

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES**  
**ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL**  
**MAESTRÍA EN TRABAJO SOCIAL CON MENCIÓN EN INTERVENCIÓN SOCIAL**

**LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LAS FAMILIAS Y LAS NECESIDADES EN EL  
PROGRAMA COLOMBIANO “FAMILIAS EN ACCIÓN” (FA) EN EL PERIODO 1999-  
2010.**

**Lic. JUAN CARLOS SABOGAL CARMONA**

**DIRECTOR:**  
**MG. NELLY BEATRIZ NUCCI**

**30 de Julio de 2012**

**Córdoba, Argentina**

**A Juana y Janneth con amor.**

## **AGRADECIMIENTOS.**

Quisiera agradecer a la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la UNC, quien financió e hizo posible dedicarle el tiempo requerido a las labores de investigación y escritura de la tesis. A mi directora Nelly Nucci, por su apoyo y orientación en la temática de las políticas hacia las familias. A l@s compañeros, docentes y autoridades de la Escuela de Trabajo Social, con quienes he compartido y aprendido mucho. A los familiares y amigos que me apoyaron en este tiempo.

Mis agradecimientos especiales a Janneth mi esposa y a mi hija Juana, por su amor, comprensión y quienes han acompañado este proceso desde el principio. Flaca, por tus lecturas y recomendaciones, con amor, infinito amor. Bueno, Juani, sabes que este proceso comenzó antes de que estuvieras en este mundo, aún así te alegraste como nunca cuando te dije que la tesis se había terminado. Para ti todos mis besos.

## INDICE GENERAL

<b>AGRADECIMIENTOS.....</b>	<b>3</b>
<b>INDICE GENERAL.....</b>	<b>4</b>
<b>PRESENTACIÓN .....</b>	<b>6</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>8</b>
1. Contextualizando el objeto de estudio, aspectos teórico-metodológicos. ....	13
1.1. Antecedentes. ....	14
1.2. Debates en relación a las políticas hacia las familias, y construcción de necesidades en los regímenes de bienestar. ....	17
1.3. Algunas herramientas teóricas: marcos de circulación de la reflexión. ....	23
1.3.1. Los procesos sociales, como marco de comprensión de la relación entre la estructura y la agencia. ....	23
1.3.2. En torno a la eficacia del poder simbólico y la fuerza de las nominaciones. ....	27
1.3.3. La clasificación de las familias: acercamientos desde la gubernamentalidad y la antropología de las políticas. ....	31
2. Abordaje metodológico. ....	33
<b>CAPITULO I. LA FAMILIA, COMO SIMBOLO DE LA INTERVENCIÓN SOCIAL EN LA HISTORIA DE COLOMBIA. ....</b>	<b>37</b>
1. Proceso y consolidación de la idea de familia. ....	38
1.1. La familia en la colonia, el antiguo régimen y el código napoleónico. ....	39
1.2. La Regeneración 1868-1930. ....	41
1.3. Ideas de familia, década del treinta a los sesentas. ....	43
1.4. Surgimiento del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la <i>atención social</i> de la familia. ....	45
1.5. Las políticas sociales hacia la familia en los 90's y en el gobierno de Pastrana (1998-2002). ....	50
1.6. Los Pilares de los dos gobiernos de Uribe: La Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD), marco reciente de la intervención social hacia la familia en Colombia. ....	52
<b>CAPITULO II. CRISIS SOCIAL, SURGIMIENTO Y CONSOLIDACIÓN DEL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN.....</b>	<b>56</b>
1. Caracterización y lineamientos del programa Familias en Acción. ....	56
1.1. Estructura institucional. ....	59
1.2. Población objetivo. ....	61
2. 1999-2003. El proceso de emergencia y la construcción del discurso de la crisis social. ....	63
2.1. La edificación de diferenciaciones en las familias pertenecientes al programa Familias en Acción. ....	66
2.2. Familias Nivel 1 del SISBEN. ....	69
3. 2003-2006 FA se transforma en un programa estructural. ....	69
3.1. Familias en situación de Desplazamiento forzado, en el contexto de Familias en Acción. ....	71
4. Periodo 2007-2010 y las Familias indígenas. ....	73

4.1. Familias Urbanas.....	76
5. Algunas de las lógicas del proceso desarrollado por el Programa Familias en Acción.....	77
<b>CAPÍTULO III. CONCEPCIONES DE FAMILIA(s) Y NECESIDAD(es) EN EL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN.....</b>	<b>83</b>
1. Formas en las que son nombradas las familias.....	83
1.1. La familia como beneficiaria.....	86
1.2. La familia como capital humano.....	89
1.3. La familia como dinamizadora de la economía.....	92
1.4. La familia como sujeto moral.....	94
1.4.1. Familia como “Gestora de vida”.....	97
1.4.2. La familia como cuidadora de sí.....	98
2. La interpretación de las necesidades desde los agentes gubernamentales.....	100
2.1. Las familias necesitan subsidios condicionados.....	101
2.2. Las familias necesitan microcréditos.....	103
2.3. Las familias necesitan seguridad.....	106
3. La familia como dispositivo al servicio del estado.....	109
4. Prácticas patriarcales en Familias en Acción.....	114
<b>CAPITULO IV. APROXIMACIONES AL ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS HACIA LAS FAMILIAS EN COLOMBIA Y ARGENTINA: FAMILIAS EN ACCIÓN (COLOMBIA) Y FAMILIAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL (ARGENTINA).....</b>	<b>117</b>
1. Las políticas hacia las familias: Consideraciones desde las perspectivas de los Regímenes de Bienestar.....	117
1.1. Consideraciones sobre política social en la Argentina, lectura desde los regímenes de bienestar.....	118
1.2. Algunas apreciaciones sobre los regímenes de bienestar desde perspectivas latinoamericanas.....	122
1.3. Los sistemas de protección social, algunos clivajes para comprenderlos.....	125
2. Algunos lugares transversales de las transferencias condicionadas.....	127
3. Políticas hacia las Familias en Colombia y Argentina.....	129
4. El programa Familias por la inclusión social. (Argentina).....	135
5. Aproximaciones a un estudio comparativo.....	138
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>143</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>159</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>172</b>

## **PRESENTACIÓN**

La presente tesis es el resultado de un proceso de investigación adelantado en el marco de la construcción de un problema de investigación contextualizado inicialmente en Colombia, observando el lugar dilemático que en las políticas sociales hacia las familias, adquieren ciertas concepciones de familia y sus necesidades.

En la introducción, nos proponemos evidenciar algunas cuestiones relacionadas con el abordaje de la problemática y su contexto socio-político, una aproximación teórica y algunas cuestiones metodológicas asociadas a “la cocina de la investigación”.

El primer capítulo abordará algunos de los principales antecedentes históricos relevantes en materia de política social hacia las familias en Colombia (Leyes, decretos, creación de organismos para el tratamiento del tema y planes de acción). Presentando un análisis riguroso acerca de cómo era nombrado y abordado el tema en años previos al surgimiento del programa Familias en Acción, evidenciando el proceso social mediante el cual se construyen las diferentes formas de nombrar las familias como dispositivos de seguridad. Específicamente en la conformación del Estado Nación y sus desarrollos en el siglo XX, hasta llegar al gobierno Pastrana a partir de estudiar los Planes Nacionales de Desarrollo y enfatizando en los abordajes en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez y su política hegemónica fundamentada en la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDS).

A partir de lo anterior, el propósito central del segundo capítulo, es por un lado, reconstruir la historia del programa Familias en Acción en sus diferentes momentos procediendo a partir de una aproximación a consideraciones conceptuales, desde las cuales se aborda la política social hacia las familias y sus necesidades. En tal dirección se describe el surgimiento, consolidación, y los lineamientos que guían el programa FA. Posteriormente, presentaremos el Programa Familias en Acción como parte de la institucionalización del tema por parte del gobierno, contextualizándolo dentro del Departamento Administrativo de Acción Social y Cooperación internacional, exponiendo cómo se define su intervención sobre la familia, sus objetivos, ejes de acción y estructura institucional. Ulteriormente, el proceso de ordenamiento de la información se organiza en dos etapas, 1) surgimiento del programa hasta 2006, y 2) de 2007 a 2010, con la inclusión de la población urbana, desplazada y la población indígena. Datos que surgen principalmente de los

discursos presidenciales, documentos propios del gobierno de Uribe Vélez y de documentos del programa Familias en Acción.

El tercer capítulo presenta las diferentes categorías relacionadas con las formas de concebir la(s) familia(s) y cómo son comprendidas las necesidades de las familias desde el programa gubernamental Familias en Acción (FA). En este sentido, es importante mencionar algunos interrogantes que orientaron la categorización: ¿Cómo son nombradas y clasificadas las familias en el programa Familias en Acción? ¿Cómo se plantea la relación Estado-familias? ¿Cómo interviene el Estado en la configuración de las necesidades de las familias? Abordamos la manera en que son concebidos en el programa los tipos de necesidades, y cómo son interpretados por los operadores. Teniendo en cuenta el contexto histórico en el que surge el programa Familias en Acción, que se describe detalladamente en el capítulo dos, las definiciones y clasificaciones de las familias como sujetos de intervención, y las necesidades determinadas por el Estado como plausibles de atención presentes en el programa.

El principal objetivo del cuarto capítulo es estudiar comparativamente, desde el contexto latinoamericano, los contrastes presentes en las categorías familia y necesidades, que se encuentran en el programa “Familias en Acción” (FA- Colombia) y en el programa “Familias por la Inclusión Social” (FIS-Argentina). Para ello, consideraremos en primer lugar algunos elementos en relación a los regímenes de bienestar que influyen en ambos contextos, y sus dinámicas con las políticas sociales hacia las familias. Posteriormente, fundamentados en investigaciones y desarrollos de diversos equipos en Argentina, y nuestros resultados en los análisis ya adelantados, realizar una aproximación comparativa entre FIS y FA.

Al finalizar, se plantean algunas conclusiones en relación al proceso investigativo, y algunas reflexiones y recomendaciones que cumplan la labor de propuestas para nuevas aproximaciones a la temática.

## INTRODUCCIÓN.

Colombia en la contemporaneidad transita una guerra irregular interna y la inmersión profunda del Estado en el modelo neoliberal<sup>1</sup>. Con la ampliación de la inversión estatal alrededor de lo que se concibe como guerra contra el “narcoterrorismo”<sup>2</sup>, las políticas de securitización y control social del territorio fueron vigorizadas. Esto se evidenció en el aumento del gasto militar, la compra de armas y aeronaves, las aspersiones con glifosato sobre los cultivos de coca, las propuestas de conformación de redes de informantes (que contribuyan al control de la delincuencia organizada y los grupos al margen de la ley), y otro sin número de estrategias relacionadas, que se articularon a lo que se denominó el Plan Colombia.

De esta forma, como política de gobierno se incorporan los intereses geoestratégicos del complejo militar-industrial y de la empresa transnacional, principalmente estadounidense, en la consolidación de la hegemonía a nivel regional sobre los recursos y las reglas de juego sobre su distribución. (Sousa Santos, 2008).

En este contexto, se incrementan las críticas de la comunidad nacional e internacional frente al escalamiento del conflicto, y sus efectos sobre el desplazamiento forzado y la crisis humanitaria resultante. El gobierno colombiano calcula en 3.573.132 el número de desplazados, en base al Registro único de Población Desplazada (RUPD) iniciado en 1997. Y según la ONG, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES, 2011), El número de desplazados internos en Colombia entre 1985 y 2010 es de 5.195.620. Por otro lado, según la ACNUR en 2008, 552.000 colombianos se encontraban refugiados o en situación de asilo (ACNUR, 2009).

Las presiones de observadores internacionales y nacionales operan en el replanteamiento discursivo, y se observa un viraje del Plan Colombia que pasó a ser publicitado por el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) como una “estrategia social”. Es así como “Un plan diseñado para la guerra aparecía de repente como un plan de lucha contra la pobreza”. (Estrada, 2002:35).

De esta forma, al darse por terminado los diálogos de paz con las FARC en San Vicente del Caguán, y con la asunción del gobierno de Álvaro Uribe Vélez (AUV), el

---

<sup>1</sup> Desde el segundo quinquenio de los 80’s, pero principalmente desde principios de los 90 con la adopción de la agenda postulada por el consenso y postconsenso de Washington.

<sup>2</sup> Inicialmente, los conceptos se habían manejado diferenciadamente, guerra contra el narcotráfico y guerra contra el terrorismo, pero en el discurso actual, es más reiterativo su uso de forma conjugada.

Plan Colombia muta y se interrelaciona directamente con el Plan de “Seguridad Democrática”. Donde se vigoriza la posición bélica y de enfrentamiento militar a las guerrillas. (Rojas, 2007:17). Estos acontecimientos transversales complejos, son profundizados por problemáticas como el rearme y reagrupamiento de los grupos paramilitares ya desmovilizados; así como, los nexos entre política y narcotráfico, y política y paramilitarismo, que han sido evidenciados por las investigaciones y las denuncias de la Corte Suprema de Justicia y de diversos organismos tanto nacionales como internacionales.

Paralelamente se implementa “Familias en Acción” (FA). Un programa público de asistencia social para la reducción de la pobreza, dependiente del Departamento de Acción Social de la presidencia de la República, surgido en el contexto del Plan Colombia y el Plan de “Seguridad Democrática” del gobierno de Álvaro Uribe. (Leibovich, 2005).<sup>3</sup>

El programa Familias en Acción, como desglose del Plan Colombia, implica una transferencia monetaria de recursos (*cash transfers*) directamente a las familias con más escasos ingresos de determinadas regiones del país, para subvencionar gastos alimentarios (nutrición), de subsistencia básica, y un subsidio escolar para familias con hijos menores de 18 años, que es entregado directamente a las madres de los hogares, e implica como contraprestación asumir compromisos por parte de las familias.

Si bien se asume que, la cobertura del plan es nacional, su direccionamiento se encontraba en la etapa inicial condicionado a las poblaciones con: menos de 100.000 habitantes, con presencia de instituciones bancarias, y donde las personas pertenezcan al nivel 1 del SISBEN encuestadas antes del 31 de diciembre de 1999<sup>4</sup>. Las familias representan según las estadísticas del programa, 340.000 a 2002, 1.500.000 en 2009 y 3.000.000 al terminar el 2010. Para el año 2005, se incluyó la atención de familias en situación de desplazamiento forzado, entre el grueso de la población con protección social del programa.

Observando algunos datos, según el informe social de la CEPAL para 1999 en Colombia el porcentaje de personas en situación de pobreza fue de 54,9 y de

---

<sup>3</sup> Así mismo, es parte de Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) el cual es coordinado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

<sup>4</sup> El SISBEN, Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales, representa el sistema de registro de beneficiarios de programas sociales estratificado, quienes se encuentren registrados allí en los niveles 1, 2 y 3, -de una estratificación de 1 a 6-, representan las familias y sujetos más pobres entre los pobres.

indigencia 26,8 para 2002, 51,1 y 24,6 y para 2005, 46,8 y 20,2 respectivamente. El informe de la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP), postula que entre el periodo 2002-2005 se disminuyó la indigencia (16 de cada 100 familias), sin embargo, con posterioridad a ella sus valores se incrementaron (18 de cada 100 familias). El nivel de desigualdad, volviendo al informe de la CEPAL, ubica a Colombia en nivel “muy alto” de desigualdad, con un coeficiente Gini de 0,58 en promedio entre 2002 y 2010. En el documento CONPES<sup>5</sup>, se aclara que la situación de 1999 es la más crítica de los últimos 70 años, como consecuencias de esta crisis se evidencia una disminución del crecimiento económico, con sus inevitables efectos en la política social.

Dentro de este panorama, la presente investigación se propone un abordaje cualitativo a partir del análisis de documentos y contenidos del programa Familias en Acción, para comprender desde dicho estudio, qué ideas de familias y de sus necesidades, están presentes en las decisiones y discursos del programa “Familias en Acción” durante el periodo 1999-2010. Asimismo, en búsqueda de mayores elementos para el análisis se considera pertinente adelantar un estudio comparativo a nivel de la región latinoamericana, como base para reflexionar en las similitudes y diferencias que adoptan los programas de transferencia condicionada de recursos en dicho escenario.

Dichos análisis críticos permitirán tener elementos sólidos desde la profesión, que funcionen como insumos para generar posteriores intervenciones fundadas, permitiendo observar aspectos externos de la estructura del campo profesional del Trabajo Social, pero que condicionan su práctica<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> El CONPES, es el Consejo Nacional de Política Económica y Social, y es el encargado de formular lineamientos de Política en estos campos, al texto al que se hace referencia es el 102 Red de Protección Social Contra la Pobreza Extrema, de Septiembre de 2006.

<sup>6</sup> Por hallarse la práctica profesional del Trabajo Social inmersa en el campo de lo social, pero con una autonomía relativa, realiza, una mediación activa entre políticas sociales, servicios sociales y los distintos sujetos de la intervención. Es así como el campo problemático del trabajo social se configura en el solapamiento entre reproducción social de la existencia, redistribución secundaria del ingreso (políticas sociales) y sujetos con obstáculos para la reproducción cotidiana de la existencia (Aquín; s/f). Construir intervenciones fundadas en relación al campo profesional significa consolidar competencias críticas, que permitan fortalecer el estatuto teórico de la profesión y ampliar sus prácticas con teorías fundadas. En tal sentido, elucidar la relación entre Trabajo Social y política social, es fundamental para la presente investigación, la cual es asumida desde:

*“...la relación entre Trabajo Social y Política Social debe pensarse teniendo en cuenta que las Políticas Sociales constituyen uno de los espacios sociales en los que el Trabajo Social interviene, pero no es el único; también interviene en procesos y espacios de la vida cotidiana de los individuos, en donde no hay necesariamente injerencia del Estado a través de sus políticas. De ahí la importancia de diferenciar sus objetos, objetivos y contenidos.”* (Aquín y González; 1992)

Por consiguiente, indagar acerca de las condiciones objetivas que consolidan las políticas sociales dirigidas a las familias en Colombia, y comprender la construcción discursiva de las necesidades, y el contexto histórico-social donde se desarrollan; permitirá tener elementos para el análisis de cómo son entendidas las familias y sus necesidades en un régimen político concreto<sup>7</sup>.

De igual manera, se advierte que las políticas neoliberales construidas y cimentadas desde los organismos multilaterales para la región latinoamericana, han gravitado en torno a concepciones económicas y político-ideológicas similares, que sin embargo presentan diferencias abiertas, dadas las singularidades contextuales.

Asimismo, estudiar las familias en Colombia, implica el abordaje de unas peculiaridades dentro del marco latinoamericano, dadas las condiciones de complejidad de la situación socio-política actual que registra dicho contexto; y la amalgama de su multiplicidad de actores, que solapan aún más el fenómeno. En tal sentido, se propone comparar algunas nociones de familia y necesidades del programa “Familias por la Inclusión Social” en Argentina, con resultados de esta investigación.

El estudio planteado surge como una propuesta que permita generar aportes a la comprensión de las condiciones de la familia en Colombia y la posición adoptada por el gobierno en el periodo de estudio al respecto. Así mismo, se debe tener en consideración que el programa “Familias en Acción”, es un programa que se ha ejecutado recientemente, siendo el programa más relevante dentro de las políticas sociales de los dos gobiernos de Uribe Vélez, y perdurando sin mayores modificaciones, durante el actual gobierno de Juan Manuel Santos; contando con evaluaciones muy recientes, y con pocos antecedentes de estudio en profundidad.

