familia”

De este modo, si bien los programas consideran el rol tradicional de la mujer, y sus objetivos de empoderamiento se centran en las familias, su metodología de trabajo en la práctica, genera un empoderamiento específico para la mujer, al favorecer las redes sociales y constituir un mecanismo de información fundamental para su desarrollo.

B. La mujer base para la eficiencia de los programas con las familias

Los programas no podrían ejecutarse sin el trabajo de las mujeres beneficiarias. Son ellas con su energía, su dedicación, su voluntad quienes favorecen al cumplimiento de las corresponsabilidades, que como se señaló anteriormente, son uno de los aportes fundamentales de ambos programas.

Luego de cinco años de evaluación cualitativa del Programa Oportunidades se concluye que sobresale la importancia de las mujeres en las economías domésticas tanto por medio de su papel tradicional de proveedoras de cuidado y servicios en el ámbito reproductivo, como en su cada vez más claro papel de proveedoras o co-proveedoras imprescindibles. Tanto las mujeres urbanas como rurales son receptoras de ingresos monetarios y en especies cruciales para el sostén de la familia. La incompatibilidad o tensiones crecientes entre las corresponsabilidades y los distintos trabajos de las mujeres (en el ámbito productivo y reproductivo) ha sido una constante a lo largo de las evaluaciones (González de la Rocha, 2006b).

Partiendo de la visión tradicional de una mujer/madre en la casa, preocupándose del hogar, y de un hombre proveedor trabajando al exterior para generar ingresos, se supone entonces que la mujer tiene más tiempo para dedicarse a las tareas de los programas. En el caso de Oportunidades, las promotoras dedican 30 horas al mes a las responsabilidades del programa (Molyneux, 2006). Entre los problemas que señalaron las familias Puente que desarrollan proyectos de micro emprendimientos se refieren a

“una serie de problemas de enfermedades de familiares y cansancio por tener que cumplir con las labores del hogar y de los hijos, el problema más grande se presenta en el momento cuando están empezando el trabajo en que se sienten solas y que no encuentran al interior de su familia el apoyo y la respuesta que desearían” (CyP, 2005)

En efecto, las actividades de los programas sobrecargan a las mujeres y les agregan un rol más a los que comúnmente desempeñan: madre, esposa, cuidadora del hogar, mujer en una comunidad y a veces también, profesional. Es lo que destaca una asistente social del programa Puente:

“Claramente se le carga la mano a la mujer, adentro de una sociedad machista como es la de Chile, la mujer tiene veinte roles, veinte tareas”

Los programas agregan trabajo y tareas sólo a las mujeres, mientras que su diseño estipula que van dirigidos a las familias. Esto es precisamente, lo que manifiesta una mujer beneficiaria del programa Oportunidades:

“El gobierno dice que me ayuda pero la única cosa que hace es darme un montón de trabajo más.” (Molyneux, 2006)

Incluso, aquellas medidas que expresamente intentan favorecer la igualdad de género, como por ejemplo, una beca mayor a las niñas, puede significar efectos negativos a la mujer. Así, es posible que antes de la existencia de las becas, las madres contaran con sus niñas para ayudarles en las tareas domésticas y en el cuidado de los hijos pequeños, pero en este nuevo escenario, las niñas tienen que ir a la escuela y dejan a sus madres con el trabajo doméstico.

En el caso de algunas mujeres, el alto nivel de exigencia del programa, las obliga a elegir entre sus trabajos remunerados o permanecer en el programa.

En ciertos casos, el hecho de que sea la mujer el pilar en los programas puede generar violencia intrafamiliar (González de la Rocha, 2006a), ya que el hecho de que la mujer se dedique a actividades fuera del hogar, puede ser percibido como un abandono parcial. Así mismo, existieron casos de familias del programa Oportunidades en las que el hombre, seguro de las transferencias de cada mes, deja de trabajar (Molyneux, 2006).

Una de las demandas de las 150 familias Puente evaluadas tiene relación con la necesidad de desarrollar talleres y apoyos específicos para tratar los problemas de violencia intrafamiliar, alcoholismo y drogadicción, que conllevan en la mayoría de los casos a depresión y otros problemas mas graves (CyP, 2005). De manera general, es necesario que el diseño de los programas de superación de la pobreza, incorporen las relaciones y dinámicas internas que se dan en las familias, así como, plantear específicamente actividades para los distintos miembros del hogar, con sus diferentes necesidades y mecanismos de motivación.