---

Por lo tanto, este ejercicio implica ubicar en un escenario de política pública el fenómeno y analizarlo en consecuencia. Esta cualificación analítica de la realidad colombiana, brindara elementos de juicio que permitan generar estrategias de intervención acordes a dicho contexto. Si bien las políticas sociales no son el único escenario donde se desarrollan las disputas por el reconocimiento de las necesidades y derechos, desentrañarlas, será fundamental para ampliar el margen de maniobra y autonomía intelectual; en las prácticas profesionales del Trabajo Social.

<sup>7</sup> Es así como, siguiendo a Elizabeth Jelin (2005) se podría entender a las familias y sus necesidades como: “La familia es una institución social anclada en necesidades humanas universales de base biológica: la sexualidad, la reproducción y la subsistencia cotidiana. Sus miembros comparten un espacio social definido en términos de relaciones de parentesco, conyugalidad y paternidad. Se trata de una organización social, un microcosmos de relaciones de producción, reproducción y distribución, con su propia estructura de poder y fuertes componentes ideológicos y afectivos. Existen en ella tareas e intereses colectivos, pero sus miembros también tienen intereses propios diferenciados, enraizados en su ubicación en los procesos de producción y reproducción”.

Si bien existen estudios acerca de la relación entre las familias y la política social, tanto en Colombia como en otros países de Latinoamérica, en este caso se pretende agregar una particularidad, que es el lugar que se asigna a las familias y como se entienden/interpretan sus necesidades en el “Programa Familias en Acción”, el cual resulta de la confluencia de lineamientos de los organismos internacionales y decisiones gubernamentales para mitigar la situación crítica de las familias desplazadas y de las familias pobres en general. Sirviendo dicho programa como un poderoso instrumento de dominación ideológica.

Las instituciones que trabajan en torno a la construcción de una política social de familia en Colombia han centrado sus estrategias de intervención en relación a un discurso de lucha contra la pobreza y los sujetos denominados pobres. Pero en términos concretos, han vaciado de contenido a la familia y la han saturado de una carga de responsabilidad muy alta sobre los déficits que presenta el sistema capitalista directamente sobre su reproducción, restringiendo la intervención social a políticas regresivas que pretenden reducir los papeles del Estado y los mercados - asignados en el Estado de Bienestar- repercutiendo en la construcción de un imaginario social que percibe a la familia como un sistema de solidaridades, desde una perspectiva vincular.

En consecuencia, estos dispositivos técnico-institucionales no han resuelto las contradicciones sociales existentes ni la problemática de la pobreza, y han permitido una exclusión permanente de gran cantidad de las familias, de los beneficios de la productividad, de los derechos sociales y de la distribución secundaria del ingreso.

Es así como, el programa “Familias en Acción”, surge en el contexto de la crisis económica vivida por el país entre 1998-1999, y se plantea como un programa de emergencia que posteriormente va mutando y se consolida en la actualidad como permanente.

Algunos de los supuestos de los que partimos y que son articulados en las preguntas de investigación, se relacionan con la idea de que las familias, especialmente las pobres, son configuradas como un recurso del Estado, el cual les asigna un lugar “pertinente” como dispositivo de las políticas sociales, generando un discurso social, que reafirma el lugar de la familia en el consumo. En este sentido, los criterios para definir las necesidades de las familias en el programa Familias en Acción se precisarían a partir de la oferta institucional del programa, lo que implicaría dar mínima relevancia a los actores en los que recae la política, y desplazando la satisfacción de necesidades humanas básicas a mínimos de supervivencia.

Así mismo, la tendencia del programa “familias en acción”, estaría marcada por individualizar la intervención social del Estado a partir de un proceso de focalización y derivando el acceso a salud y educación a una responsabilidad únicamente de las familias colombianas. Es decir, consolidando una tendencia regresiva y familiarista en el contexto colombiano, donde la familia en el programa, sería considerada probablemente solo desde el polo de la reproducción de “capital humano”.

A su vez, la transferencia de recursos condicionados en el programa “Familias en Acción” trasladaría la construcción de una política social desde la perspectiva de derechos y ciudadanía, a un programa precario de emergencia para atender a la situación de pobreza estructural.

Consecuentemente, algunos de los interrogantes de investigación en este estudio, son: ¿Cómo son nombradas y clasificadas las familias en el programa Familias en Acción? ¿Cómo se plantea la relación Estado-familias? ¿Cómo interviene el Estado en la configuración de las necesidades de las familias? ¿Cómo son consideradas las necesidades de las familias en Colombia, desde los contenidos del programa “Familias en Acción”? ¿Cuáles son las particularidades de los distintos grupos de familias (en situación de desplazamiento, indígenas, afrocolombianos) que son consideradas en el programa “Familias en Acción”? ¿Cuáles son las afinidades y diferencias que se observan en la construcción de las clasificaciones de las familias entre “Familias en Acción” (Colombia) y “Familias por la inclusión Social” (Argentina)?

A partir de lo anterior, el objetivo general que nos planteamos para este estudio se orienta a: comprender los contenidos sobre los conceptos de familias y necesidades presentes en el programa colombiano “Familias en Acción” en el periodo 1999-2010.

### **1. Contextualizando el objeto de estudio, aspectos teórico-metodológicos.**

En este apartado nos proponemos considerar algunos antecedentes, aproximaciones conceptuales iniciales y algunas líneas teóricas que consideramos fueron útiles para establecer un posterior análisis del proceso político de institucionalización de un programa gubernamental específico, denominado *Familias en Acción*. Abordando las formas en que se clasifica y define a los sujetos de su intervención, las familias, y las consideraciones que sobre las necesidades de estos agentes, se plantean desde el

Estado para su intervención. En tal sentido, hemos considerado una interpelación a la relación Estado-Familia, que nos permita contar con una caja de herramientas teórica para la construcción de un objeto de estudio enmarcado en un proceso histórico-social.

Consecuentemente, se plantean algunas propuestas enraizadas en los estudios sobre los procesos sociales, la eficacia del poder simbólico y la *gubernamentalidad*, fundamentados en los aportes de Norbert Elias, Pierre Bourdieu, Michel Foucault y algunos desarrollos próximos a la antropología de las políticas. Estas perspectivas teóricas nos permitieron brindarle mayor densidad a la reflexión y consideramos, propiciaron una proximidad al objeto de estudio.

### **1.1. Antecedentes.**

La temática de las familias en las ciencias sociales tiene una larga trayectoria. Sin embargo, los estudios en relación a las políticas hacia las familias son de reciente abordaje. Esto es así, porque el interés de los Estados en las familias de modo integral, es un fenómeno enmarcado en los denominados Estados de bienestar con posterioridad a periodos de crisis sociales.

En nuestro caso, fue fructífero hacer una revisión de la literatura relacionada con la temática familiar, que nos permitiera complejizar y ampliar el panorama en torno a lo que las unidades domésticas representan. Y en particular, como en otras investigaciones en el contexto latinoamericano y el colombiano, son consideradas las familias por los discursos de las políticas y los agentes estatales.

Frente a las dinámicas de las familias en el contexto colombiano contemporáneo, es necesario plantear que existen investigaciones previas que se enmarcan en el fenómeno del desplazamiento forzado, como una categoría que refleja el destierro de los sujetos y sus implicancias en lo cotidiano. Es así como desde autores como Palacio, se propone que, la familia es afectada directamente desde el conflicto armado y el desplazamiento forzado, o en algunos casos generadora de violencias públicas como la violencia intrafamiliar. (Palacio, 2006; Bello, 2000a).

La cuestión de los efectos que la guerra irregular genera en Colombia sobre las familias, es una constante que se evidencia en los prolíficos estudios sobre el tema. Si bien su abordaje no era propio de lo que este estudio se proponía, nos permitió comprender algunas de las dimensiones y aportó a descentrarnos de posturas estatocéntricas.

Desde una perspectiva cualitativa los estudios de género y generación de las familias en situación de desplazamiento forzado han sido cuantiosos y afirman que la tendencia de las familias desplazadas, presenta entre otras características, una estructura de jefatura femenina (Segura, 1998; Bello, 2000 a y 2000b; Meertens 1998, 2000,2001; Tobón y Otero 1998, Duque 2000). Desde la temática de los desplazados y las migraciones internas se han desarrollado varios estudios que consideran el desarraigo y el éxodo al que se ven sometidos los sujetos en situación de desplazamiento forzado, las características del fenómeno y los procesos de llegada (Arocha 1999, Meertens 2000; Peña, 1998). También se observan investigaciones que hacen referencia al emplazamiento, como fenómeno que impide el proceso de desplazamiento y los sujetos son cooptados a permanecer en el lugar donde habitan, bajo presiones de los grupos armados (Ardila y otros, 2006).

Estas condiciones, impuestas por las dinámicas de la guerra irregular generaron diversas estrategias y estructuras familiares, así como diversas respuestas estatales vía políticas sociales y no gubernamentales, estas últimas fundamentalmente desde las instituciones de caridad.

Ahora bien, refiriéndonos al tema de las políticas sociales hacia las familias, se encuentran investigaciones minuciosas a nivel latinoamericano que consideran algunas cuestiones cercanas a nuestra delimitación del objeto de estudio (Arriagada, 2007). En Argentina, por ejemplo existen estudios en relación a los discursos de los organismos multilaterales y su influencia en las familias y su reproducción (González, Nucci y otros; 1999, 2004, 2005, González, 2003; Jelin, 1987,1991, 1994). En México se evidencian igualmente algunos desarrollos desde una perspectiva que analiza las transformaciones familiares, los cambios en el mundo del trabajo, los cambios demográficos y los procesos de globalización (Esteinou, 1999).

Por otro lado se encuentran estudios sobre la situación mediterránea de la política familiar y el contexto europeo, en donde las familias, en contextos de reiterados procesos de crisis, deben protegerse a sí mismas y basarse en solidaridades de parentesco para su reproducción (Flaquer, 2004).

Así mismo, en la literatura consultada se observan estudios comparativos con proyectos similares a "Familias en Acción" en Latinoamérica, como el estudio de "Oportunidades" en México y Progreso en "Brasil" (Sridar y Duffield, 2006; Rawlins, 2004) o "Familias por la Inclusión Social" en Argentina (González, Nucci y otros; 1999, 2003, 2004, 2008). Los organismos multilaterales de crédito, también han desarrollado investigaciones, claro está desde perspectivas particulares, que

privilegian fundamentalmente los procesos de evaluación de las políticas. Podemos ver algunos de estos desarrollos, en las evaluaciones realizadas por el BIRF, desde una perspectiva de entidad prestataria para el caso colombiano, donde se estipula la importancia de establecerlos programas de transferencia condicionada como instrumento fundamental en el marco de estrategias contra la pobreza (BIRF 2002, 2005). Así como también, análisis cuantitativos de política social desde el Programa “Familia en Acción”, entre otros pocos (Núñez y Cuesta, 2006).

Algunos desarrollos relacionados con la problemática objeto de estudio, plantean cuestiones singulares que evidencian un patrón marcadamente socio-cultural, que influencia las dinámicas propias de los países donde las intervenciones con programas de transferencias condicionadas o de renta mínima se llevan a cabo. Esto es importante de resaltar pues evidencia algunas diferencias en los efectos que las políticas tienen en los sectores donde se interviene. Al respecto, en relación al lugar o figura de las mujeres en estos programas Jarret sostiene, que existe un proceso de estigmatización hacia las mujeres afroamericanas madres solteras, pertenecientes a programas de asistencia pública de renta mínima en Estados Unidos, la temática del estigma emergió de las mismas mujeres en los foros sobre bienestar, trabajo y oportunidades sociales. Las mujeres eran estigmatizadas por la construcción de una imagen pública de desempleadas y recibir el subsidio, o porque no representan patrones tradicionales de familia. (Jarret, 1996:371).

De la Rocha por su parte, en un estudio del programa Oportunidades en México, desde un abordaje etnográfico observa los procesos familiares y los cambios de los grupos domésticos desde su incorporación, analizando la interacción Estado-familias, desde un programa de transferencias específico. (De la Rocha: 2006). La autora asume, que las políticas tienen un claro enfoque de igualdad de género, pero es el contexto el que sigue reproduciendo el concepto de familia tradicional (más no algunas de sus prácticas).

Algunas de estas cuestiones son problematizadas durante el desarrollo de la presente tesis, así mismo, son abordados algunos argumentos que se vinculan a algunas cuestiones de la temática aquí adelantada, y otros nuevos que son profundizados a partir de la emergencia de datos significativos, que implicaron posteriores análisis durante el trayecto de la investigación.

## **1.2. Debates en relación a las políticas hacia las familias, y construcción de necesidades en los regímenes de bienestar.**

La situación de crisis económica y política global generada por los efectos de la contradicción entre la socialización de las fuerzas productivas y la apropiación privada de la riqueza social, ha generado situaciones de marginalidad y exclusión de la población a gran escala. Es así como las políticas sociales surgen de una permanente tensión: como respuesta a los desajustes del sistema económico capitalista y como consolidación de acceso a los derechos sociales vía ciudadanía.

En tal sentido podemos inferir que la política social no es sólo el reflejo de la intervención social del Estado, o cuando el Estado toma para sí la respuesta a las dinámicas emergentes de la cuestión social, sino que es un posicionamiento técnico institucional signado por disputas y posicionamientos de diferentes actores en la arena política.

De esta forma, las respuestas a la “cuestión social”<sup>8</sup> son provistas fundamentalmente por el Estado, el cual desde el gobierno refleja un proyecto de sociedad que se traduce en instituciones, normas o arreglos institucionales, es decir, políticas que propenden por legitimar dicho proyecto, a partir de las decisiones que se adoptan para la intervención en problemáticas sociales. Este proceso ocurre en el marco de la distribución secundaria del ingreso como una de las funciones principales del Estado, desde el régimen de bienestar y la política social, donde se regula pero no se elimina la injusticia en los escenarios de la contradicción capital-trabajo.

Los distintos regímenes de bienestar social, construidos como representación para el análisis de los Estados de Bienestar y sus diferentes hibridaciones, son importantes de igual forma para caracterizar las diferentes intervenciones sociales del Estado. En este sentido los aportes de Esping-Andersen y sus clasificaciones de regímenes de bienestar en corporativistas, liberales y socialdemócratas, ganaron gran relevancia en los estudios actuales de las políticas sociales.

Los regímenes de bienestar representan la relación entre Estado, mercado y familia. Es así como las clasificaciones de los regímenes de bienestar nos permiten observar la centralidad dada a cada una de estas instituciones para construir el “bienestar” de los ciudadanos. Los gobiernos con la intención de regular las relaciones entre

---

<sup>8</sup> Según Castel, la cuestión social es “una aporía fundamental, una dificultad central, a partir de la cual una sociedad se interroga sobre su cohesión e intenta conjurar el riesgo de su fractura. Es en resumen, un desafío que cuestiona la capacidad de una sociedad de existir como un todo, como un conjunto ligado por relaciones de interdependencia” (Castel, 1996).

mercado y sociedad plantean como estrategia construir políticas asociadas a procesos de control y regulación. En este sentido, el Estado de bienestar es un instrumento esencial para mantener las condiciones de orden en la sociedad del capital. Este ejercicio del mantenimiento del *status quo*, consideró la intervención en lo social como una forma de contener aspiraciones de la sociedad civil y de la sociedad en general, en relación a la satisfacción de sus necesidades por vía de los derechos sociales. El mercado se asumió como autoregulado desde la perspectiva de la igualdad de oportunidades<sup>9</sup>, y la familia difícilmente se consideró un actor central en la reproducción del lazo social. En este sentido las políticas públicas van en contravía a un apoyo institucional a las familias que asegure el bienestar, y más bien consolidaron mayores obligaciones a éstas en la reproducción del orden social.

Fleury a partir del estudio de formas de protección social de diferentes países, analiza tres tipos ideales que denomina: asistencia, seguro y seguridad. A cada uno de estos modelos le corresponde un tipo de ciudadanía como expresión de las relaciones Estado-Sociedad, respectivamente así: ciudadanía invertida, ciudadanía regulada y ciudadanía universal. El modelo de Asistencia, “tiene lugar en contextos socioeconómicos que enfatizan en el mercado, que se auto regula y no debe ser interferido, y donde las necesidades son satisfechas de acuerdo a los intereses individuales y la capacidad de cada uno de adquirir los bienes y servicios” (Fleury y Molina, 2002:7). El modelo de protección basado en el Seguro, “tiene como característica central la cobertura de los grupos ocupacionales a través de una relación contractual” (Fleury y Molina, 2002: 8). Y el modelo de seguridad social que refleja, “un conjunto de políticas públicas que, inspiradas en un principio de justicia social, garantiza a todos los ciudadanos el derecho a un mínimo vital, socialmente establecido” (Fleury y Molina, 2002:9).

En segundo lugar, la política social, es en esencia política pública, y su disgregación en políticas económicas y sociales es el reflejo de propuestas que plantean centrar

---

<sup>9</sup> Dubet (2011) plantea que existen dos concepciones mayoritarias de justicia social, la primera la *igualdad de posiciones o lugares*, que busca reducir las desigualdades de los ingresos, de las condiciones de vida, del acceso a servicios, de la seguridad, etc. “La igualdad de posiciones busca entonces hacer que las distintas posiciones estén, en la estructura social, más próximas las unas de las otras, y a costa de que la movilidad social de los individuos no sea ya una prioridad” (Dubet, 2011: 11). Y la *igualdad de oportunidades*, fundada en la idea de ofrecer a todos la posibilidad de acceder a las mejores ocupaciones en función de un principio meritocrático. “(...) luchar contra las discriminaciones que perturbarían una competencia al término de la cual los individuos, iguales en el punto de partida, ocuparían posiciones jerarquizadas. En este caso, las posiciones son justas, ya que todas las posiciones están abiertas a todos.” (Dubet, 2011:12).

algunos de sus componentes analíticamente. En tal sentido privilegiamos aquí la idea de política social en un contexto más amplio, el de la política pública, para ello nos sentimos tributarios de lo planteado por Pereira, donde el carácter público es atribuido por el “hecho de significar un conjunto de decisiones y acciones que resultan al mismo tiempo de injerencias del Estado y de la sociedad”. (Pereira, 2008:95). Y que tiene como características las siguientes: constituye un marco o línea de orientación para la acción pública, concretiza derechos sociales conquistados por la sociedad e incorporados por las leyes, se guía por el interés común y debe apuntar a la satisfacción de las necesidades sociales. El término política en la política pública, se refiere a “medidas y formas de acción formuladas con dirección a atender las legítimas demandas y necesidades sociales (no individuales)”. (Pereira, 2008:96).

En esta línea consideramos por política familiar aquí, lo propuesto por Flaquer (2000), como una intervención en las familias desde programas, medidas y directrices. En tal sentido, “como un conjunto de medidas públicas destinadas a aportar recursos a las personas con responsabilidades familiares para que puedan desempeñar en las mejores condiciones posibles las tareas y actividades derivadas de ellas, en especial las de atención a sus hijos menores dependientes”. Sin embargo, frente a este propósito, la intervención del Estado ha tendido en las sociedades latinoamericanas a privilegiar el mantenimiento del control y el orden social, desvirtuando la responsabilidad frente al apoyo requerido por las familias o unidades domésticas para las tareas de reproducción. (González, 2003).