V. Conclusiones

Por lo general, cada vez que se intenta medir el impacto de los programas de reducción de la pobreza se utilizan técnicas de análisis cuantitativo principalmente, que si bien son muy útiles para lograr aislar los efectos que efectivamente son atribuibles a los programas, dejan de lado aspectos cualitativos que son fundamentales de considerar. En este sentido, este estudio intentó ser una aproximación al sentir y a la opinión de los actores principales de los programas Oportunidades y Puente: las familias.

Su visión como principales afectados y beneficiarios de los programas, arroja una serie de desafíos que se deben considerar en la elaboración de programas similares. Así, a grandes rasgos, los beneficiarios muestran agradecimiento por la existencia de ambas iniciativas, pero señalan su descontento con ciertos aspectos de su ejecución. Se indicó, por ejemplo, la sobrecarga de tareas que significa para la mujer el tener que mantener sus múltiples responsabilidades dentro del hogar y asistir y participar activamente de las actividades del programa. Asimismo, se constató que muchas veces, al no existir una consideración sobre las distintas estructuras familiares y sus dinámicas internas, se producen efectos perversos que apuntan en dirección contraria a los objetivos de los programas, por ejemplo, cuando la mujer sufre de violencia intrafamiliar y ésta se incrementa a causa de la ausencia más prolongada del hogar, debido a su asistencia a los talleres.

Luchar contra la pobreza significa luchar contra las desigualdades, dentro y fuera de la familia, por lo tanto, los programas deben considerar en su diseño las distintas necesidades de los integrantes del hogar, es preciso asumir por ejemplo, la necesidad de una atención especial para ayudar a la mujer a conseguir un lugar más justo y equitativo dentro de la familia. En este sentido es necesario, que los programas posean una postura de género, que debe ir enfocada tanto hacia las mujeres como hacia los hombres y los niños.

Es importante señalar que ambos programas intentan responder a una demanda existente hace mucho tiempo y no lo hacen desde la mirada asistencialista que caracterizó a muchos programas de erradicación de la pobreza en la región en décadas pasadas, sino que desde un paradigma distinto: las familias pobres como actores y protagonistas en la lucha contra el círculo de la pobreza. Con esta nueva visión se diseñaron los programas que consideran a los pobres como co-responsables para superar su condición, intentando proveerles de herramientas que les permitan, gracias a su esfuerzo y entusiasmo, salir de la pobreza. Por otra parte, estos programas tienen una visión integral de las causas de la pobreza elemento relativamente nuevo en las políticas sociales latinoamericanas.

Aún parece ser muy temprano para evaluar los efectos totales de los programas en la consecución de sus objetivos, especialmente en el caso del Puente. En el caso de Oportunidades se reconoce el efecto del programa en el aumento de la escolaridad en el nivel básico y medio superior urbano y rural y en el aumento del peso y la talla de los niños. Sin embargo, no es posible obtener cambios significativos en la reducción de la pobreza; la hipótesis que fundamentó el Programa en relación con el desarrollo de capacidades como vía para la reducción de la pobreza, no ha cumplido su ciclo, pero además con el paso del tiempo, ha mostrado que es insuficiente como único instrumento para lograrlo y, aún cuando se le han agregado nuevos componentes al diseño - como son los planes de ahorro para los jóvenes, las transferencias monetarias para adultos mayores, el sistema de ahorro para el retiro- está en cuestión si la estrategia a futuro debe ser continuar agregando componentes al Programa o retomar su diseño original (Loría, 2006, pág.111).

Aun cuando la erradicación de la extrema pobreza requiere de un incremento de los ingresos de las familias, para lo cual los programas deben destinar esfuerzos para desarrollar empleos de calidad y aumentar la capacitación y la formación laboral, se debe considerar que sin el esfuerzo de los propios involucrados, la lucha será estéril. Es por esto que educar y generar conciencia en las familias sobre sus posibilidades, derechos y deberes, son condiciones sine qua non en el éxito de las distintas iniciativas. Una familia pobre no podrá superar su condición, si no es conciente y está convencida de que tiene la oportunidad de superarla.

En conclusión, en este trabajo se intentó dar luces sobre algunos efectos perversos que deben considerarse en el análisis de impacto de estas iniciativas desde tres perspectivas: desde la concepción de la familia, del papel de la mujer y del capital social.

El análisis realizado permite afirmar que estos programas deben resolver al menos tres paradojas. Primero, pese a que desarrollan un nuevo enfoque para reducir la pobreza, que considera tanto a las familias como a sus múltiples necesidades, no dan el espacio ni estimulan a los grupos pobres para que se organicen y desarrollen su capital social. Segundo, aunque están dirigidos hacia las familias y a sus miembros, comparten una visión tradicional sobre la familia y tienden a reforzar el modelo más tradicional de los hogares. Tercero, si bien le otorgan importancia al papel de las mujeres dentro de las familias al entregarles una transferencia en dinero, al mismo tiempo reproducen su papel subordinado dentro de ella. En síntesis, como ha sido señalado por UNRISD (2006) estos programas se focalizan hacia la mujer pero con ceguera frente a las relaciones y desigualdades de género.

Bibliografía

- Abel, Christopher y Colin M. Lewis, (2002), “Exclusion and Engagement: a Diagnosis of Social Policy in Latin America in the Long Run”, en Christopher Abel y Colin M. Lewis (eds.), *Exclusion & Engagement. Social Policy in Latin America*, Londres: Institute of Latin American Studies/University of London.
- Arriagada, Irma (2006), *Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia Serie de Políticas Sociales N°119*, CEPAL, LC/L.2519-P, Santiago de Chile.
- _____ (2005a), “Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género” en *Revista de la CEPAL* N° 85, abril.
- Arriagada, Irma (ed.) (2005b), *Aprender de la experiencia, El capital social en la superación de la pobreza*, CEPAL, LC/G.2275-P, Santiago de Chile.
- Atria, Raúl y otros (comps.) (2003), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, CEPAL, LC/G.2194-P, Santiago de Chile.
- Bourdieu, Pierre (1997), *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*, Anagrama, Colección Argumentos, Barcelona, España.
- Cohen, Ernesto, Martínez, Rodrigo, Fernández, Andrés (2003), “Análisis de resultados del programa Puente 2002”, CEPAL, Santiago de Chile.
- Consultorías y Proyectos (CyP,) 2005, *Evaluación de 150 familias Puente de las comunas del Bosque – Pedro Aguirre Cerda – Renca y Huechuraba*, documento de discusión.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2006a), *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*, LC/G.2294/ SES.31/3), Santiago de Chile.
- _____ (2006b), *Panorama social de América Latina*, Edición 2006 LC/G.2326-.P/E Santiago de Chile.
- _____ (2004), *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe*, 9ª Conferencia regional sobre la Mujer en América Latina y el Caribe, México, 10 al 12 de Junio de 2004.