En relación al análisis de las políticas de familia, Goldani propone tres formas de clasificarlas: “Políticas “de familia” serían el conjunto de medidas o instrumentos que intentan intervenir en el modelo de familia existente, tratando de “conformar” estructuras familiares para lograr un cierto modelo ideal de familia”. Este ideal respondería tanto a los valores culturales dominantes como a una concepción de desarrollo económico y al papel que se le atribuye a la población en este modelo. Políticas “referidas a la familia”, “conjunto de medidas o instrumentos de políticas públicas cuyo objetivo es fortalecer las funciones sociales que cumplen las familias”. Entre estas funciones se destacan, “la reproducción y socialización de sus miembros, filiación y herencia, garantías de las condiciones materiales de vida, construcción de la subjetividad de sus integrantes (sistemas de valores, actitudes, ideologías y personalidades”. Y finalmente, políticas públicas “orientadas para la familia”. En este caso se trataría de nuevas políticas “que partirían de una concepción amplia de

familia y, al mismo tiempo, representarían una nueva articulación entre el trabajo para el mercado, el trabajo doméstico y la provisión de bienestar por parte del Estado". (2005).

Desde este contexto conceptual de referencia, se asume que las políticas hacia las familias son uno de los escenarios de las políticas públicas, y uno de los contextos de su institucionalización. Por ello nos interesa, entre otras cuestiones, caracterizar en esta investigación la emergencia de las políticas hacia las familias, contextualizadas en los regímenes de bienestar social y su sistema de protección social en auge, para dar cuenta de la construcción de las clasificaciones estatales sobre las familias y sus necesidades.

En un tercer momento, consideramos oportuno plantear algunas cuestiones sobre las necesidades, con el sentido de delimitar por lo menos provisoriamente, lo que estas representan en la discusión. En tal dirección, Corvalán en relación a la categoría de necesidad plantea dos tipos: objetivas (universales) y subjetivas (específicas). Así considera que es mejor recurrir al término de "objetivables" puesto que "(...) no es posible afirmar que existen necesidades propiamente objetivas, sino que ellas son determinadas por la objetivación del observador." (Corvalán 1996:35).

Si bien advierte que toda necesidad precisa de un grado (aunque sea mínimo) de elaboración subjetiva, las necesidades a que hacen referencia se caracterizan por adquirir una existencia independiente de los sujetos, analizable y objetiva. Por tanto es factible describir los elementos necesarios (competencias, formas de razonar, códigos elaborados y bienes materiales) para adquirir los bienes necesitados externos al sujeto pero posibles de ser interiorizados. Son, hasta cierto punto, factibles de estandarización y homogenización.

Las necesidades surgidas de individuos o grupos, son propias de los sujetos sociales. "Las necesidades subjetivas (...), lo son a justo título, en tanto son reconocidas como propias por el sujeto interrogado al respecto." (Corvalán 1996:35). Los agentes sociales que realizan la intervención a demás de identificar y satisfacer estas necesidades subjetivas, proponen ayudar a su expresión y a encontrar la forma de satisfacer la respectiva demanda, generalmente en el desarrollo de procesos colectivos. Son inseparables de los sujetos que expresan dicha necesidad.

En otra dirección, la consideración de la categoría de necesidades, se ancla fuertemente en la condición humana. Su satisfacción implica entre otras perspectivas teóricas, atender a lo que Heller denominó, la triada deseo-necesidad-

carencia. Donde el deseo se constituye en el componente psicológico emocional, por tanto individual y subjetivo. Y la carencia se atribuye al carácter político social, que en otros términos, representa las necesidades que sociedad le atribuye a sus miembros (o alguno). (Heller, 1996:85).

Este replanteamiento de las necesidades humanas de Heller, anteriormente consideradas desde una perspectiva marxista, que las razonaba en términos existenciales, propiamente humanas y radicales, son reconfiguradas en una perspectiva, donde la condición diferencial de los sujetos, en el marco de relaciones de poder adquiere una connotación variada. “Mientras las necesidades sociopolíticas siguen siendo distribuidas de forma fundamentalmente jerárquica, debido a una estratificación casi de castas, la calidad de las necesidades sigue siendo la base para la distribución y atribución de las mismas”. (Heller, 1996, 88-89).

En esta trayectoria podemos afirmar que dicha transformación en la perspectiva de Heller, configuró y replanteó su debate de las necesidades no consideradas en la oposición binaria de objetivas/subjetivas.

Por otro lado, la propuesta teórica para comprender las necesidades (y más aún la lucha por las necesidades) en Fraser, se plantea desde espacios de disputa en la politización de los discursos de lo que “son” las necesidades reales y quien se encarga de definir y decidir acerca de éstas, a partir de una construcción simbólica del discurso que es “actuado” e intervenido en el conflicto político. Para nuestro caso, la investigación se fundamenta en este supuesto de construcción de la necesidad, que sin embargo es dificultoso de observar analíticamente, dado el recorte de la investigación que aquí se adelanta. No obstante, si es posible observar las cuestiones relacionadas con quienes se encargan de definir y decidir acerca de estas necesidades.

La investigación de Fraser se fundamenta en una posición crítica socialista-feminista de la cultura del capitalismo tardío, entendiendo que en las sociedades con Estado de bienestar se presenta un proceso de institucionalización del discurso de las necesidades, como proceso central del sistema político y que este discurso se encuentra superpuesto a discursos sobre derechos e intereses. Considera que la *intervención* desde diversos grupos, puede beneficiarse a partir de generar interrogantes acerca de, por ejemplo: del tipo de lenguaje de necesidades utilizado, la relación entre desarrollo y cambio, los desplazamientos de las fronteras de la vida *política, económica y doméstica*, si presenta una extensión de la esfera política ó nuevos modos de poder y control social.

Fraser realiza un desplazamiento en su análisis desde las necesidades y los satisfactores hacia los *discursos sobre las necesidades* y las *políticas de interpretación de las necesidades*. Su ejercicio de problematización es una invitación a superar las teorías “básicas”, que entienden las necesidades como dadas y no problemáticas y que asumen la “no importancia” de quien interpreta las necesidades, consecuentemente ignorando el paradigma de lo social que genera la intervención social. Y equivalentemente consideran, que las formas socialmente aceptadas de necesidades son adecuadas y justas, podríamos decir en acuerdo con la autora, *naturalizadas*.

Es así como, desde esta perspectiva, los distintos sujetos sociales construyen a partir de sus demandas discursivos, que buscan ser politizados e incluidos en la agenda pública del Estado y las ONG's, para satisfacer distintos tipos de necesidades, y que procuran a partir de los aparatos y dispositivos, la intervención Social del Estado y de instituciones del “tercer sector” ó de la sociedad civil. Al respecto de esta politización, cabe resaltar la perspectiva crítica de Fraser en relación a la política de las necesidades, que construye a partir de tres momentos: el primero es la lucha por establecer o negar el estatuto político de una necesidad; el segundo, la interpretación de la necesidad y con que satisfacerla y el tercero es la lucha por la satisfacción de la necesidad.

“(…) el discurso de las necesidades se presenta como contienda, donde los grupos con recursos discursivos (y no discursivos) desiguales compiten por establecer como hegemónicas sus interpretaciones respectivas sobre lo que son las legítimas necesidades sociales. Los grupos dominantes articulan sus interpretaciones con la intención de excluir desarmar y/o cooptar las contra interpretaciones. Por otra parte los grupos subordinados o de oposición articulan su interpretación de las necesidades con la intención de cuestionar substituir y/o modificar las interpretaciones dominantes. En ninguno de los casos las interpretaciones son simples representaciones. En ambos casos son, más bien actos e intervenciones.” (Fraser, 1991).

En esta lucha discursiva por las necesidades existe un Estado que legisla la disposición política de los agentes en esa lucha. En donde los discursos desde abajo se instalan como opositores, de tal forma que las necesidades son constructos sociales e históricamente situados. Fraser plantea que existen dos tipos de instituciones que despolitizan los discursos sociales, las instituciones domésticas (la familia) y las instituciones económicas oficiales, las cuales representan dos enclaves de lo privado. De estos enclaves surgen procesos de politización de necesidades que

son denominadas las necesidades “escurridizas” o “fugitivas”, que entran al territorio de lo “social”.

La discusión acerca de las necesidades se encuentra inmersa en el espacio de lo social, espacio conflictivo y de pujas por el poder, en donde se consolidan, se restringen, se retrotraen demandas; siendo concebidos como una manera de articular la sociedad y las relaciones de control sobre la sociedad misma, donde los grupos subordinados disputan sentidos.

Es relevante plantear que la construcción de las necesidades, desde lo que es posible observar en este proceso de análisis, se restringe a un proceso unidireccional, donde el discurso estatal instituye las necesidades.

Es así como la perspectiva aquí trazada de considerar los discursos institucionales del gobierno, genera un sesgo que es relevante considerar explícitamente. Reflexionamos que esta cuestión es de suma importancia referenciarla, en la medida de que el objeto de esta investigación se delimitó en el marco de los contenidos de los discursos institucionales sobre las familias, y donde las necesidades asumieron el lugar de categorías dependientes de aquellas. Sin embargo coincidiendo con los planteamientos de Fraser, será necesario observar en una investigación posterior, las articulaciones presentes entre discursos institucionales y de los sujetos sociales de la intervención, con lo cual se permita ampliar el marco empírico y describir con mayor profundidad el debate de las necesidades, en la relación Estado-Familia.

### **1.3. Algunas herramientas teóricas: marcos de circulación de la reflexión.**

#### **1.3.1. Los procesos sociales, como marco de comprensión de la relación entre la estructura y la agencia.**

Uno de los abrevaderos contemporáneos para comprender los procesos sociales tiene su origen en la perspectiva de procesos construida por Norbert Elias. En este sentido consideramos que una aproximación a la teoría de los procesos sociales, es necesaria para un análisis riguroso de las prácticas y discursos sociales. Consideramos que asumir una perspectiva de procesos sociales, evidenciando en cierto modo la noción de familia existente en diversos discursos y prácticas, nos permitirá enriquecer nuestro análisis. Para ello desarrollaremos brevemente dicha

perspectiva, observando algunos elementos relevantes para la comprensión de dichos procesos.

En el Proceso de la Civilización, Norbert Elias, plantea elementos relevantes que lo llevarán a su posterior teoría configuracional. Esboza, mediante una investigación empírica que su acercamiento sociogenético y psicogenético, es posible en la medida que intenta realizar una teoría de la sociología de los procesos de larga duración<sup>10</sup>, entendidos como procesos fluidos de ida y vuelta entre las estructuras sociales y la personalidad.

En relación al proceso configuracional, Elias bosqueja que,

“(…) los planes y las acciones, los movimientos emocionales o racionales de los hombres aislados se entrecruzan de modo constante en relaciones de amistad o enemistad. Esta interrelación fundamental de los planes y acciones de los hombres aislados puede ocasionar cambios configuracionales que nadie ha planeado o creado. De esta interdependencia de los seres humanos se deriva un orden que es más fuerte y más coactivo que la voluntad y la razón de los individuos aislados que la constituyen” (Elias, 1998a:450).

Este sentido que incluye la agencia en relación a la estructura, y donde los agentes generan los cambios, aunque “a veces no planeados”.

Es de resaltar que el sentido desde la propuesta de Elías es sustentado en esa observación de los procesos de disciplinamiento, que las estructuras sociales generan en las estructuras emotivas. En su estudio del proceso civilizatorio el análisis se ha centrado en la sociedad cortesana de la época feudal, (como parte del proceso histórico no planificado, que constituye la sociedad actual), como reproductora de orden y modeladora del aparato psíquico a partir de la evolución social de asumir el uso de la violencia física. Se evidencia allí la diferenciación progresiva de funciones sociales en los cambios de hábitos psíquicos, generados por procesos de imposición y con el tiempo de auto coacción y acostumbramiento a nuevos valores. De esta forma, “El hombre tiene que resolver dentro de sí mismo una parte de las tensiones y de las pasiones que antiguamente se resolvían

---

<sup>10</sup> En tal sentido se observan los pensamientos de Marx y Engels, Spencer y otros, que se volcaban a la interpretación de las condiciones objetivas y los procesos a través de la historia; y que según Elías, en la introducción del proceso de civilización, los sociólogos en la actualidad (1968), se encontraban dirigidos a estudiar los procesos a corto plazo, y de cierta forma estáticos y no dinámicos (para el caso ver Parsons). Otro elemento crítico que es sostenido por Elias, en diferenciación de sus planteamientos con los autores del siglo XIX, es que estos pensaban en la evolución social hacia “lo mejor”, él por su parte pretendió no hacer juicios de valor, apartarse de ideologías y observar las condiciones objetivas como proceso.

directamente en la lucha entre individuos” (Elias, 1998a:458). Concediendo al súper yo el rol de implementar la internalización de esos procesos de subjetivación (cfr. Foucault).

Cuando Elias argumenta esta lógica figuracional, estamos *ad portas* de observar la forma en que los procesos de la sociedad de los individuos mediante las dinámicas complejas de la sociedad, se van convirtiendo en procesos sociales de larga duración.

Para Elias, la humanidad “tiene el significado de un entramado de interdependencias a la vez que un entramado de tensiones: los potenciales de tensiones y conflictos se han tornado más universales justamente gracias al aumento de las interdependencias”. (Elias, 1998b:150). En esta dirección es fundamental entender más allá de las voluntades de los hombres, las estructuras de dichos entramados. “del entramado de actos de voluntad y planes de muchos hombres resultan estructuras y procesos que ninguno de los seres humanos ha querido o planeado” (Elias, 1998b:151). Por ejemplo, esto es observable en el proceso de escisión entre “naturaleza” y “sociedad”, en donde dicha distinción, se funda en las diferencias no planeadas entre los niveles de desarrollo de las ciencias naturales y las humanas. (Elias, 1998b:153).

El proceso de la civilización representa uno de tales procesos sociales, así como el surgimiento del Estado. Algunos ejemplos más que propone Elias, para entender dicho proceso de tendencias no planeadas a largo plazo, es el de la creciente división del trabajo. Al respecto sostiene, que mediante los procesos de diferenciación social, y de integración, donde a través de procesos de división de funciones, sumado a procesos de desfuncionalización de las especializaciones, genera entre otras tendencias, “cambio de las normas sociales del comportamiento, es decir, de aquello que es socialmente permitido, exigido, prohibido y de los correspondientes cambios de las estructuras sociales de la personalidad en dirección a una creciente civilización de las emociones y las conductas”. (Elias, 1998b:185).

La humanidad tanto en individuos como en grupos se enfrenta a problemas no resueltos. Es así como hasta que no sean resueltos los problemas de una generación, no será posible resolver los de la siguiente. En palabras de Elias:

“Esto significa que la formulación y la solución de problemas presentan una secuencia diacrónica, no importa que se trate de problemas de la praxis social o de la teoría de la ciencia. Podría pensarse que la permanente lucha de poder de los grupos sociales, como también la de los individuos, impulsa la solución de problemas de

cada generación, y que este mecanismo no intencionado es el que convierte, a lo largo de las generaciones, los cambios orientados y no planeados de largo plazo en marcos de referencia social a los cuales se alude con conceptos como “procesos sociales” o “desarrollo social”. (Elias, 1998b:192).

El proceso social, también se encuentra relacionado con otras dimensiones como la economía, la sociedad y la cultura<sup>11</sup>. Elias suma a ello, uno de los núcleos centrales para el análisis de lo social, el poder. En Elias, dicha figuración se encuentra en las luchas de poder durante la conformación de los procesos sociales, como en los diferenciales de poder entre establecidos y outsiders. Sin embargo, los análisis del poder, no son privativos de la teoría de los procesos sociales. Algunos desarrollos se evidenciaron con potencia desde los estudios culturales, de la gubernamentalidad, de los feminismos y la teoría queer, entre otras corrientes. Y principalmente desde las concepciones problematizadoras del poder cercanas a los análisis de Foucault, donde se plantea, entre otras preocupaciones, la relevancia de complejizar las dinámicas de poder. Desde estas perspectivas, el poder se encuentra a disposición de los agentes, pero pierde las propiedades individuales para ser entendido como una práctica en interacción, es decir, de esa práctica misma con la estructura.

El poder es un elemento fundamental para entender lo social, también una más de las áreas para abordarlo analíticamente.

“El poder se ejerce a través de innumerables puntos, y en el juego de relaciones móviles y no igualitarias (...) las relaciones de poder (...) son inmanentes; constituyen los efectos inmediatos de las particiones, desigualdades, y desequilibrios que se producen, y, recíprocamente, son las condiciones internas de tales diferenciaciones (...) el poder viene desde abajo (...) las relaciones de poder (*son*) a la vez intencionales y no subjetivas (...) donde hay poder hay resistencia”. (Foucault; 1995: 114-116).

Estas cuestiones relacionadas con el poder en el campo de lo social, reflejan como diversos sujetos (colectivos o individuales) se relacionan de forma asimétrica. Y a su vez como la microfísica del poder, donde mediante estrategias complejas, el poder somete a los cuerpos (anatomopolítica), producto de la histórica intervención sobre los sujetos desde una visión anatómica.

---

<sup>11</sup> Raymond Williams, desde los estudios culturales y la escuela de Birmingham, considera la pertinencia de estudiar los procesos culturales en la interrelación con dos “áreas”, la sociedad y la economía. Los cuales tuvieron desarrollos diferentes y no tuvieron una evolución armoniosa. La sociedad surgida del “hacer común”, para luego convertirse en un sistema u orden. Y la economía, con origen en el manejo y control del hogar, luego convertida en un concepto para designar el sistema de producción, distribución e intercambio (Williams, 1980).

Por otro lado, pensar en las prácticas y discursos en el marco de las políticas públicas, como un proceso complejo de interacción entre la agencia y la estructura, como un proceso social, donde la agencia implica también resistencia, que representa el “otro lado”, los otros términos, de las relaciones de poder. Representa un ejercicio social que se muestra en los innumerables focos locales de poder, de las cuales dice Foucault son, “sin duda la codificación estratégica de esos puntos de resistencia lo que torna posible una revolución”. (Foucault, 1995:117). Frente a lo anteriormente dicho, existe una precisión necesaria, en Foucault el poder es esencialmente represión, pero es también producción de la vida social.

### **1.3.2. En torno a la eficacia del poder simbólico y la fuerza de las nominaciones.**

La posición *privilegiada* de los discursos estatales como constructores de realidades y clasificaciones, desde la puesta en acto de recursos pertenecientes a determinados agentes sociales legitimados por el poder simbólico, sostenemos, es una forma posible de abordar analíticamente los entramados de relaciones entre el Estado y las Familias. Por tanto las formas de nombrar y clasificar las familias, se encuentran atravesadas por discursos de legitimidad que operan en la constitución de definiciones de lo que representa la *familia como recurso y dispositivo pertinente de las políticas sociales* que al constituir sus necesidades a favor de los intereses del Estado en un contexto socio-político determinado, construye simbólicamente lo que hemos denominado la idea de *familia pobre al servicio del Estado*. En acuerdo a lo anterior nos interesa abordar algunos aportes de Bourdieu en torno a la eficacia del poder simbólico en las construcciones de “nominaciones legítimas”, que para nuestro caso permitirá analizar la caracterización de las familias a partir de las intervenciones estatales.

El poder simbólico, como teoría se encuentra basada en los estudios realizados por Bourdieu, en torno a las modernas formas de poder aplicados en las sociedades modernas, principalmente desde sus trabajos en Argelia y Francia. Para intentar entender el problema del poder, en Bourdieu, es relevante observar que define el campo del poder, como las posiciones ocupadas en el espacio de las posiciones de poder, más detalladamente lo presentamos a continuación:

“Esas relaciones objetivas son las relaciones entre las posiciones ocupadas en las distribuciones de recursos que son ocupadas o pueden volverse actantes,

eficientes, como los triunfos en el juego, en la competencia por la apropiación de bienes raros cuyo valor está en este universo social. Esos poderes sociales fundamentales son, según mis investigaciones empíricas, el capital económico, bajo sus diferentes formas, el capital cultural, y también el capital simbólico, forma que revisten las diferentes especies de capital cuando son percibidas y reconocidas como legítimas. Así los agentes son distribuidos en el espacio social global, en la primera dimensión según el volumen global del capital que poseen bajo diferentes especies, y, en la segunda dimensión, según la estructura de su capital, es decir según el peso relativo de las diferentes especies de capital, económico y cultural, en el volumen total de su capital” (Bourdieu; 1988: 131).

Bourdieu entiende entonces el universo social, como un espacio social, el cual se encuentra dividido en campos, los cuales generan posiciones en la capacidad diferenciada de recursos, representada por la pugna por el control de los capitales existentes y apetecido por los agentes. En donde este sistema de posiciones y de relaciones en la distribución desigual de recursos, de poder y de competencia permite generar estrategias de alianzas y cooperación.

En general las diferencias existentes en el campo y las posiciones, funcionan como signos distintivos positiva o negativamente. “A través de la distribución de propiedades el mundo social se presenta, objetivamente, como un sistema simbólico que está organizado según la lógica de la diferencia, de la distancia diferencial”. (Bourdieu; 1988: 136).

El mundo social y su percepción, tiene una doble estructuración; objetiva: socialmente estructurada, con las propiedades atribuidas a los agentes o las instituciones, que se revelan en composiciones que tienen posibilidades muy desiguales; por otro lado, la subjetiva: estructurada por que los esquemas de percepción y apreciación (generalmente inmersos en el lenguaje), expresan la cuestión del poder simbólico. En general son mecanismos que buscan expresar un sentido común o un consenso mínimo sobre el mundo social.

Los objetos del mundo social son percibidos y expresados de distintas maneras, esto produce una pluralidad de visiones del mundo, de puntos de vista que generan incertidumbre y son la base de las luchas simbólicas por el poder de producir y de imponer la visión legítima del mundo. Estas luchas presentan dos formas, un aspecto objetivo, actúan por acciones de representaciones individuales o colectivas, hacer ver y valer ciertas realidades. Y el aspecto subjetivo, actúan con la intención de cambiar las categorías de percepción y apreciación, son estrategias e instrumentos

que los agentes están dispuestos a negociar permanentemente en relación a su identidad.

Estas luchas tanto a nivel de la existencia cotidiana, como las organizadas en la vida política, tiene una lógica, según Bourdieu “que les confiere un autonomía real con relación a las estructuras en las cuales se enraízan”. (Bourdieu; 1988: 138).

Si el capital simbólico, es ese reconocimiento y legitimación que se da a otros capitales, como el económico y cultural; la legitimación del orden social:

“resulta del hecho de que los agentes aplican a las estructuras objetivas del mundo social estructuras de percepción y de apreciación que salen de esas estructuras objetivas y tienden por eso mismo a percibir el mundo como evidente (...) Las relaciones objetivas de poder tienden a reproducirse en las relaciones de poder simbólico”.(Bourdieu; 1988: 138).

En esta línea, en la lucha por la producción de *sentido común*, es decir el *monopolio de la nominación legítima*, los agentes garantizan estos *derechos*, mediante el estatuto jurídico que se los certifique. Son entonces los títulos de nobleza o de la academia, los que confieren propiedades simbólicas de reconocimiento. Todos los títulos no tiene el mismo peso, los poseedores de un fuerte capital simbólico los *nobiles* (aquellos que son conocidos y reconocidos); son quienes mediante el monopolio institucional se encuentran en la posibilidad de imponer la escala de valor. Afirma Bourdieu que es al Estado o sus mandatarios a quienes les corresponde la nominación oficial, y quien detenta el monopolio de la violencia simbólica legítima.

Bourdieu, destaca que el Estado es una especie de metacapital, centro articulador de los distintos tipos de capital, tanto como de uso del capital de fuerza física ó de instrumentos de coerción; como también del capital económico y el capital simbólico.

“De lo que resulta que la elaboración del Estado va pareja con la elaboración del campo del poder entendido como el espacio de juego dentro del cual los poseedores de capital (de diferentes tipos) luchan particularmente por el poder sobre el Estado, es decir sobre el capital estatal que da poder sobre las diferentes especies de capital y sobre su reproducción (particularmente a través de la institución escolar)”. (Bourdieu; 1988:100).

El Estado cuenta con la legitimidad en el uso de la fuerza tanto física como simbólica dada por la legalidad en parte, y desde una visión contractualista, por su papel protector brindado a los ciudadanos.

En Bourdieu, la cuestión de la violencia simbólica se encuentra de manera explícita, como veremos consecuentemente:

“la violencia simbólica, cuya realización por excelencia es sin duda el derecho, es una violencia que se ejerce, si puede decirse en las formas, poniendo formas. Poner formas, es dar a una acción o a un discurso la forma que es reconocida como conveniente, legítima, aprobada, es decir una forma tal que se puede producir públicamente, frente a todos, una voluntad o una práctica que, presentada de otra manera, sería inaceptable (es la función del eufemismo). La fuerza de la forma [...] es esta fuerza propiamente simbólica que permite a la fuerza ejercerse plenamente al hacerse desconocer en tanto que fuerza y al hacerse reconocer, aprobar aceptar, por el hecho de presentarse bajo las apariencias de la universalidad –la de la razón o de la moralidad-.” (Bourdieu; 1988: 91-92).

Frente a esta reflexión no obstante, plantea Bourdieu, que los burócratas estatales no obtienen nunca el monopolio absoluto del poder. Existen conflictos en la sociedad entre los distintos poderes simbólicos que buscan imponer las divisiones legítimas.

En este sentido, el poder simbólico tiene una forma por excelencia y es el “poder de hacer”. Este se funda en dos condiciones, una es un discurso performativo fundado en la posesión de un capital simbólico, como poder de imponer a otros, a partir de la autorización social adquirida en las luchas anteriores, y es asumido por Bourdieu como un crédito instituido por un largo proceso de institucionalización. La segunda condición es: “la eficacia simbólica, depende del grado en el que la visión propuesta está fundada en la realidad”. (Bourdieu 1988: 140).

La construcción de los grupos por tanto, será posible en la medida que se encuentre más fundado en la realidad; en las afinidades objetivas entre los sujetos que se trate de juntar. En esta dirección las políticas “para pobres” plantean desde postulados homogenizante de las familias, propuestas de intervención estatal que regulen las relaciones sociales y efectúen el control social.

En resumen, en relación a las cuestiones del poder simbólico, retomando a Bourdieu: “El poder simbólico es un poder de hacer cosas con palabras. Solo si es verdadera, es decir, adecuada a las cosas, la descripción hace las cosas. En este sentido, el poder simbólico es un poder de consagrar o revelar la cosas que ya existen” (Bourdieu; 1988:141).

Así, sostenemos como plausible el abordaje del análisis de las relaciones Estado-familias, desde la construcción discursiva de los agentes estatales, que reflejan las

posiciones y las clasificaciones que confieren legitimidad a una definición u otra de lo que las familias *representan o deben representar*. En este sentido nos interesará observar desde la emergencia del discurso estatal, dichas posiciones y clasificaciones, y el carácter performativo que los discursos estatales generan en la realidad. Esto, con la salvedad de que los sujetos también recrean y configuran sus propias prácticas y sus posiciones en el campo de la intervención hacia las familias.

### **1.3.3. La clasificación de las familias: acercamientos desde la gubernamentalidad y la antropología de las políticas.**

Por otro lado es así como, en acuerdo con Shore y Wright (1997) y su propuesta de análisis desde la antropología de las políticas, las políticas son instrumentos que codifican normas y valores sociales, relacionan normas e influyen en la conducta de las personas, construyendo o sosteniendo modelos de sociedad.

Las personas son clasificadas y rotuladas a través de diversas políticas -familiares sociales, económicas, de seguridad, carcelarias-, que asignan un *lugar* a los sujetos (pobres, ciudadanos, migrantes, presos, terroristas, etc.) y crean una serie de nuevas relaciones entre individuos y grupos, familia y Estado, entre lo público y lo privado, redimensionando qué se entiende por estos conceptos. Desde la universidad hasta la escuela, agencias públicas y grandes corporaciones, trabajadores y gestores, se refieren a las políticas como las líneas que legitiman e incluso motivan sus comportamientos (Shore y Wright, 1997).

Desde esta perspectiva articulada a cuestiones que veníamos referenciando en el apartado anterior. Bourdieu considera al respecto que:

“En las sociedades modernas, el responsable principal de la construcción de las categorías oficiales según las cuales se estructuran las poblaciones así como las mentalidades es el Estado que, mediante toda una labor de codificación provista de efectos económicos y sociales absolutamente reales (como las subvenciones a la familia), tiende a favorecer una forma determinada de organización familiar, a reforzar a aquellos que están en condiciones de conformarse a esta forma de organización, y de estimular por todos los medios, materiales y simbólicos, el «conformismo lógico» y el «conformismo moral», como acuerdo sobre un sistema de formas de aprehensión y de construcción del mundo, cuya piedra angular es sin duda esta forma de organización, esta categoría”.(Bourdieu, 1997:93).

De esta manera las políticas regulan la vida de las poblaciones, que son conformadas, clasificadas y moldeadas a través de ellas, dando forma a los modos en que los individuos se construyen a sí mismos. Toda categorización desplegada desde ámbitos institucionales suele tener como consecuencia la interiorización, por parte de los grupos subalternos, de la lógica que sustenta las clasificaciones y calificaciones dominantes.

La antropología de la política utiliza el término *gubernamentalidad* para referirse al complejo proceso por el cual las políticas, no solo imponen condiciones, ya sea desde afuera o desde arriba, sino que influyen en las conductas de las personas de modo que ellas mismas contribuyen al gobierno del orden social. En ese sentido, *gubernamentalidad* es una más o menos metódica y reflexiva manera de hacer las cosas, que busca actuar sobre la acción de individuos, con el fin de conformar, guiar, corregir y modificar la manera en la cual ellos se conducen a sí mismos.

La *gubernamentalidad* tiene su origen en los estudios adelantados por Foucault, en *Seguridad, Territorio, Población* (2011). Y su sentido, es entre otras cuestiones, un

“conjunto constituido por instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, cálculos y tácticas que permiten ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja, de poder que tiene por blanco principal a la población, por forma mayor de saber la economía política, y por instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad”.  
(Foucault, 2011:136).

En esta vía el objeto propuesto por Foucault como parte del análisis del discurso y de sus prácticas representa para el caso del estudio de las políticas un marco representativo para observar el proceso de conformación de las políticas hacia las familias, que deja de lado la evaluación, para establecer criterios que permiten dilucidar la relación simbólica que se establece en la definición de familia como un dispositivo de seguridad.

Shore y Wright (1997) sostienen que las políticas se han transformado en la principal institución de gobierno occidental, junto con la familia y la sociedad. Por ende, mientras la familia y la sociedad han sido analizadas y conceptualizadas desde las ciencias sociales como construcciones ideológicas y políticas, las políticas son a menudo tratadas como si fueran política e ideológicamente neutrales y han sido difícilmente analizadas en clave socio-antropológica. Algo que ellos pretenden estudiar a partir de entender las políticas como tecnologías políticas o de gobierno.

En resumen, las políticas pueden ser leídas como textos culturales, como instrumentos de clasificación, como narrativas para justificar o condenar el presente

y como formaciones discursivas que funcionan para dar poder a algunos sectores y silenciar otros. (Gil Araujo, 2010).

Comprender los procesos ideológicos de la política social global y sus articulaciones con los regímenes de bienestar local, resulta un ejercicio pertinente desde el cual dimensionar los impactos que los *Conditional Cash Transfers* (CCT) traen consigo a las familias a las que son dirigidos.

Los cambios en los dispositivos ideológicos y el lugar que ocupan la familia en ellos y sus efectos sobre su misma reproducción, se tejen como una red multivoca de influencias, considerando principalmente a los organismos multilaterales como quienes controlan las políticas sociales globales de asistencia a la familia. Donde mediados por luchas permanentes de resistencia, filtraciones y apropiaciones discursivas, las familias también en algunos casos reproducen los discursos establecidos para su atención, en los actuales regímenes familiaristas<sup>12</sup>.

## **2. Abordaje metodológico.**

Para el desarrollo de la presente investigación, se propuso un análisis desde una estrategia metodológica cualitativa de tipo descriptivo, que mediante análisis/interpretación priorizase el análisis del contenido de documentos, la construcción del corpus y su análisis desde la consideración de categorías emergentes desde los datos.

El recorrido metodológico se fundamentó, en el interés inicial de reflexionar en torno a la dinámica del contexto de guerra irregular interna en Colombia y sus efectos en la familia, que ya había surgido en la tesis de grado y que requería la construcción de un objeto empírico y analítico. Es así como el recorte, se establece en el marco de un programa específico denominado Familias en Acción, y allí de dos categorías (familias y necesidades) que supusimos eran articuladoras para generar descripciones densas de la realidad a investigar.

En 2008 realizamos algunos acercamientos informales con funcionarios de la dirección del programa Familias en Acción en el Departamento Administrativo de la

---

<sup>12</sup> Se observa como antecedente, una investigación de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Córdoba, donde se percibe la reproducción discursiva de los criterios de focalización de las políticas sociales por parte de las familias, en el marco del programa Familias por la Inclusión Social en Argentina. Bilavcik, Nucci, Crosetto, Miani, Machinandiarena y Bermúdez. "Representaciones sociales y prácticas que se configuran en la relación entre las familias y las políticas asistenciales" Ponencia presentada a las V Jornadas de Investigación en Trabajo Social. Paraná. Noviembre de 2009.

presidencia de la República y allí se accedió a información que de cierta forma, fue perfilando nuestra base documental. También fue relevante el acceso a la página web de la presidencia de República, que en su momento contenía todos los discursos presidenciales, cuestión que después ameritó su organización.

Se planteó la revisión de la información recolectada, para configurar un corpus documental, a partir de la construcción de un protocolo<sup>13</sup> y la clasificación de la información para el posterior análisis reflexivo y crítico del contenido. En relación a la recolección de información, se consideraron como parte del corpus: documentos oficiales en los que se plasma la política en relación a las familias, como son los documentos CONPES (Consejo de Política Económica y Social); El plan de desarrollo del gobierno Pastrana, 1998-2002, Uribe 2002-2006, 2006-2010; Documentos de la Presidencia de la República, de la Red de Apoyo Social, (RAS), del Departamento Administrativo para la Acción Social, de la Red de Solidaridad, posteriormente transformadas estas dos últimas instituciones en la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social; documentos del Departamento Administrativo de Planeación Nacional, del Fondo de Protección Social (FPS), del programa “Familias en Acción”, y evaluaciones de impacto, entre otros. Así también se incluyeron discursos presidenciales al respecto del programa, documentos oficiales de construcción y evaluación del programa, y un corpus de prensa referido a la temática. Posteriormente se llevo a cabo la selección con base a la lectura más detallada de los documentos y de las categorías posibles que se fueron construyendo en las labores de análisis.

Es importante mencionar que para la clasificación de los documentos de evaluación del programa *Familias en Acción*, textos presidenciales y notas de prensa, se construyó un protocolo de acceso a los datos y el debido registro que se debía adelantar, en tal dirección se realiza una base de datos de la información pertinente para el cumplimiento de los objetivos propuestos, así se exploraron alrededor de 651 discursos presidenciales de los cuales se encontraron 73 textos con posibilidad de analizarse y brindar información relevante. Del mismo modo, se realizó un registro de 18 documentos de evaluación. Se registran igualmente 27 notas de prensa, tanto de periódicos nacionales como internacionales, tanto a favor de las políticas de gobierno, neutras y como de oposición, en busca del análisis de contenido

---

<sup>13</sup> La construcción del protocolo es una propuesta valiosa para acercarse al registro de los documentos y establecer los pasos para abordar concienzudamente y rigurosamente la información. (Ver anexo IV).

transversal, observando las diversas perspectivas presentes en medios de comunicación escrita sobre el objeto de estudio.

Para la realización de la fundamentación se consideraron así mismo varios *documentos entre libros, artículos en publicaciones científicas de valor académico e investigaciones*. Este exhaustivo análisis de información nos permitió, revisar el estado del tema y construir un panorama general de cómo el proceso de las políticas públicas hacia las familias es vislumbrado desde diversas perspectivas analíticas.

Si bien este bagaje conceptual es parte de la comprensión del fenómeno, lo más interesante fue el ejercicio de acercarse a los textos de análisis a partir de preguntas, e ir reconstruyendo a partir de la emergencia en el texto, de distintas complejidades, que al agruparlas y darles sentido se fueron configurando en categorías analíticas. De allí que la vuelta a los textos teóricos, fue mucho más fructífera, en el sentido de que supusieron ser fundamento para la realidad que era observada. En este sentido, este criterio operó como un disparador para la reflexión, que en ciertos casos, consideramos, generaron hallazgos interesantes, en relación a las nominaciones de las familias y sus necesidades.

En la labor concerniente al ingreso y sistematización de datos y documentos seleccionados, contamos con el apoyo para el análisis de información cualitativa, del programa CAQDAS Atlas Ti<sup>14</sup>. Es así como se accedió a un curso de formación en el manejo de la herramienta, para conocer los elementos fundamentales del análisis. Posteriormente se realizó la conversión de cada uno de los archivos de la información ya clasificada en la etapa previa a archivos TXT, proceso requerido por el programa.

Para el proceso de Análisis/Interpretación de información. Se inicia un piloto del manejo de la herramienta, para dimensionalizar, codificar y categorizar, construir mapas conceptuales y redes analíticas vinculadas a las categorías de *familias* presentes en el programa Familias en Acción; de lo cual emergen cuestiones significativas, que fueron la base de la categorización a presentar en los diferentes capítulos de la tesis, posteriormente se profundizó en el análisis de los diferentes textos para finalizar la etapa de construcción de las categorías.

Es importante indicar que el acercamiento al proyecto de investigación “Las políticas sociales hacia las familias en Córdoba. Institucionalidad, procesos y

---

<sup>14</sup> El Atlas Ti, es una herramienta informática que auxilia al investigador, para el análisis de datos en abordajes cualitativos. CAQDAS (Computer Assisted Qualitative Data Analysis Software), Son programas de análisis de datos cualitativos asistidos por computador.

Sujetos”, de la Escuela de Trabajo Social de la UNC y al programa “Estructuras y Estrategias Familiares de Ayer y de Hoy”, del CIECS-CONICET-UNC, fueron sin duda espacios que incentivaron la reflexión académica seria y funcionaron como espacios donde al compartir el proyecto se recibieron valiosos aportes.

Por otro lado, en el momento de análisis comparativo se tomaron como referencia los resultados de la información procesada anteriormente, y la selección de información emergente sobre las categorías familia y necesidades, recurriendo a investigaciones de referentes en Argentina, sobre el programa estatal “Familias por la Inclusión social”. Ello nos permitió establecer algunas similitudes y diferencias de ambos programas en el contexto latinoamericano.

Un aspecto a resaltar fue la necesidad observada durante el desarrollo del proyecto, de construir un capítulo más, que diese cuenta del proceso histórico de la construcción de la idea de familia en la conformación del Estado Nacional. Surgiendo como un ejercicio de historización, consideramos que le brindo mayor solidez al argumento y representó en términos analíticos, acercarnos a otros abordajes teóricos que le brindaron amplitud a la mirada.