- _____ (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, LC/G.2071 (SES.28.3), febrero, Santiago de Chile
- Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) (2004), “Caracterización y evaluación del vínculo entre el apoyo familiar y las personas y familias participantes del Programa Puente”, Informe final, Santiago de Chile.
- _____ (2004a), *Avance de las obras*, Serie Reflexiones desde el Puente, Cuadernillos de Trabajo N.1, julio, Santiago de Chile.
- _____ (2004b), *¿Cómo son las familias que construyen el Puente?*, Serie Reflexiones desde el Puente, Cuadernillos de Trabajo N.2, agosto, Santiago de Chile.
- _____ (2004c), *Las condiciones mínimas para la construcción del Puente*, Serie Reflexiones desde el Puente, Cuadernillos de Trabajo N.3, octubre, Santiago de Chile.
- _____ (2004d), *Los apoyos familiares, los otros constructores de Puente*, Serie Reflexiones desde el Puente, Cuadernillos de Trabajo N.4, Avance de las obras”, noviembre, Santiago de Chile.
- _____ (2005a), “Varios estudios sobre el Programa Puente”, Santiago de Chile.
- _____ (2005b), “Con su esfuerzo y una oportunidad, historias de vida de familias que participan en el Programa Puente”, febrero, Santiago de Chile.
- González De La Rocha, Mercedes (2006a), “Familias y política social en México, el caso de Oportunidades”, *Welfare Regime and Social Actors in Inter-Regional Perspective The Americas, Asia and Africa*, University of Texas at Austin, 20-22 abril 2006.
- González De La Rocha, Mercedes (coord.) (2006b), *Procesos domésticos y vulnerabilidad. Perspectivas antropológicas de los hogares con Oportunidades*, Publicaciones de la Casa Chata, CIESAS, México.
- _____ (2005), “México: Oportunidades y Capital Social”, en Arriagada, Irma (ed.) (2005), *Aprender de la experiencia, El capital social en la superación de la pobreza*, CEPAL, LC/G.2275-P, Santiago de Chile., Santiago de Chile.
- Jelin, Elizabeth (2005), “Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales. Hacia una nueva agenda de políticas públicas” en I. Arriagada *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*, Serie de Seminarios y Conferencias N°46, CEPAL, LC/L.2373-P, Santiago de Chile.
- Loría, Cecilia (2006) “La experiencia de la gestión del programa Oportunidades de México” en I. Arriagada *Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias*, Serie de Seminarios y Conferencias N.49, CEPAL, LC/L.2648-P, Santiago de Chile.
- Molyneux, Maxine (2006), “Mothers at the service of the New Poverty Agenda: Progresas/ Oportunidades, Mexico’s Conditional Transfer Programme”, *Social Policy and Administration*, N.4, agosto.
- Prieto, Astrid, y otros (2003), “Conociendo los logros del programa Puente, entre las familias y sus derechos”, Universidad de Los Lagos, Departamento de Ciencias Sociales, noviembre, Osorno.
- Raczynski, Dagmar y Claudia Serrano (2005), “Programas de superación de la pobreza y el capital social. Evidencias y aprendizajes de la experiencia en Chile” en I. Arriagada (ed), *Aprender de la experiencia, El capital social en la superación de la pobreza*, CEPAL, LC/G.2275-P, Santiago de Chile., Santiago de Chile.
- Rangel, Marta (2005), Género y trabajo en el sistema de protección Chile Solidario: la experiencia local en dos comunas de la región metropolitana en V. Riquelme y M.E. Valenzuela *Chile solidario y los desafíos de la Igualdad*, OIT-PNUD, Santiago de Chile.
- Rezende, Fernando (1983), “Financiamiento de las políticas sociales”, Estudios ILPES UNICEF sobre Políticas Sociales, CEPAL, Santiago de Chile.
- Serrano, Claudia (2005a), “Claves de las políticas sociales para la pobreza” en Chile 21 *Reflexiona al Chile del XXI, Cohesión social*, Tomo 1, Ediciones Chile 21, Santiago de Chile.
- _____ (2005b), *La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina*, CEPAL, *Serie Mujer y Desarrollo* No. 70, agosto del 2005.
- Serrano, Claudia, Raczynski, Dagmar, (2001), “Nuevos y viejos problemas en la lucha contra la pobreza en Chile”, Documento inédito elaborado por FLACSO, 2001, Santiago de Chile.
- Sojo, Ana (2007), La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales, en *Revista de la CEPAL* N°91 Abril.
- Sunkel, Guillermo (2004), la familia desde la cultura. ¿Qué ha cambiado en América Latina?, en I. Arriagada y V. Aranda (comps.), *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidades de políticas públicas eficaces*, Serie de Seminarios y Conferencias N°42, LC/L.2230-P, CEPAL, Santiago de Chile.

United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) (2006), *Igualdad de género, La lucha por la justicia en un mundo desigual*, UNRISD/GPR/06/01, Francia.

Villatoro, Pablo (2005), “Los programas de protección social asistencial en América Latina y sus impactos en las familias, algunas reflexiones”, en Arriagada, I. (ed.)(2005), *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*, Serie de Seminarios y Conferencias N.46, CEPAL, LC/L.2373-P, Santiago de Chile.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL Políticas sociales
Números publicados

El listado completo de esta colección, así como las versiones electrónicas en pdf están disponibles en nuestro sitio web: www.cepal.org/publicaciones