En términos generales, se considera relevante elucidar la posición adoptada en relación al objeto de análisis. Es así como, se estudiaron las *voces* que se despliegan desde la posición del Estado sobre las familias y sus necesidades en un programa específico. Por tanto, se excluyó en el estudio lo que las familias plantean al respecto de dicha relación o sus efectos<sup>15</sup>, cuestión que obviamente desbordaría los objetivos de la presente propuesta de tesis de maestría.

---

<sup>15</sup> Al respecto, a lo largo del texto, existen algunas referencias a lo que la familia plantea, pero ello es parte de entrevistas realizadas por los mismos miembros del programa Familias en Acción o es contenido de las notas de prensa consultadas.

## **CAPITULO I. LA FAMILIA, COMO SIMBOLO DE LA INTERVENCIÓN SOCIAL EN LA HISTORIA DE COLOMBIA.**

El primer capítulo abordará algunos de los principales antecedentes históricos relevantes en materia de política social hacia las familias en Colombia (Leyes, decretos, creación de organismos para el tratamiento del tema y planes de acción). Presentando un análisis riguroso acerca de cómo era nombrado y abordado el tema en años previos al surgimiento del programa Familias en Acción, evidenciando el proceso social mediante el cual se construyen las diferentes formas de nombrar las familias como dispositivos de seguridad. Específicamente en la conformación del Estado Nación y sus desarrollos en el siglo XX, hasta llegar al gobierno Pastrana a partir de estudiar los Planes Nacionales de Desarrollo y enfatizando en los nuevos abordajes en el gobierno de Uribe y su política hegemónica relacionada con la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD).

Las políticas sociales en Colombia han sido construidas a partir de los regímenes políticos en auge, los cuales han concebido una idea de *familia como recurso y dispositivo pertinente de las políticas sociales*, que al constituir sus necesidades a favor de los intereses del Estado en un contexto socio-político determinado, construye simbólicamente lo que hemos denominado la idea de *familia pobre al servicio del Estado*. En este sentido la centralidad del concepto familia es condicionado por aspectos normativos que nombran y definen lo que representa la familia en un momento determinado, de allí, las intervenciones que son construidas por los operadores de las políticas públicas van construyéndose en algunos casos delimitadas por dichas normativas.

En este sentido consideramos relevante acercarnos en primera instancia a algunas de esas normativas que en Colombia han definido concretamente lo que se entiende por familia y sus necesidades de atención, con la intención de observar el proceso mediante el cual la idea de institución familiar ha ido transformándose, persistiendo y construyéndose a lo largo del tiempo, y que a partir de las políticas puestas en práctica fue constituyéndose en lo que funciona como antecedente de lo que hoy se ha denominado *políticas hacia las familias en Colombia* con la *ley de protección social para las familias* promulgada en 2009, que son en el mejor de los casos intervenciones dirigidas a determinados grupos poblacionales, principalmente niñez y adultos mayores.

En el desarrollo de este capítulo, observaremos posteriormente en distintos momentos históricos algunas conceptualizaciones de familia que fueron haciendo presencia y evidenciando las posturas estatales presentes.

Subsiguientemente nos proponemos analizar el sistema de protección social existente en Colombia, las relaciones entre el Plan Colombia, la política hegemónica de AUV y la consolidación de políticas hacia las familias como antecedente del Programa Familias en Acción.

### **1. Proceso y consolidación de la idea de familia.**

Nos proponemos abordar en este apartado y sucesivos, algunas cuestiones relacionadas con las formas y usos de la categoría familia en determinados contextos que van transformando, construyendo o afianzando ideales de familia en distintas tramas históricas.

Al respecto, Foucault nos ofrece una perspectiva sugestiva para estudiar los procesos mediante los cuales se fueron constituyendo los mecanismos de seguridad que a la par de instituciones disciplinares, se configuraron como prácticas del control social (2011). En este sentido densentranar el proceso mediante el cual la idea de familia se constituye en una práctica de control social, a partir de su conceptualización en los discursos y normas, puede ser un abordaje probable y de utilidad analítica.

Consideramos que la idea de familia constituyó en primer lugar una delimitación y exclusión del acceso de los sujetos a los derechos civiles, y en segundo lugar se constituyó en la base de la tecnología del poder disciplinar durante el siglo XIX, fundada en la higiene pública y la *minoridad*.

Algunos modelos normativos que imperaron en Colombia con posterioridad a los fenómenos independentistas, reconfiguraron las formas de entender la familia en el contexto nacional. Los cambios acaecidos en el siglo XX, postularon nuevas formas más consecuentes con los procesos sociales y culturales principalmente generados desde el aparato legal como una interpretación de la realidad social.

En esta dirección sostenemos que la familia emerge como un *símbolo* de la política social. En el sentido, de ser una categoría en disputa y su definición más que una representación, refleja propuestas de intervención a partir de su interpretación.

Es así como antes de la creación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en 1968, como acciones del Estado y sus instituciones, fueron creadas, siguiendo nuestro argumento, ciertas leyes y decretos que plantearon algunos ejes que fueron cimentando ideas de familia sustentadas en representaciones simbólicas en disputa, discursos que evidentemente, variaron y se transformaron a través del tiempo, postulando a la familia como una categoría central en la construcción de los discursos e interpretaciones de las políticas públicas.

### **1.1. La familia en la colonia, el antiguo régimen y el código napoleónico.**

Con la llegada de los españoles y el proceso de conquista y colonia, se establecieron en la región de la actual Colombia ordenamientos espaciales denominados “reducciones”, donde los nativos eran ubicados en un *solo lugar*. La corona española estableció mercedes reales que permitían la constitución de mayorazgos que podrían heredarse por la unión matrimonial. En esta dirección los repartimientos y encomiendas fueron las formas institucionales de organización de la propiedad y distribución de la población, fundada en principios católicos. De esta forma el español estableciendo su posición jerárquica conformó una familia sustentada en la *legalidad*, a diferencia de las uniones de facto presentes en otras *clases sociales*. Con el avance del proceso de miscegenación, es decir de mestizaje, entre los mulatos, mestizos, los blancos pobres (sin estatus reconocido) y las poblaciones negras llegadas de África (proceso de esclavización), se generó una ruptura con el ideal castizo de la España misionera. De este legado español de familia, plantea Virginia Gutiérrez de Pineda, ha quedado para la familia en Colombia la monogamia, la indisolubilidad y el patriarcalismo. En el cual el compromiso de la unidad matrimonial, como evento sagrado, se encontraba respaldado por las leyes.

Por otro lado, el modelo mestizo se fundamentó en lo indígena, propio de las culturas nativas, con la presencia de ritos de liberación sexual, trueque de mujeres, estructuras jerarquizadas matrilinealmente, entre otras prácticas. En este marco, se heredaba rango y riqueza por vía uterina, o por ultimogénitura. Lo cual notoriamente era visto como algo diferenciado de las prácticas familiares de los españoles.

Los distintos ordenamientos familiares en Colombia, fueron diferencialmente instituidos según los complejos culturales, las dinámicas históricas y las transformaciones generadas por la urbanización y la modernización. Sin embargo

sostenemos con Sandoval y Moreno que además de dichos cambios, existieron permanencias identitarias heredadas de las colonias y reelaboradas a través del tiempo. (Sandoval y Moreno, 2008).

La idea de familia habría sido fuente fructífera del establecimiento de *barreras*, usando la *figuración* propuesta por Norbert Elias y Scotson, entre establecidos (españoles, burgueses criollos) y outsiders (campesinos, indígenas y negros, mulatos, mestizos y demás)<sup>16</sup>.

Con la caída del antiguo régimen en Europa, la llegada de la revolución francesa, y los ideales de libertad, igualdad y fraternidad, también se labra la idea de familia donde tanto hombres como mujeres se encontraban en igualdad de condiciones, se observa una pretensión de desligar la figura del matrimonio del ámbito religioso y se permite el divorcio, intentando diferenciarse entonces de las posturas conservadoras. Pero dicho posicionamiento duró poco tiempo. Con la instauración del Código Napoleónico (1804), el giro reformista instauró nuevamente una idea de familia en la cual se establecen límites y mayores trámites para la disolución matrimonial, la dependencia de la mujer al hombre, el fortalecimiento de la patria potestad. Donde la transmisión de la herencia y el derecho de sucesiones se configuran como el nodo central. (Pardo 2005:293).

Durante el proceso independentista cercano a 1810, se intentó en Colombia asumir las normas que habían sido trasladadas por Andrés Bello, fundamentadas en ese código de 1804, y en las ideas de seguridad y estabilidad (Beltrán, 2008:133). Ello dada la crisis socio-política de la época, el fin del imperio napoleónico y el declive del reinado Español, signa también en Colombia, un proceso de larga duración. Las ideas surgidas de la revolución francesa en el contexto nacional, comienzan a circular y a ser apropiadas por los actores liberales de la época. Para el caso de la familia, las ideas que calaron con fuerza, pero no lo suficiente por el peso de las posturas de la iglesia católica, estaban fundadas en la posibilidad de disolución del matrimonio. Esto fue posible gracias a la Ley de 1853, que establecía el consentimiento mutuo de los cónyuges como un criterio para el divorcio. Solo tres años después en 1856 fue deshecha la ley, y el divorcio sólo implicaría la separación, pero el vínculo civil persistiría hasta la muerte de alguno de los contrayentes. En los años treinta del siglo XX, tendría otro lugar este tema en la agenda pública y empezaría a ser considerado algo posible. (Beltrán, 2008:135).

---

<sup>16</sup> En un estudio sobre las relaciones que se establecían en la comunidad inglesa de Winston Parva, Norbert Elias, desentraña las dinámicas de poder propias de los procesos de diferenciación entre grupos.

## 1.2. La Regeneración<sup>17</sup> 1868-1930.

Durante lo que se denominó la Regeneración 1868- 1930 (Bushnell, 2002), la vuelta al polo de la autoridad se evidencia con la presencia de la legislación, fundamentalmente desde el derecho de familia. En este sentido la idea de familia jugó un papel relevante en la construcción de la idea de Estado, gestada en la Regeneración y pretendió consolidar las estructuras de dominación en la sociedad colombiana, a partir de la idea de autoridad y de orden inculcada como mecanismo de seguridad. “[...] las formas más eficientes de control social en Latinoamérica fueron la Iglesia y, en concreto, el concepto de familia que se estableció en la Colonia”. (Beltrán, 2008:132. Énfasis propio).

Al respecto es interesante que discurremos sobre algunas de las normas de la época que nos permitan dilucidar lo que aquí se enuncia en relación a las concepciones de familia en este período, teniendo en cuenta que lo que nos interesa observar son los procesos mediante los cuales dichos andamiajes legales son el despliegue de mecanismos de control y de construcción de prácticas de intervención social, y de políticas sobre la población.

Durante el proceso de Regeneración, o de la conformación de la idea de nación moderna, Rafael Núñez jugó un papel fundamental, su emergencia en el partido liberal y su intención de reestructurar los efectos que la corriente liberal hegemónica había dejado, en primer lugar con la ruptura de las relaciones con la Iglesia, y en segundo lugar con la fragmentación del país por la incipiente liberalización del mercado. El acercamiento a la iglesia de Núñez, tuvo en cuenta que en el contexto socio-político de la época, un acceso al poder sin contar con el respaldo de la Iglesia era improbable, en este sentido se enmarca su posicionamiento de fortalecimiento de los lazos desechados por los liberales. En rigor, construye simbólicamente la idea de reunificación de la nación con la constitución de 1886 que tuvo su impronta por más de un siglo<sup>18</sup>; asignando himno y letra, hasta el momento inexistentes en el contexto nacional, y compondrá con ello “la unidad” en una sociedad marcada por las diferencias radicales. (Bushnell, 2002: 196-200).

---

<sup>17</sup> “Regeneración o Barbarie” es el lema postulado por Rafael Núñez, para su campaña presidencial.

<sup>18</sup> Aunque tuvo más de 60 reformas en ese lapso de tiempo, fue la única constitución hasta 1991.

En este contexto, como bien decíamos anteriormente, la idea de familia jugó un papel fundamental en la unidad nacional y como estrategia de dominación principalmente hasta la década 1930. Y esto fue garantizado fundamentalmente por la presencia del derecho civil, y la construcción de límites y clasificaciones de lo familiar a partir de las normas del matrimonio y la herencia.

La idea de familia constituyó un referente institucional desde el cual construir una *identidad nacional*, y unas prácticas disciplinares, para pautar y delimitar el control social en el periodo de la Regeneración (1868-1930). Aunque sí bien se fue transformando en el periodo de la República Liberal por la presión de organizaciones sociales, mantuvo parámetros normativos similares, que rezagados de las prácticas reales de la sociedad pretendían establecer clasificaciones y límites. En este sentido y cómo veremos adelante, clasificaciones tales como “naturales”, “legítimos” o “ilegítimos” propuestos desde la legislación *fallaron* sobre la presencia o ausencia de sujetos de derechos y la inclusión o no en las prácticas donde primaba el derecho civil y de propiedad como constitutivo de la idea de Nación. Más aún la constitución de 1886 representaba el ideal de las clases burguesas y el código civil regía la dinámica social sociedad. (Beltrán, 2008).

“El matrimonio y el parentesco se convirtieron en las fuentes de la familia. Ella adquirió el carácter de institución legal fundamental, y se utilizó entonces para darle coherencia a todo el proyecto cultural que la Regeneración encarnaba”. (Beltrán: 2008: 138).

En esta línea, con la Ley 53 de 1887 se legitimó únicamente el matrimonio católico, el civil sería desplazado intencionalmente de las discusiones en la esfera pública. La regulación de la familia se estableció mediante el establecimiento de parámetros al matrimonio y al parentesco. Las prácticas matrimoniales estaban regidas por la moral de la iglesia católica, y la “legitimidad” de los hijos se encontraba condicionada al matrimonio.

Este hecho condicionó a los “hijos ilegítimos”, al ostracismo, y funcionó como una herramienta de clasificación de la mayoría de sujetos, como outsiders de la *legitimidad*.

“los naturales producto de la unión sexual de personas que podían casarse entre sí al tiempo de la concepción, y “especialmente, el que existe entre el hijo y la madre que lo concibió siendo soltera o viuda...” Ambos suponían que el hijo(a) había sido reconocido(a). A una segunda categoría y por tanto inferior, se le daba el rótulo de

hijos de dañado y punible ayuntamiento (adulterinos e incestuosos), y por último, los “simplemente ilegítimos” que eran los no reconocidos”. (Beltrán: 2008: 139).

Los hijos ilegítimos, según la ley de 1887, no podrían recibir herencia, por el rango en el que la ley los ubicaba.

En esta estructura jerarquizada, el varón adulto que contaba con propiedades y era considerado legítimo, al ser hijo de un matrimonio legal era un sujeto reconocido por el código establecido en la Regeneración. Sin embargo, la existencia de diferenciaciones de género, dando al hombre la autoridad fundada en el *pater familias*, representó la necesidad de posicionar de manera subordinada a las mujeres.

En el artículo 1504, inciso 3, con la potestad marital, es encargada a los hombres la disposición sobre los bienes de las mujeres y se otorgaba incapacidad relativa a la mujer. Es decir, sobre ellas, recaía la responsabilidad y el compromiso social de mantener la unidad familiar. Pero llevar a cabo cualquier otra actividad era percibida como un riesgo para la familia y la sociedad. La incursión en la educación fue posible porque a las mujeres se les encargó la formación moral de la sociedad.

### **1.3. Ideas de familia, década del treinta a los sesentas.**

Para la década de los años treinta, Colombia sufre un proceso de urbanización e industrialización acelerado. Los cambios acaecidos por la mundialización de los efectos de la crisis económica de 1929, también se hicieron visibles en la sociedad colombiana. Estas cuestiones, sumadas a la falta de atención al surgimiento de algunas problemáticas sociales, como las huelgas de los trabajadores de las bananeras de 1928, la explotación de trabajadores y la pauperización de la vida de los campesinos, presionaron una acción estatal a dicha realidad. Es así como, durante el gobierno de Alfonso López Pumarejo, se construye entonces, la *Revolución en Marcha*, como una política para evitar la efervescencia de la problemática social y de la población a la que denominaba:

“Esa vasta clase económica miserable que no lee, que no escribe, que no se viste, que no se calza, que apenas come, que permanece... al margen de la vida nacional”. (López Pumarejo citado por Bushnell 2002: 254-255).

No obstante a esta forma de percibir a los pobres, Bushnell (2002) plantea que sin duda el posicionamiento de López generó reconocimiento de los trabajadores y los

campesinos, y mediante la reforma agraria sostenida y el estímulo de los sindicatos, por lo menos se amainó el descontento social.

En relación a la familia con la Ley 28 de 1932, López Pumarejo concedió a la mujer el derecho al uso libre de sus bienes, declaró que la mujer podría representarse a sí misma en la mayoría de edad ante la ley. Estos postulados son en cierto sentido los primeros en enfrentar los rezagos patriarcales de la regeneración. Sin embargo es importante aclarar que la condición de ciudadanía de la mujer, o por lo menos uno de sus ejercicios básicos, el voto, solo es otorgada por la ley en 1957.

Igualmente con el decreto 227 de 1933, y la conformación del bachillerato, se presentó la posibilidad de acceso de la mujer a estudios universitarios. Esto se debió en gran parte a la presencia de una comisión pedagógica de mujeres alemanas que en 1922, incentivaron una formación más amplia para las mujeres, fundada en las corrientes progresistas internacionales de aquellas épocas.

Según un informe de la Contraloría Nacional se estipula que para 1936 el número de hijos ilegítimos en la sociedad colombiana superaba el 50%. Esto llevó a que los liberales de la época hiciesen coincidir la norma con los cambios culturales, reconfigurando la posición sobre los hijos considerados “ilegítimos.” Con la ley 45 de 1936, se elimina la segunda categoría de hijos ilegítimos, otorgada a los hijos resultado de incesto y adulterio, es decir a los “espurios”, y que en el discurso popular eran considerados hijos bastardos. Condición que los clasificaba como sujetos sin derechos (Beltrán, 2008:150).

La clasificación entre legítimos e ilegítimos, se sostuvo hasta finales del siglo XX, el privilegio de los primeros sobre los segundos fue parte de la historia del siglo XX. Hasta 1982, fueron considerados los hijos ilegítimos para efectos de herencia. Y sólo en 1994 por sentencia constitucional, tuvieron la misma prelación los ascendientes o descendientes, en cualquiera de las dos categorías en los estrados judiciales.

Con la ley 45 también se instituyó la clasificación de concubina o manceba, para las mujeres convivientes en lo que posteriormente se denominó “*unión libre*”. Para los años 40’s, el peso del movimiento obrero y sus disputas lograron calar más allá del código civil e imponer en el discurso público la idea de “*compañera permanente*”, tan en boga en los años 80’s (Beltrán, 2008:152).

Con la ley 83 de 1946, la pretensión de incluir otras formas familiares diferentes de la idea de la familia nuclear conyugal, empieza a ser considerada. Esto es debido probablemente a la presión de diversos actores sociales y por la imposibilidad

mediante la coerción de la norma de controlar las pulsiones sexuales. Surge entonces un abordaje pedagógico, sumado a la coerción. En este momento, el interés se encuentra centrado en el niño y en su protección. Intentando desde estos planteamientos más liberales influenciar a los operadores judiciales para que considerasen los derechos de los niños como fundamentales.

Durante lo que varios autores denominaron la *era de la violencia*, 1946-1957 (Bushnell 2002) o 1946-1964 (Bejarano, 1985), se efectuaron pocos cambios en el campo de las políticas hacia las familias. En las postrimerías de la segunda guerra mundial, y con el *Bogotazo o el 9 de Abril* (1948), cuando se da muerte al líder liberal Jorge Eliecer Gaitán, el país entra en un caos generalizado. Sin embargo se presume que el origen de la violencia estuvo signado por el histórico enfrentamiento entre liberales y conservadores.

#### **1.4. Surgimiento del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la atención social de la familia.**

Después del denominado periodo de la violencia, y atravesados por la dictadura de Rojas Pinilla y la posterior Junta Militar, que presumía el retorno de un gobierno civil, los liberales y conservadores instituyen un acuerdo denominado el *Frente Nacional* entre 1964 y 1978. En este sentido, la propuesta incluyó un gobierno bipartidista, donde todos los cargos gubernamentales pertenecían a una distribución equitativa para ambos partidos y la presidencia sería asumida por turnos en el poder. Cabe señalar que el surgimiento de grupos guerrilleros hace su presencia en este periodo. El crecimiento económico en Colombia, que no incluía distribución de la riqueza, generó mayor descontento social y las luchas sindicales también se reforzaron.

Las crisis sociales son un elemento fundamental que condiciona la presencia o ausencia de políticas públicas. Y en el caso colombiano, su presencia se institucionaliza en momentos de conflicto. En tal sentido profundizaremos en el contexto y surgimiento de la institución encargada del tema familiar en Colombia, hasta la aparición del programa Familias en Acción, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

En este instante de la historia con una fuerte crisis de legitimidad (Le Bonniec: 2002) y mediante la ley 75 de 1968, es creado el ICBF. Dicha ley proponía, inicialmente conciliar las normas de filiación y en segundo lugar, crear el ICBF. En

tanto las normas de filiación, la pretensión era actualizar las normas que regulaban la definición de los hijos naturales y su reconocimiento, así como las formas de definir la paternidad. Y por otro lado, la Ley 75 estipulaba la terminación de la dependencia de protección de menores del Ministerio de Justicia y la creación del ICBF y los defensores de menores. De esta forma, la protección al menor, se equipara al bienestar familiar.

Entre sus actividades se encuentran, el direccionamiento de los recursos tanto del presupuesto nacional como de aportes internacionales, la protección de la familia y los menores, la creación de programas para evitar la tendencia antisocial de los jóvenes, procesos de rehabilitación de los menores que sufran retardo en su desarrollo mental y físico, entre otras.

El decreto 2388 de 1979, constituye el acto legislativo de creación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, que bajo la coordinación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar debe encargarse de las políticas de familia en Colombia. Propende por “la integración armónica de la familia, la protección preventiva y especial del menor necesitado y de sus derechos”. (Art. 3).

En sus labores, el SNBF debe intervenir en el “fortalecimiento de la familia” desde acciones educativas, socio-jurídicas, de orientación, tratamiento y de asesoría nutricional. (Art. 52). Desde este sistema se propone comprender la familia como “el grupo de personas, unidas por vínculo de sangre, de afinidad o de parentesco civil”. (Art. 51).

En este sentido, la construcción de las intervenciones se ha centrado en: *protección preventiva*, en los procesos de fortalecimiento e integración familiar. La *atención preescolar* a los niños en los *hogares infantiles* (política que ha tenido una larga trayectoria y en la cual “madres comunitarias”, se encargan del cuidado de los niños en sus propias casas, mediante un pago mensual no considerado salarial). La *protección especial*, que se produce mediante la protección del menor en situación “irregular”. Los *programas de nutrición*, que desde la creación del ICBF, proponen la distribución de complementos alimentarios para los niños y niñas menores pertenecientes a los programas. Y que se fundamenta en la repartición de *bienestarina* (suplemento alimentario). Por último, una de las labores, por la que el instituto ha tenido mayor reconocimiento, es la de ser la institución garante de los procesos de adopción de niños y niñas.

En relación a los menores en situación de *irregularidad*, el decreto 3727 de 1989, que estipula la creación del Código del Menor y que gozó de vigencia hasta la creación de la Ley de Infancia y Adolescencia de 2006, estipulaba las situaciones en las cuales los menores presentaban dichas condiciones. Esta es establecida a partir de que el niño cumpla por lo menos una de las clasificaciones, que para el caso se han estipulado en el artículo 30: se encuentre en situación de abandono o de peligro, no atiendan sus necesidades básicas, haya sido autor o participe de una infracción penal, no cuente con representante legal, presente deficiencia física, sensorial o mental, tenga alguna adicción o sea expuesto a ella, sea trabajador en condiciones no autorizadas por la ley, o se encuentre en una situación que atente contra sus derechos e integridad.

Con la Ley 1098 del 8 de noviembre de 2006, se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Su aplicabilidad se circunscribe al ámbito institucional del ICBF. Esta ley que se encuentra en la línea de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, establece como finalidad:

“garantizar a los niños, a las niñas y adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Prevalecerá el reconocimiento de la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna” (Art.1).

Los niños y niñas en dicha ley corresponden a las personas entre 0 y 12 años, y los adolescentes entre 12 y 18 años. Se supone el interés superior del niño en su protección integral y como sujeto de derechos, estableciendo las medidas para el restablecimiento de derechos y la protección que debe ser ejercida desde la familia, la sociedad y el Estado colombiano. Establece igualmente a los defensores de familia como las autoridades competentes para el restablecimiento de derechos y los procedimientos judiciales.

Por otro lado, el libro segundo del código, formula el sistema de responsabilidad penal para los adolescentes y los procedimientos para cuando los niños, niñas y adolescentes son víctimas de delitos. Y consecuentemente en el capítulo tercero, renueva el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, y lo concerniente a la infancia y adolescencia, en dirección a determinar las entidades públicas encargadas de su protección.

En esta línea, según la resolución 2366 de 2007, son aprobados los Lineamientos Técnico-Administrativos-Misionales para la Inclusión y la Atención de Familias en los Programas y Servicios del ICBF. Este documento es redactado por la Consultora

SINAPSIS, (institución enmarcada en el campo de la psicoterapia) bajo el auspicio de la Organización Internacional para las migraciones (OIM).

Estos lineamientos plantean la relevancia de la protección integral de la familia, en especial de la niñez, proponiendo activar procesos de colaboración y corresponsabilidad con la familia. Para el estado y la sociedad, la “familia es su capital social”. (Lineamientos Generales para la Inclusión y Atención de la Familia, 2007:8). De esta forma se presume que el Estado delega en la familia la responsabilidad de satisfacer los derechos básicos de los individuos, mediante un proceso de corresponsabilidad. Sin embargo, en el texto se afirma:

“El país está en mora de tener una política de bienestar familiar que clarifique el papel que desempeña el Estado en la vida de la familia como unidad en la vida familiar de sus miembros como individuos y el bienestar social del grupo y de sus miembros”. (Lineamientos Generales para la Inclusión y Atención de la Familia, 2007:8).

El carácter de resolución del ICBF, sin ser una política directamente planteada desde el ejecutivo, delimita el lugar de estos lineamientos en la escala de la agenda institucional y del presupuesto a desarrollar. En este sentido la consideración de la Ley de Infancia, pone en un lugar subordinado una resolución, en el ámbito de la legislación nacional. Siendo las cosas de esta forma, los lineamientos resultan operando como una *plataforma*, a lo cual agregamos, sin fuerza de ley.

“La política familiar, se refiere al papel que desempeña el Estado en el bienestar de los individuos y de la familia como grupo, a través de estrategias y programas referentes a asuntos como el matrimonio, el divorcio, la procreación, la filiación, la socialización y el cuidado de todos los miembros de la familia, los cuales se desarrollan en el contexto de las relaciones conyugales, paterno-filiales, fraternales, con la familia extensa, la sociedad y el Estado”. (Lineamientos Generales para la Inclusión y Atención de la Familia, 2007:9).

De todas formas, en el documento se contempla la posibilidad de la política familiar y lo que significa en relación al proceso de intervención del Estado, sus estrategias y actores.

La principal estrategia esgrimida, es pues, la legitimación de un modelo solidario de inclusión y atención a las unidades domésticas, la familia es considerada como capital social del Estado. Diríamos nosotros, las familias al servicio del Estado

(cuestión que se desarrolla en detalle en el capítulo 4). Plantea la *resiliencia*<sup>19</sup>, a partir de la potenciación de los recursos familiares y comunitarios, evitando enfatizar en los déficits.

La definición propuesta por los Lineamientos técnico-administrativos-misionales y herramientas metodológicas para la inclusión y la atención de familias en los programas y servicios del ICBF, ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, es la siguiente:

“La familia es una unidad ecosistémica de supervivencia y de construcción de solidaridades de destino, a través de los rituales cotidianos, los mitos y las ideas acerca de la vida, en el interjuego de los ciclos evolutivos de todos los miembros de la familia en su contexto sociocultural”. (Lineamientos Generales para la Inclusión y Atención de la Familia, 2007:9).

La definición anterior se propone como un referente para todas las instituciones de servicio público en Colombia y se representa como una definición diferenciada de las perspectivas tradicionales asociadas a la consanguinidad, la identidad antropológica y cultural y los aspectos legales. La prioridad de la ley es atender como población objetivo a la infancia y la adolescencia, y a partir de allí incluir a la familia.

En el momento de creación del Instituto, algunos autores señalan los intereses que sesgaban la intervención hacia las familias. En este sentido el acto de regular el compromiso de los padres hacia sus hijos, fue un factor primordial.

“Los documentos de la época nos revelaban que se trataba de evitar la irresponsabilidad paterna —sin considerar los problemas de pobreza asociados al abandono de la infancia— y se referían a la integración de la familia nuclear conformada por padre, madre, hijos e hijas, sobre la cual se expidió entonces la Ley Cecilia, y se sancionó penalmente el incumplimiento de la paternidad. Por muchos años con este modelo sobre la familia se han orientado los programas del ICBF”. (Puyana, 2008: 34).

Por ende, la perspectiva de intervención invisibiliza las complejas tramas de relaciones entre las dinámicas de la pobreza y las familias, evidenciado en los procesos de abandono de los niños y niñas.

---

<sup>19</sup> La resiliencia, termino muy popularizado en Colombia para expresar los procesos mediante los cuales los sujetos y familias generan respuestas positivas a situaciones traumáticas, fue apropiado del léxico de la física y expresa la capacidad que tienen los objetos de resistir el rebote.

Puyana (2008) plantea que en la misma institución se reprodujo este sesgo de la propuesta ideal de familia. Es el caso de la persistencia del papel de las *primeras damas* (esposas de los presidentes de la república), consideradas como presidentas de la Junta directiva del instituto hasta 1979 (cuando fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, dicho artículo).

Por otro lado el ministro Londoño que ejerció en el primer gobierno Uribe en el ministerio de Protección Social, planteó en relación al ICBF, lo siguiente:

“El Instituto Colombiano de Bienestar familiar, institución que nació para la generación de programas de nutrición, desvió su misión porque encontró que la mujer estaba vinculándose al mercado laboral. Jaime Benítez insistió en que tratar de acompañar a las mujeres en busca de trabajo con instrucciones para que resguardaran a los niños, en los lugares pobres a que correspondían, era una respuesta razonable y las madres comunitarias fueron el mecanismo que terminó convirtiéndose en el objeto del ICBF. Hoy el ICBF más que en el instituto de los niños se ha convertido en el instituto de las madres comunitarias”. (Londoño, 2004:162).

Es decir, pensar en los problemas del empleo de las mujeres, cambió según Londoño, la perspectiva centrada en la nutrición de la niñez hacia las madres comunitarias. De todas formas, esta dicotomía se hace palpable en la medida en que el ICBF impulsó una política hacia sujetos específicos, más que propendiendo por intervenciones integrales y articuladas hacia el grupo familiar o contemplar las configuraciones familiares vinculadas a las dinámicas estructurales presentes en el país.

### **1.5. Las políticas sociales hacia la familia en los 90's y en el gobierno de Pastrana (1998-2002).**

Reflexionamos aquí en torno a los efectos de los procesos de apertura económica, la constitución de 1991 y las definiciones de familia presentes en la carta magna, que estipulan nuevamente ideales de familia que si bien tuvieron perspectivas de transformación, privilegiaron algunos ideales específicos de familia.

En el año de 1991 después de haber sido elegida la Asamblea Nacional Constituyente, gestada mientras el gobierno de Cesar Gaviria (1990-1994) direccionaba el proceso de apertura económica, fue concebida la Carta Constitucional. En ella los fundamentos de un Estado Social de Derecho, multiétnico y pluricultural, ejercieron como los pilares de lo que podría considerarse la

intención de refundación del contrato social, establecido en la última constitución de 1886.

Las concepciones de familia –más allá de la definición constitucional de 1991 que entiende a la familia como núcleo de la sociedad– son visibilizadas más claramente en la reglamentación fundamentalmente abordada a partir de la ley 294 de 1996, mediante la cual se define la violencia intrafamiliar y a la familia:

“Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar. La familia se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. Para los efectos de la presente Ley, integran la familia: Los cónyuges o compañeros permanentes; El padre y la madre de familia aunque no convivan en un mismo hogar; Los ascendientes o descendientes de los anteriores y los hijos adoptivos. Todas las demás personas que de manera permanente se hallaren integrados a la unidad doméstica”. (Art. 2).

Esta concepción más amplia aunque aún parcial de la realidad familiar, y consolidada en la unidad doméstica, transita en la actualidad hacia los lineamientos propuestos por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ya observados en detalle en el apartado anterior).

En 1992 se establece la Consejería para Mujer, la Juventud y la Familia. Entidad encargada principalmente de brindar una perspectiva de género en la implementación de políticas.

Sin embargo, algunos autores plantean que dicha política se enmarca dentro de la dualidad entre el accionar estatal en relación a las mujeres y la familia en dicho periodo (Caro y Rojas 1998 en Puyana 2004). Es decir, si bien se observan cambios en la percepción de la mujer y los lugares asignados a las familias, sus efectos son minimizados por la coyuntura de las dinámicas de apertura como parte de las políticas neoliberales del contexto. Ello sumado a la guerra en el contexto colombiano, que conllevó un incremento de las desigualdades sociales. (Puyana, 2004:308).

Con el Plan de gobierno de Pastrana *Cambio para Construir la Paz* 1998-2002, se propone que la Familia y la niñez hagan parte del lineamiento denominado “los compromisos fundamentales de la sociedad: reconstrucción del tejido social”. Este plan aprobado por la Ley 508 de 1999, estipulaba:

“un compromiso fundamental de la sociedad con la educación, la cultura y la formación para el trabajo, con la salud, con la familia, la niñez y la nutrición, capaz de generar una mayor equidad, menor pobreza y un mayor capital humano y social. Éste es el mejor vehículo para construir la paz y la convivencia pacífica”. (Plan de Desarrollo Pastrana 1998-2002: 191).

Dicho objetivo se encontraba acompañado de un posicionamiento, dirigido a disminuir la violencia intrafamiliar y mejorar las relaciones familiares. De esta forma se constituye un concepto de familia que implica en términos generales lo siguiente:

“El concepto de familia, desde el punto de vista de capital social, constituye un nuevo enfoque de la política en la cual se tratará la especificidad de cada uno de sus miembros y las interrelaciones entre ellos, particularmente el bienestar de los niños y niñas. Así, se pretende dar prioridad al enfoque preventivo sobre el remedial, la integralidad de las políticas y el nuevo concepto de capital social y familia, como ejes fundamentales de la acción del Estado en concertación con la sociedad civil”. (Plan de Desarrollo Pastrana 1998-2002: 285).

El peso del capital social en los 90’s fue relevante en los discursos dirigidos a la familia, el cambio hacia el capital humano tiene una historia paralela, aunque su uso se ha tornado más preponderante en la década 2000-2010. (Al respecto ver el capítulo IV). La asociación del capital social, relacionada con generar oportunidades a individuos de las familias, para poder respaldar el desarrollo integral de la infancia, es predominante en dicho Plan de gobierno de Andrés Pastrana.

Por otro lado, sostenemos que el enfoque de servicios integrales como estrategia de intervención, postulaba la idea de familia como capital social, en el sentido de ser un rédito para el Estado, un componente de *rentabilidad social y mayor productividad*. En este sentido, se entiende a la familia como *funcional* a dichos intereses y en donde “Tener buenas relaciones familiares es un buen negocio para todos”. (Plan de Desarrollo Pastrana 1998-2002: 191).

#### **1.6. Los Pilares de los dos gobiernos de Uribe: La Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDS), marco reciente de la intervención social hacia la familia en Colombia.**

La Política de Defensa y Seguridad Democrática, siendo contexto principal desde el cual se fundamentan las políticas públicas y las dinámicas de las instituciones gubernamentales durante los periodos de gobierno de Uribe Vélez, supuso ser la

política hegemónica del periodo 2002- 2010 y ha dejado secuelas en las políticas incrementalistas propiciadas por el actual gobierno de Juan Manuel Santos.

El contexto internacional ejerció una enorme presión en la esfera local. Lo acontecido a nivel global desde los atentados a las torres gemelas y el Pentágono, reactualizó el adversario que había desaparecido con la conclusión de la guerra fría y construyó a *los terroristas o quienes se opongan al discurso hegemónico*, como un *alter*, opuesto que es necesario arrasar. De allí que la asociación entre narcotráfico y terrorismo, y el vocablo de *narcoterrorismo* haya sido un factor fundamental para el apoyo crediticio impulsado con el Plan Colombia. En esta orientación como antecedente primordial de la *Política de Defensa y Seguridad Democrática* (PDSD) que fue eco de los discursos circulantes a nivel internacional se presenta *El Plan para la Paz, la Prosperidad y el Fortalecimiento del Estado*, o *Plan Colombia*, como una estrategia bilateral entre el gobierno de Bill Clinton (EEUU) y Pastrana(Colombia). Consideraba primordialmente generar una lucha contra los narcóticos en el inicio de la cadena, es decir en donde se cultivaba, buscando disminuir la oferta en las calles estadounidenses, a partir de una estrategia de fortalecimiento de la institucionalidad de las fuerzas armadas y una paralela revitalización económica y social.

La llamada seguridad democrática se establece como política hegemónica desde la llegada al gobierno Álvaro de Uribe Vélez, en el año 2002 y se articula al Ministerio de Defensa desde su promulgación el 29 de junio de 2003, instante en el cual se constituye la PSDS que postulaba la protección de la soberanía colombiana a partir del control del territorio. Esta política de *securitización del territorio*, es el reflejo de una tendencia militarista que, formulada como estrategia privilegiada, pretende resolver las complejas problemáticas de la sociedad colombiana.

La PSDS representa el primero de los tres pilares en los que se fundamentaron los Planes Nacionales de Desarrollo del gobierno de Uribe Vélez, denominados *Hacia un Estado Comunitario (2002-2006)* y el *Estado Comunitario: Desarrollo para Todos (2006-2010)*. Estos pilares son: seguridad, confianza inversionista y cohesión social.

La confianza inversionista implica brindar una imagen colombiana diferente a la plasmada por el conflicto y que cautive probables inversores extranjeros para generar acceso a capitales, que redunden en la ampliación del mercado y de la economía colombiana. La cohesión social funciona como objetivo primordial enfocado en la visión de orden propugnada por el gobierno.

La seguridad en este esquema se posiciona como un fin en sí mismo, promulgada como una estrategia que se desprende de la perspectiva de *orden* necesaria en los proyectos gubernamentales de este gobierno, con el fin de regular las relaciones sociales en un modelo de desarrollo capitalista y de extracción neoliberal. En este sentido el objetivo del la PDS: “Es reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática: del libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común”. (PDS, 2003:12).