134. Irma Arriagada y Charlotte Mathivet, “Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores”, (LC/L.2740-P), Número de venta: S.07.II.G.86, (US\$ 10.00), abril de 2007.
133. José Serra, José Roberto R. Afonso, “Tributação, Seguridade e Coesão Social no Brasil”, (LC/L.2723-P), Número de venta: P.07.II.G.64, (US\$ 10.00), abril do 2007.
132. Pablo Villatoro, “Hacia la ampliación del segundo objetivo del milenio”, (LC/L.2712-P), Número de venta: S.07.II.G.60, (US\$ 10.00), marzo de 2007.
131. Oscar Cetrángolo, “Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización”, (LC/L.2700-P), Número de venta: S.07.II.G.50, (US\$ 10.00), marzo de 2007.
130. Victor Tokman, “Informalidad y cohesión social en América Latina”, (LC/L.2694-P), Número de venta: S.07.II.G.45, (US\$ 10.00), marzo de 2007.
129. Christian Courtis y Nicolás Espejo, “Por un ‘contrato de cohesión social’: algunos apuntes exploratorios”. (LC/L.2699-P), Número de venta: S.07.II.G.45, (US\$ 10.00), marzo de 2007.
128. Miguel Székely, “Un nuevo rostro en el espejo: percepciones sobre la discriminación y la cohesión social en México”, (LC/L.2643-P), Número de venta: S.06.II.G.169, (US\$ 10.00), diciembre de 2006.
127. Juan Carlos Gómez-Sabaini, “Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina”, (LC/L.2641P), Número de venta: S.06.II.G.167 (US\$ 10.00), diciembre de 2006.
126. Guillermo Sunkel, “Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la educación en América Latina. Una exploración de indicadores”, (LC/L.2638-P), Número de venta: S.06.II.G.165, (US\$ 10.00), diciembre de 2006.
125. Camilo Sembler R., “Estratificación social y clases sociales. Una revisión analítica de los sectores medios”, (LC/L.2637-P), Número de venta: S.06.II.G.164, (US\$ 10.00), diciembre de 2006.
124. Gonzalo Wielandt, “Poblaciones vulnerables en América Latina y el Caribe: análisis de casos. (LC/L.2628-P), Número de venta: S.06.II.G.152, (US\$ 10.00), noviembre de 2006.
123. Filip Filipov, “Post-conflict Peacebuilding: Strategies and Lessons from Bosnia and Herzegovina, El Salvador and Sierra Leone. Some Thoughts from the Rights to Education and Health” (LC/L.2613-P), Sales Number: E.06.II.G.138, (US\$ 10.00), September, 2006.
122. María Rebeca Yáñez, Sandra Acuña y Gloria Molina, “RISALC: hacia una herramienta estratégica para la gestión social” (LC/L.2585-P), Número de venta: S.06.II.G.115, (US\$ 10.00), agosto de 2006
121. Marcelo Drago, “La reforma al sistema de salud chileno desde la perspectiva de los derechos humanos”, (LC/L.2359-P), Número de venta: S.06.II.G.86, (US\$ 10.00), abril de 2006
120. Guillermo Sunkel, “El papel de la familia en la protección social en América Latina”, (LC/L.2530-P), Número de venta: S.06.II.G.57, (US\$ 10.00), abril de 2006.
119. Irma Arriagada, “Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia”, (LC/L.2519-P), Número de venta: S.06.II.G.46, (US\$ 10.00), abril de 2006.
118. Martín Hopenhayn, Álvaro Bello, Francisca Miranda, “Los pueblos indígenas y afro descendientes ante el nuevo Milenio”, (LC/L.2518-P), Número de venta: S.06.II.G.45, (US\$ 10.00), abril de 2006.
117. Andras Uthoff, “Brecha del Estado de Bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe”, (LC/L.2498-P), Número de venta: S.06.II.G.30, (US\$ 10.00), abril de 2006.
116. Sebastián Galiani, “Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento”, (LC/L.-2482P), Número de venta: S.06.II.G.8, (US\$ 10.00), enero de 2006.
115. Gonzalo Wielandt, “Hacia la construcción de lecciones de posconflicto en América Latina y el Caribe. Una mirada a la violencia juvenil en Centroamérica”, (LC/L.2451-P), Número de venta: S.05.II.G.197 (US\$ 10.00), diciembre de 2005.
114. Irma Arriagada, Verónica Aranda y Francisca Miranda, “Políticas y programas de salud en América Latina. Problemas y propuestas”, (LC/L.2450-P), Número de venta: S.05.II.G.196, (US\$ 10.00), diciembre de 2005.
113. Mariana Schnkolnik, Consuelo Araos y Felipe Machado, “Certificación por competencias como parte del sistema de protección social: la experiencia de países desarrollados y lineamientos para América Latina” (LC/L.2438-P), Número de venta: S.05.II.G.184, (US\$ 10.00), diciembre de 2005.