A partir de las diversas dinámicas del conflicto interno armado; secuestro, extorsión, atentados contra la integridad de indígenas, sindicalistas, dirigentes de la oposición, entre otros representantes de la sociedad civil se presume la necesaria injerencia del aparato militar como respuesta a la aguda crisis presente en el contexto colombiano. En tal sentido el papel de las Fuerzas Armadas, como detentoras de la responsabilidad de proteger fronteras vuelcan su mirada al interior, y sumado a una fuerza policial que no presenta replica suficiente a la situación del país, se convierten en focos de la institucionalidad a fortalecer, como principales operadores del Estado colombiano en la acción contra los grupos guerrilleros y paramilitares.

En consecuencia se desvirtúa la búsqueda de un proceso de paz negociado, y se recurre a la estrategia de mantener la guerra a partir del incremento del gasto militar y el fortalecimiento institucional de la milicia y la policía. Es así como se resalta primordialmente el carácter disuasivo que pueden generar unas fuerzas armadas con mayor potencial de guerra.

Es pertinente plantear que las estrategias de colaboración propuestas por la política de seguridad democrática y requeridas a los ciudadanos, -redes de informantes, de cooperantes-, estarían incluyendo a la población civil y presionando la dinámica de control sobre los sujetos y de ellos sobre sí mismos.

La respuesta a las problemáticas sociales presentes, tienden en esta perspectiva a privilegiar el escenario de guerra, sobre una salida pacífica y negociada del conflicto, con esta visión de la seguridad como una seguridad armada, con presencia en cada rincón del país, se enfatiza una forma tergiversada de comprender las condiciones de seguridad, que centraliza el debate en puntos como la militarización, sin reflejar consideraciones a las necesidades inherentes a los sujetos que habitan el territorio colombiano.

Algunos elementos para reflexionar en relación al carácter intrínseco de esta estrategia tienen relación con el lugar que las redes de cooperantes e informantes juegan en la construcción de la estrategia de seguridad. Así, los sujetos que habitan zonas de conflicto son construidos como aliados o no de la fuerza pública. Este factor pone en evidente riesgo a la población. Este discurso apela de igual forma a interiorizar en la población comportamientos y actitudes, en los que subyace también una cierta autorregulación y control (Foucault), donde se subjetiva el poder y se hace propio en cada sujeto el mecanismo por el cual regula sus pensamientos, emociones y acciones.

“No se trata de una cooperación o una participación en un sentido deliberativo (...) es claro que la racionalidad que da sustento a la PDS, se caracteriza por patrocinar la *utilización* de la población en la ejecución de los mecanismos de seguridad del estado. En esencia la PDS apela a una cooperación literal, directa y material de los ciudadanos en la salvaguarda de la seguridad estatal”. (Mantilla, 2004: 162)

Por otro lado, la construcción discursiva de la seguridad democrática, según la PDS, se distanciaba de los discursos de Seguridad Nacional -con la que se ha querido comparar- por la responsabilidad que deberían tener cada uno de los habitantes de Colombia en la protección de la seguridad de todos. Pero esto no se puede aseverar en el contexto actual, donde los resultados de la política no han redundado en la reducción en el nivel de tráfico de narcóticos, o en la disminución de la violación de los DDHH o el DIH por los actores armados, incluyendo la fuerza pública.

## **CAPITULO II. CRISIS SOCIAL, SURGIMIENTO Y CONSOLIDACIÓN DEL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN.**

A partir de lo anterior, el propósito fundamental del segundo capítulo, es por un lado, reconstruir la historia del programa Familias en Acción en sus diferentes momentos procediendo a partir de una aproximación a consideraciones conceptuales, desde las cuales se aborda la política social hacia las familias y sus necesidades. En tal dirección se describe el surgimiento, consolidación y lineamientos que guían el programa FA. Posteriormente, presentaremos el Programa Familias en Acción como parte de la institucionalización del tema por parte del gobierno, contextualizado dentro del Departamento Administrativo de Acción Social y Cooperación internacional, exponiendo cómo se define su intervención sobre la familia, sus objetivos, ejes de acción y estructura institucional. El proceso de ordenamiento de la información se organiza en dos etapas, 1) surgimiento del programa hasta 2006, y 2007 - 2010, con la inclusión de la población urbana, desplazada y la población indígena, datos que surgen principalmente de los discursos presidenciales y documentos propios del gobierno de Uribe Vélez y del programa Familias en Acción.

### ***1. Caracterización y lineamientos del programa Familias en Acción.***

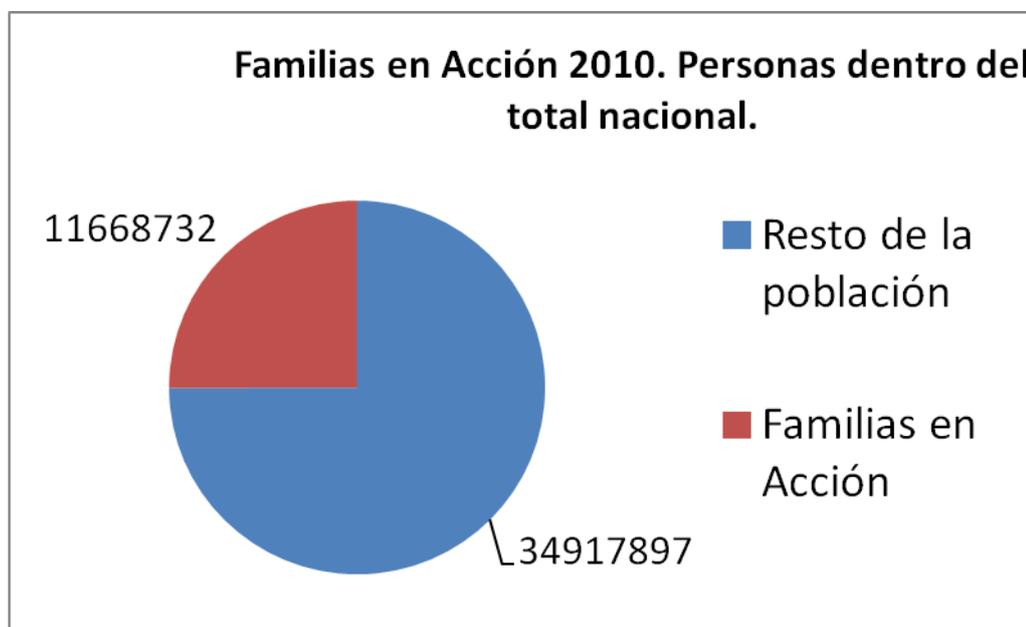
El programa *Familias en Acción*, como desglose del Plan Colombia, implica una transferencia condicionada de recursos (*conditional cash transfers*) directamente a las familias con más escasos ingresos de determinadas regiones del país, para subvencionar gastos alimentarios (nutrición), de subsistencia básica, y un subsidio escolar para familias con hijos menores de 18 años, que es entregado directamente a las madres de los hogares principalmente, que implica como contraprestación asumir compromisos por parte de las familias.

Si bien se asume que la cobertura del plan es nacional, su direccionamiento se encontraba en la etapa inicial condicionado a las poblaciones con menos de 100.000 habitantes, que cuenten con banco, y donde las personas pertenezcan al nivel 1 del SISBEN encuestadas antes del 31 de diciembre de 1999<sup>20</sup>. Las familias son

---

<sup>20</sup> El SISBEN, Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales, representa un sistema de registro de beneficiarios de programas sociales estratificado, quienes se encuentren registrados allí en los niveles 1, -de una estratificación de 1 a 6-, representan las familias y sujetos más pobres entre los pobres.

consideradas como *beneficiarias*, y representan según las estadísticas del programa unas 340.000 a 2002, en 2009, 2.589.000 y al terminar 2010 eran ya 3.000.000 familias las que pertenecían al Programa.



**Cuadro 1. Familias en Acción. Representación del número de personas (24%) en el total Nacional (46'586.629). Elaboración propia en base a datos del programa Familias en Acción y el Departamento Nacional de Estadísticas.**

Familias en acción se consolida en junio de 2002 como parte del componente “social” del Plan Colombia, y con recursos vía préstamo casi en su totalidad, -a diferencia de programas como *Oportunidades* en México y *Progresá* en Brasil, que se financian con presupuesto propio- :

“El programa Familias en Acción financia su funcionamiento y el pago de los subsidios por medio de: un préstamo al gobierno nacional del banco interamericano de desarrollo, por valor de \$ 85 millones de dólares. Un préstamo al gobierno nacional del banco internacional de reconstrucción y fomento por valor de \$ 150 millones de dólares. Recursos del presupuesto nacional por valor de \$ 30 millones de dólares”<sup>21</sup> (FA, 2004).

Es así como el programa *Familias en Acción*, surge en el contexto de la denominada *crisis económica* vivenciada en el país entre 1998-1999, y se plantea como un programa de emergencia que posteriormente va mutando y se consolida en la actualidad como permanente. Este programa, hace parte de los programas de

<sup>21</sup> Biblioteca de la Madre Líder, “Abc del Familias en Acción”, Presidencia de la República de Colombia, Fondo de Inversiones para la Paz, Programa Familias en Acción, Cartilla No. 4. Bogotá D.C. Primera edición marzo de 2004.

Transferencias Condicionadas de dinero, apoyados por el BID en varios países del mundo, y que en nuestra región son: Argentina (*Plan Familias*), Brasil (*Bolsa Familia*), Chile (*Chile Solidario*), Colombia (*Familias en Acción*), Costa Rica (*Superémonos*), Ecuador (*Bono de Desarrollo Humano*), El Salvador (*Red Solidaria*), Honduras (*PRAF*), Jamaica (*PATH*), México (*Progresar/Oportunidades*), Nicaragua (*Red de Protección Social*), Perú (*Juntos*) y República Dominicana (*Solidaridad*).

Estos programas plantean una base común, de asignación de recursos y de condiciones para dicha asignación; se considera igualmente que son aplicados de forma diferencial dependiendo de los contextos, cuestión que se deberá analizar en detalle. Según documento del BID, estos programas “permiten la acumulación de capital humano al mejorar el rendimiento escolar y la salud y en consecuencia un mayor rendimiento y productividad en el mercado laboral.” (BID, 2006).

Familias en Acción se instituye, como ya hemos dicho, en el contexto de la crisis económica de 1999, y es fortalecido en 2002 con el cierre de las conversaciones en el Caguán y la llegada a la presidencia de AUV. En primer término tiene como objetivo principal, realizar transferencias condicionadas para la creación de capital humano en las familias pobres, a causa de dicha crisis, pero es potenciado en el momento donde se hace evidente la crisis de 2008 y los efectos del sistema internacional en el ámbito doméstico.

“Nace en el año 2000 en el contexto de la descentralización y el cambio de modelo público de oferta subsidiada de servicios por uno de libre competencia regulada, con subsidios a la demanda como mecanismo de protección directa a la población más pobre, bajo los conceptos de solidaridad y equidad.” (El Camino Recorrido, 2010: 31-32).

Como objetivos del programa se plantea la prioridad, de proteger a las familias más pobres de los riesgos de las crisis sociales. En esta dirección el argumento esgrimido es la *reivindicación de los sujetos pobres*: “Hay que tener mano firme para acabar a los violentos y mano firme para poner el corazón al servicio de reivindicar los sectores pobres de Colombia, sin promesas pero con acción”. (P10: Discurso AUV Celebración del día de la madre comunitaria Bogotá 29-05-2009).

De igual forma es perceptible dicho posicionamiento en otro discurso,

“(…) protección social. Para no hablar de toda la política social, sino de temas en los que el Gobierno hace énfasis en este momento de dificultades. Porque hay que proteger a los más pobres. Los más pobres no tienen la culpa de esta crisis. A ellos

no les podemos pasar la factura de esta crisis. En crisis hay que proteger a los más pobres". (P37: Discurso AUV, Consejo comunal Urrao 28-02-2009).

Estos discursos "para pobres", representan el direccionamiento de la política hacia la familia desde lo esbozado en el programa familias en acción. Es así como el objetivo principal es la reivindicación de los sujetos pobres, mediante transferencias condicionadas de recursos, considerándose que mediante la asignación de recursos vía subsidios, la satisfacción de las necesidades sociales será garantizada.

### **1.1. Estructura institucional.**

Aquí nos interesa observar cómo se encuentra configurado el programa y los distintos actores que intervienen y son intervenidos. Se realiza entonces, una descripción de la estructura institucional.

En primer término, es importante recordar, en relación al argumento sustentado en este análisis y cómo veremos más adelante en el siguiente capítulo, que el programa Familias en Acción dependió en su comienzo de la oficina del Plan Colombia. Oficina en la que a su vez se encontraban instalados los programas de Jóvenes en Acción y Empleo en Acción. Entendiéndose dichos programas como la *línea social* del Plan Colombia, son adscriptos con posterioridad a la Red de Apoyo Social, que basaba su fundamentación en el Fondo de Inversiones para la Paz creado por el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) mediante la Ley 487 de 1998 y como cuenta especial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República de Colombia (DAPR). En este sentido es construido como una propuesta del Gobierno Nacional (técnicos) y la banca multilateral (consultores del BID y el BM).

El programa se estructuraba y estructura internamente, para su operación desde una Unidad Coordinadora Nacional (UCN), encargada de la ejecución del programa, y de Unidades Coordinadoras Regionales (UCR), como instancias articuladoras entre el nivel central y municipal.

LA UCN, desde la Dirección Nacional, y mediante las distintas coordinaciones como la administración de sistemas de información (encargada del sistema de registro de familias SIFA), la coordinación del área de capacitación (encargada de la formación y de los documentos de divulgación), la coordinación área de planeamiento y seguimiento y la coordinación de área de quejas y reclamos, y finalmente la coordinación operativa. Todas estas áreas compuestas por profesionales y en algunos casos técnicos. De la dirección dependen, los profesionales asistentes, el

comité de mejoramiento continuo y el comité de evaluación de casos especiales, estos encargados de las situaciones de beneficiarios que el sistema no puede incluir.

De las UCR, que dependen de la dirección nacional del programa, y de la coordinación operativa, se despliegan jerárquicamente, los coordinadores de las UCR, los asesores territoriales, los profesionales administrativos, los profesionales pagos y los profesionales de verificación de compromisos.

La UCN suscribió un acuerdo con el ICBF, para facilitar el intercambio de información de los menores que pertenecen a los hogares comunitarios, funcionarios y planta física. En este sentido, varios de los funcionarios que trabajan con el programa pertenecen administrativamente al ICBF. Fundamentalmente la articulación de programa en el ámbito municipal es desarrollada por el *enlace municipal*, quien es parte de la estructura organizativa institucional ya presente en el municipio.

El enlace municipal es el encargado de establecer vínculos con los funcionarios del SISBEN, para registrar las novedades de quienes allí se encuentran registrados, con los agentes de salud y educación, quienes *certifican* el cumplimiento de compromisos de las familias en términos de asistencia escolar, cumplimiento de controles de crecimiento y vacunación, y por último con las *madres líderes y titulares* del programa.

En un primer momento la llegada del programa a algunos municipios, tuvo entre otras condiciones, la observancia de la capacidad instalada de ofertar servicios (educación, salud, bancarios), tanto físicos como de *recursos humanos*. La firma de un convenio entre el programa y el municipio, es la estrategia vinculante que respalda el compromiso adquirido por los municipios, en cuanto el mantenimiento de los profesionales médicos, enfermeras, promotores de salud, para realizar los controles de salud, crecimiento y vacunación propuestos.

El municipio en este sentido, fue el primer grupo objetivo de intervención, estableciendo la construcción del grupo destinatario por el ámbito territorial. Si bien fue nombrada la familia como objeto, la consideración sobre los municipios, fue en primera instancia la estrategia principal para desarrollar el programa. Esto trajo como consecuencia, avances incipientes en torno a la conceptualización de las familias, al ser abordada dicha categoría por los operadores gubernamentales, generó pre concepciones, básicamente morales, que arbitrariamente fueron

inundando los flujos discursivos, en relación a qué representaba o dejaba de representar la familia.

Ha variado en cambio, la relación de dependencia del programa y su articulación con otras instituciones, constituyéndose en un espacio central de la política hacia las familias. Esto es perceptible en el lugar atribuido en el contexto del denominado Departamento Administrativo de la presidencia de la República, desde el cual se constituyó la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. En esta última, se consideró pertinente su dirección por el denominado Alto Consejero Presidencial para la Acción Social y la Cooperación internacional, y en escala consecutiva de un Director de Programas presidenciales de Acción Social. De esta última, depende el programa Familias en Acción.

La construcción de este andamiaje, para resolver los problemas de pobreza de las familias colombianas y el aislamiento en el cual se crea el programa desligado del Sistema Nacional de Bienestar familiar, hace visible las falencias y la falta de articulación de este programa con el Sistema de Protección Social. En la medida en que, como ya mencionáramos en relación al ICBF, se construyeron como organismos diferenciados en la atención a la familia y básicamente excluyentes el uno del otro, el ICBF fundamentalmente prestando atención a los niños y las familias desde la perspectiva de la resiliencia, y el FA como encargado de la transferencia monetaria. (Esta desarticulación percibida es tratada en profundidad en el capítulo siguiente).

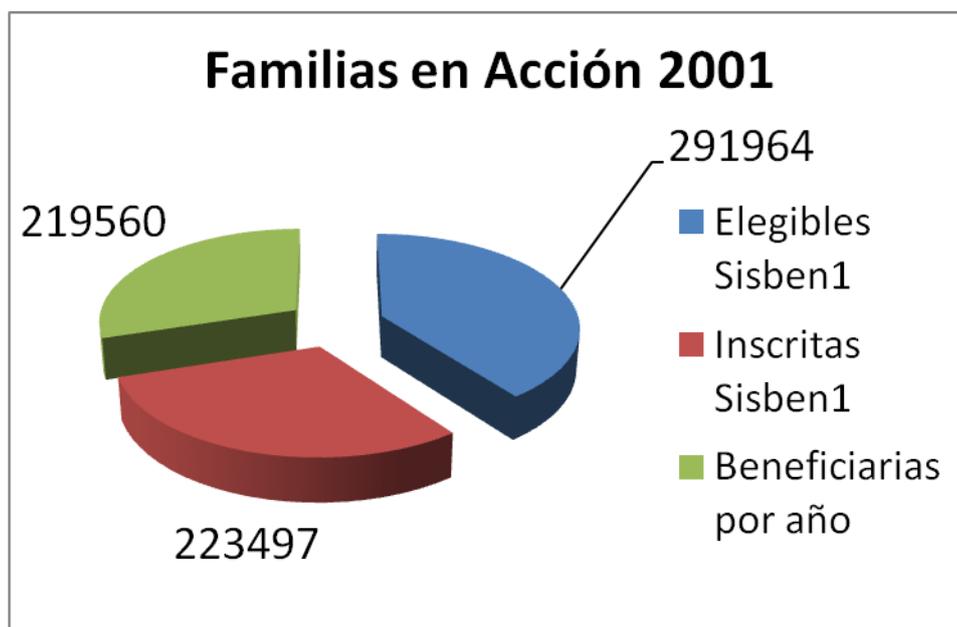
## **1.2. Población objetivo.**

Consideramos que los parámetros esgrimidos para explicitar la población objeto de la intervención, se validaron a partir de la dinámica de focalización que como estrategia se estipuló por parte de los discursos del programa. En este sentido, si bien es cierto, que el programa contenía en su denominación el sujeto familia, los municipios se consideraron en primer momento el grupo objetivo.

De esta forma, los municipios, que entraban a ser considerados eran aquellos con población menor a 100.000 habitantes, con población pobre nivel 1 del SISBEN, que contasen con la infraestructura y el personal médico y de asistencia necesarios para llevar los controles.