112. Rodrigo Martínez, *Hambre y desigualdad en los países andinos. La desnutrición y la vulnerabilidad alimentaria en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú* (LC/L.2400-P), Número de venta: S.05.II.G.147, (US\$ 10.00), octubre de 2005.
111. Rodrigo Martínez, *“Hambre y desnutrición en los países miembros de la Asociación de Estados del Caribe (AEC)”* (LC/L.2374-P), Número de venta: S.05.II.G.119, (US\$ 10.00), septiembre de 2005.
Rodrigo Martínez, *“Hunger and Malnutrition in the Countries of the Association of Caribbean States (ACS)”* (LC/L.2374-P), Sales Number: E.05.II.G.119, (US\$ 10.00), September, 2005.
110. Carmen Artigas, *“Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales”*, (LC/L.2354-P), Número de venta: S.05.II.G.98, (US\$ 10.00), agosto de 2005.
109. Lucía Dammert, *“Violencia criminal y seguridad ciudadana en Chile”*, (LC/L.2308-P), Número de venta: S.05.II.G.57, (US\$ 10.00), mayo del 2005.
108. María Rebeca Yáñez y Pablo Villatoro, *“Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) y la institucionalidad social: hacia una gestión basada en el conocimiento”* (LC/L.2298-P), Número de venta: S.05.II.G.46, (US\$ 10.00), mayo de 2005.
107. Richard N. Adams, *“Etnicidad e igualdad en Guatemala, 2002”*, (LC/L.2286-P), Número de venta: S.05.II.G.30, (US\$ 10.00), mayo de 2005.
106. Pablo Villatoro, *“Diagnóstico y propuestas para el proyecto: Red en línea de Instituciones Sociales de América Latina y el Caribe RISALC”*, (LC/L.2276-P), Número de venta: S.05.II.G.28, (US\$ 10.00), febrero de 2005.
105. Alison Vásquez R., Rossana Córdoba y Pabel Muñoz, *“La construcción de las políticas sociales en Ecuador durante los años ochenta y noventa: sentidos, contextos y resultados”*, (LC/L.2275-P), Número de venta: S.05.II.G.27, (US\$ 10.00), febrero de 2005.
104. Mariana Schnkolnik, *“Caracterización de la inserción laboral de los jóvenes”* (LC/L.2257-P), Número de venta: S.05.II.G.15, (US\$ 10.00), febrero de 2005.
103. Carlos Américo Pacheco, *“Políticas públicas, intereses y articulación política como se gestaron las recientes reformas al Sistema de Ciencia y Tecnología en Brasil”*, (LC/L.2251-P), Número de venta: S.05.II.G.9, (US\$ 10.00), enero de 2005.
102. David Noe, Jorge Rodríguez Cabello e Isabel Zúñiga, *“Brecha étnica e influencia de los pares en el rendimiento escolar: evidencia para Chile”*, (LC/L.2239-P), Número de venta: S.04.II.G.159, (US\$ 10.00), diciembre de 2004.
101. Pablo Villatoro y Alisson Silva, *“Estrategias, programas y experiencias de superación de la brecha digital y universalización del acceso a las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC). Un panorama regional”*, (LC/L.2238-P), Número de venta: S.04.II.G.159, (US\$ 10.00), noviembre de 2004.
100. Alejandro Portes y William Haller *“La economía informal,”* (LC/L.2218-P), Número de venta: S.04.II.G.138, (US\$ 10.00), noviembre de 2004.
99. Lorena Godoy, *“Programas de renta mínima vinculada a la educación: las becas escolares en Brasil”* (LC/L.2217-P), Número de venta: S.04.II.G.137, (US\$ 10.00), noviembre de 2004.
98. Florencia Torche y Guillermo Wormald, *“Estratificación y movilidad social en Chile: entre la adscripción y el logro”*, (LC/L.2209-P), Número de venta: S.04.II.G.132, (US\$ 10.00), octubre de 2004.
97. Fabián Repetto y Guillermo Alonso, *“La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización”*, (LC/L.2193-P), Número de venta: S.04.II.G.120, (US\$ 10.00), septiembre de 2004.
96. Raúl Atria, *“Estructura ocupacional, estructura social y clases sociales”*, (LC/L.2192-P), Número de venta: S.04.II.G.119, (US\$ 10.00), septiembre de 2004.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

<p>Nombre:</p> <p>Actividad:</p> <p>Dirección:</p> <p>Código postal, ciudad, país:</p> <p>Tel.: Fax: E.mail:</p>
--

Filename: Series 134 Irma.doc
Directory: C:\Documents and Settings\cclaro\My Documents\Respaldo D
Template: C:\DOCUME~1\cclaro\LOCALS~1\Temp\notes6030C8\Series2
007.dot
Title:
Subject:
Author: CCLARO
Keywords:
Comments:
Creation Date: 26-Apr-07 10:16:00 AM
Change Number: 20
Last Saved On: 16-May-07 12:52:00 PM
Last Saved By: CCLARO
Total Editing Time: 118 Minutes
Last Printed On: 17-May-07 3:00:00 PM
As of Last Complete Printing
Number of Pages: 40
Number of Words: 14,706 (approx.)
Number of Characters: 83,829 (approx.)