Las familias serían consideradas desde esta perspectiva, aquellas unidades domésticas que pudiesen entrar en los parámetros anteriormente acotados, y que se inscribieran y aprobaran el proceso de selección. En este sentido las categorías de

familias propuestas por el programa serían, familias elegibles, familias inscritas<sup>22</sup> y familias beneficiarias.



**Cuadro 1. Elaboración propia con base en datos del programa Familias en Acción.2011.**

Las *familias elegibles*, eran las familias residentes en los municipios determinados con posterioridad a la prueba piloto. El criterio en este sentido era básicamente territorial, pero cómo observaremos más adelante, dicha asociación se encontraba en algunos casos relacionada a dinámicas clientelares.

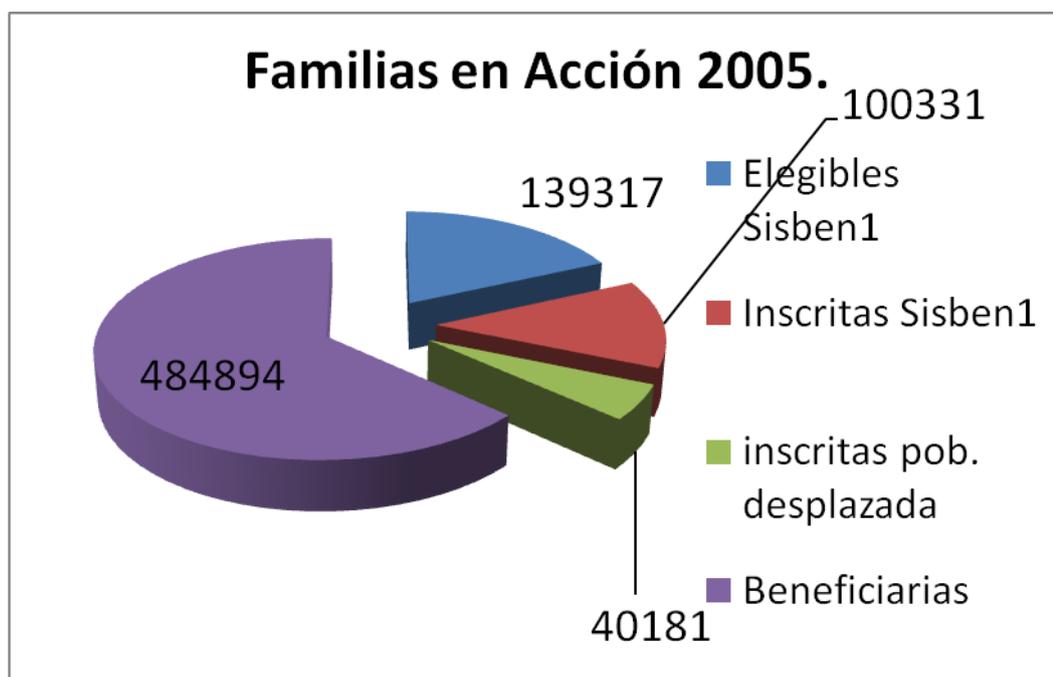
Las *familias inscritas*, representaban las unidades domésticas que se acercaban con la documentación exigida a los enlaces municipales y realizaban el registro, como familia interesada en acceder al programa.

Las *familias beneficiarias*, eran las familias que habían sido seleccionadas entre las inscritas por los operadores del programa para ser incluidas entre las familias que recibirían el subsidio condicionado.

Dichos criterios definidos como filtros, construyeron la idea de la familia en el programa, como aquella configurada desde el Estado, y poco tuvieron en cuenta las características mismas de las familias colombianas en el momento del planteamiento inicial del programa. En este sentido no surge de ser respuesta a las necesidades de las familias, sino de la interpretación estatal de la necesidad.

<sup>22</sup> Inscrita es el término que se utiliza en los documentos de evaluación, por ello será al que se haga referencia en este documento.

A estas denominaciones de familias, fueron sumándose, algunas con el criterio de ser grupos poblacionales diferenciados. Dichos grupos representaban realidades que generaron una fuerte presión hacia el Estado, para ser reconocidas como parte del programa. De esta forma se adhirieron las familias pertenecientes al Nivel I del SISBEN (familias más pobres), las familias en situación de desplazamiento y las familias indígenas (de reciente ingreso).



**Cuadro 2. Elaboración propia con base en datos del programa Familias en Acción.2011.**

A continuación abordaremos el contexto de la crisis y los grupos poblacionales de familias a las que se dirige el programa.

## ***2. 1999-2003. El proceso de emergencia y la construcción del discurso de la crisis social.***

El acontecimiento crítico demanda inteligibilidad social, una explicación a la realidad del contexto histórico y las condiciones donde está se desenvuelve. En este marco, el discurso de la seguridad democrática, como política hegemónica ocupó en ese contexto un lugar principal.

En esta dirección, observamos que la crisis económica de 1999, percibida como una encrucijada configuró patrones de pobreza cercanos al 57 % de la población, que sumado a una confrontación armada de larga data, justificaron el acercamiento a un

proceso de paz. La construcción de la idea de crisis de 1999, como estado liminal, que en primera instancia se observa en el marco de la economía, surge paralelamente al de la crisis nacida a partir del inicio del proceso de negociación con las FARC en el municipio del Caguán en el mismo año<sup>23</sup>. Ambas situaciones entre otras, constituyen la idea nodal del evento crítico, en los discursos aquí analizados, como veremos a continuación.

En el proceso de paz adelantado por Pastrana (1998-2002), la solución negociada era el tema principal de la agenda de gobierno, sin embargo en Uribe (2002-2006 y 2006-2010), la paz era un tema accesorio. La construcción del símbolo de la seguridad, configuró un nuevo marco de políticas a las cuales las aproximaciones de paz fueron relegadas a un segundo plano.

En esta dirección, la inversión social, la política social -vía programas de asistencia como Familias en Acción- y la seguridad se constituyeron en símbolos privilegiados con la intención de ejemplificar y regular la dinámica social. Al observar la retórica de la crisis en los documentos, observamos que la caracterización de la crisis se fundamenta en dos momentos articulados, la primera, en la asociación de crisis y economía, y otra, en la retórica de la protección a los pobres (Ver Tabla 1). Al respecto se observa,

“Familias en Acción se diseña para atender el deterioro de las condiciones de vida que afecta, durante la crisis económica, a la población más pobre y reduce su capacidad para el sostenimiento de los niños y su permanencia en las escuelas. En otras palabras se busca mejorar y mantener la inversión que las familias pobres realizan sobre el capital humano de los menores de edad”. (P77: Aprendizaje Colectivo FA, 2005).

La respuesta a la crisis establecida en términos económicos, dependía de generar estrategias de protección del capital humano de la población pobre. En este sentido se observa que la crisis se asociaba con el ajuste fiscal y políticas de empleo desarticuladas. De todas formas se observa su uso reiterativo en el contexto de los

---

<sup>23</sup> El descredito del proceso de paz, dado porque a la par se configuraba un plan de guerra vía el Plan Colombia, genera un quiebre en el proceso de negociación. Los aportes generados desde distintas propuestas del crisol político colombiano con intención de una salida negociada y no violenta del conflicto armado, habían llegado a su fin. En esta dirección entendemos como un momento liminal, el proceso de negociación del Caguán y las disputas en términos de proyectos políticos diversos que estaban en juego, en el marco de la agencia constante de la guerra. Por liminalidad entendemos siguiendo a Turner, “un tiempo y lugar de alejamiento de los procedimientos normales de acción social, puede contemplarse potencialmente como un periodo de revisión exhaustiva de los axiomas y valores centrales de la cultura en que se produce” (Turner, 1988).

programas sociales y su exclusión en los discursos dirigidos al contexto del mercado financiero. Al respecto,

“La verdad es que en tantos años de dificultades de la Patria es bien importante haber contado con un esfuerzo sostenido como este que hoy nos reúne. Primero la Bolsa de Valores de Bogotá, después aquellos esfuerzos que se dieron en la de Medellín, en la de Occidente, y en los últimos años la gran visión de crear esta Bolsa de Valores de Colombia. Cuando uno mira la trayectoria de dificultades de la Patria, encuentra que el éxito ha sido sorprendente. Y cuando uno mira este año y entra a este salón y ve las cifras, dice: *‘bueno, en casi todas partes hemos tenido crisis. Aquí, no’*.” (P11: Discurso AUV. Celebración del mercado de capitales y la bolsa de valores de Colombia. 02-07-09).

De todas formas, la metáfora de la crisis se configura para unos sectores y no para otros, es así como el ajuste, requiere el compromiso de los pobres. En esta dirección se constituyó la retórica de protección a los pobres, que observamos asociada a la idea de protección de la familia. Sin embargo no es una respuesta para todos los pobres, según se justifica en el proceso.

“En Colombia la pobreza y más propiamente la exclusión a la que han sido expuestas las familias más vulnerables, se evidencia en el escaso nivel de ingresos y las dificultades en el acceso a los servicios de salud y de educación. Esta situación se incrementó con la crisis económica de la década de los años noventa” (P77: Aprendizaje Colectivo FA, 2005).

Si bien el escaso nivel de acceso a salud y educación puede incrementarse debido a periodos de *crisis*, es notable el bajo nivel de protección social en el contexto colombiano para finales de la década y aún actualmente. Sostenemos con Le Bonniec que,

*“en el proceso de legitimación política, la protección social tradicionalmente no ha tenido sino un rol “auxiliar”. Con una restricción muy importante: la problemática de los seguros sociales siempre ha tenido un papel clave en épocas de crisis políticas de legitimidad.”* (Le Bonniec, 2002:236. Énfasis propio).

De esta forma, Le Bonniec propone que tres *crisis históricas de legitimidad* (anteriores a la de 1999) han generado efectos en el régimen político colombiano e inducido cambios en el sistema de protección social, la primera de 1945-1946, como último periodo de la república liberal, y los problemas de gobernabilidad de Alfonso López con los conservadores y los gaitanistas, esto trajo como resultado la

institucionalización de los seguros sociales (Cajanal, el Instituto de Seguros Sociales y la ley 90). La segunda entre 1965 y 1967, crisis de legitimidad del régimen del Frente Nacional, generó la implementación de los seguros económicos. La tercera entre 1990 y 1993, la desestabilización del Estado por los conflictos con los carteles de la droga y las presiones externa; género la búsqueda de relegitimación del Estado y del régimen político, logrado a través de la Constitución de 1991, la cual planteo el ideal normativo del *Estado social de derecho* y el acceso (discursivo) a la seguridad social como norma universal y que con posterioridad dará origen a la ley 100 de 1993, que es la ley de seguridad social actual. (Le Bonniec, 2002: 236-237).

A la anterior clasificación de los momentos claves, como hemos venido sosteniendo, y que han significado avances o reformas en el sistema de seguridad social en Colombia elaborado por Le Bonniec, podríamos agregar también, la crisis económica ocurrida en 1999 en el contexto colombiano y que posteriormente condujo a un arreglo institucional particular para negociar la tensión y efectos que traería a las clases sociales empobrecidas, con la creación del programa Familias en Acción, que sin ser parte del sistema de seguridad social, siendo un programa de choque, se convirtió en el centro de la *política social* en Colombia.

La crisis se configuró en excusa para regular las relaciones sociales y el conflicto, y su uso reiterado ubicó en el periodo de Uribe, a las familias pobres al servicio de los intereses del Estado.

Por otro lado, la seguridad democrática como recurso privilegiado para solventar la dinámica de la crisis social, continuó siendo utilizada de formas diversas, cuando Colombia fue afectada por la crisis de la subprime en Estados Unidos en 2008 y sus efectos en la banca mundial. Sin embargo, el fundamento de la resolución del acontecimiento crítico, siguió siendo argumentado desde la idea de seguridad. En este coyuntura del acontecimiento crítico, se consolidan contextos propicios para la gestación de cambios y la consolidación de nuevos repertorios morales. (Como veremos en el próximo capítulo).

## **2.1. La edificación de diferenciaciones en las familias pertenecientes al programa Familias en Acción.**

Una de las formas de caracterizar a la familia surge desde la construcción de límites culturales en contextos territoriales diversos. En esta dirección encontramos que se definen familias pertenecientes a distintas regiones del país. Que en cierto modo son

una emulación de los planteamientos de Virginia Gutiérrez de Pineda, quién a finales de los años 50's caracterizaba a las familias en amplios complejos culturales denominados: Andino o americano, santandereano o neo hispánico, negroide y de montaña o antioqueño. Estos complejos denominados también subculturas son reflejo de las condiciones del hábitat cultural y algunas especificidades étnicas, que sumadas a una visión histórica y estadística, permitió construir unas imágenes de familias que, no exentas de críticas, son aún en la actualidad referente principal en las investigaciones sobre la familia en la Colombia contemporánea.

Estos planteamientos hechos en el programa FA son configurados en *generalizaciones de patrones determinados* en distintos lugares del país. Es así como, el argumento territorial para definir las familias desde sus contextos, para el caso del Caribe en el año 2005 fue el siguiente:

“Su devenir cotidiano está enlazado con el Caribe colombiano, con sus ricas y variadas expresiones culturales traducidas en la música (porros, cumbias, bullerengues, paseos, música de acordeón, etc.), en las danzas, en la literatura, en los instrumentos musicales, en donde se conjugan los ancestros indígenas, europeos y africano. (P77. Aprendizaje Colectivo FA, 2005: 21).

El litoral pacífico:

“Así mismo el litoral Pacífico en donde los descendientes de los africanos esclavizados se apropiaron de las inhóspitas orillas de los ríos, así como de los manglares, los esteros y la selva; resignificaron el aporte indígena y construyeron una forma de vida capaz de convivir con el medio que la región Pacífica les brindó”. (P77: 22).

Los habitantes de esta región son los afrocolombianos, que en las estadísticas representan el 10, 6 % de la población colombiana y se encuentran entre los sectores con mayor pobreza.

Los pueblos indígenas:

“También están ligados a pueblos indígenas que aún conservan ciertas características que los definen como tales, es decir algunas instituciones que rigen su vida, así como un sistema económico y de autoridades propio. Tal es el caso de los pueblos nasa y guambiano en el Cauca y como ellos algunos otros en diferentes partes del territorio nacional”. (P77.Aprendizaje Colectivo FA, 2005:23).

Pertenecientes a la región del altiplano cundiboyacense:

“De igual modo, al altiplano cundiboyacense y buena parte de los santanderes, cuyos habitantes han mantenido vivos los saberes legados por sus ancestros indígenas, que se expresan tanto en las labores agrícolas como en la sofisticada transformación del barro en delicados objetos de cerámica, así como en el arte de la tejeduría del algodón y la lana de oveja”. (P77. Aprendizaje Colectivo FA, 2005: 24).

Pertenecientes a la región de los llanos orientales:

“A los llanos orientales, en donde sus habitantes encontraron la manera de convertir esas inmensas extensiones de llanura casi inhóspita e improductiva en fuente de riqueza apta para la cría de animales, combinando el conocimiento de los habitantes ancestrales del territorio, con el que trajeron los españoles, reflejado en la actualidad en un rico conocimiento tanto en la medicina como en la cría de ganado vacuno, renglón importante en la economía colombiana”.(P77.Aprendizaje Colectivo FA, 2005:25).

Pertenecientes a la *zona paisa*:

“A la denominada zona “paisa”, conformada por los departamentos de Antioquia, Caldas, Risaralda y parte del Valle del Cauca, donde se advierte una lógica de pensamiento que tiene más de occidental que indoamericana, la cual se traduce en la disposición a un manejo empresarial e institucional acorde con el mundo del capital. Y, en fin, a la región denominada por algunos Tolima grande (Huila y Tolima).” (P77.Aprendizaje Colectivo FA, 2005.:26)

Familias Rurales:

“Las localizadas en las áreas rurales por lo regular cuidan fincas o poseen pequeñas parcelas y, muchos de sus miembros realizan tareas de jornaleros en las fincas grandes en donde prestan sus servicios, bien sea en la recolección de los frutos de temporada o en labores de mantenimiento y cuidado de las mismas. Los poseedores de pequeñas parcelas usualmente no las laboran pues sus escasos ingresos no les permiten hacer la inversión necesaria para producir, así que se ven obligados a buscar empleo en otras fincas en donde devengan salarios muy bajos.” (P77.Aprendizaje Colectivo FA; 2005:16-17).

Podemos observar en los documentos algunas prácticas socioeconómicas de subsistencia en distintas regiones con ciertas cargas de diferenciación, que aportan a una definición de actividades reproductivas ligadas a la vida familiar. Al respecto, el caso de la zona paisa y su “lógica más occidental que indoamericana” fundamentada en manejo empresarial e institucional acorde con el capital. Este postulado observado en detalle, evidencia el privilegio de cierta *racionalidad paisa* y emprendedora sobre economías de producción primaria y de subsistencia.

## **2.2. Familias Nivel 1 del SISBEN.**

Cómo se ha observado en el capítulo anterior, la construcción de la idea de familia es un ejercicio propio del discurso de la intervención social principalmente en sectores pobres. De esta forma, las caracterizaciones que se hacen de la familia parten de asumir estos posicionamientos y ponen en relieve una idea de familias beneficiarias circunscriptas a ser familias en situación de pobreza, condición de vulnerabilidad, en situación de *riesgo social*, y pertenecientes a contextos territoriales diversos.

Sin embargo en el programa, no todas las familias elegibles y posteriormente inscritas, son beneficiarias dados los criterios de focalización. Y esto se debe a factores como falta de información de las familias o que el corte de ingreso pone un tope de familias que no necesariamente está relacionado con la pertenencia al SISBEN (que cómo sistema de registro de potenciales beneficiarios de programas sociales, estipula estratificadamente quienes son los hogares en estrato 1). Siendo beneficiarios los más pobres, con necesidades básicas insatisfechas y bajo línea de pobreza.

De esta forma las familias elegibles *nivel 1 del SISBEN* según los documentos gubernamentales representan:

“Ser del nivel 1 significa tener unas condiciones económicas de vida bastante precarias, con muy pocas posibilidades de hacer parte del aparato institucional del país (llámese centros educativos, entidades estatales o empresa privada) y con un alto grado de vulnerabilidad frente a la situación de violencia en que Colombia está inmersa” (P77. Aprendizaje Colectivo FA, 2005:15).

La cobertura institucional en el sentido de oferta de servicios públicos y presencia institucional es precaria en zonas de la región amazónica, y de los departamentos más pobres como Choco y Nariño, entre otros. Dadas estas condiciones, es relevante observar la forma en que opera el proceso de focalización, priorizando en sus inicios, en municipios con menos de 100.000 habitantes con entidades bancarias, pertenecientes al SISBEN en 1999.

## **3. 2003-2006 FA se transforma en un programa estructural.**

Como ya señaláramos, con la llegada de Álvaro Uribe Veléz a la presidencia, las políticas dirigidas a las familias en Colombia pasan a ser relevantes en la magnitud

del grupo poblacional objetivo. La capacidad del gobierno de advertir la relevancia que ello implicaba, en términos de caudales electorales, conllevó el supuesto de que la ampliación del programa involucraba una respuesta estatal coincidente con la satisfacción de las necesidades de la población. Pero este criterio sostenemos, podría ser puesto en duda, en la medida que expresa al incrementarse, la incapacidad del Estado de salvaguardar a las familias más pobres de los efectos de las crisis sociales.

El paso de ser una respuesta coyuntural a estructural es asumido de la siguiente forma:

“En su momento, el programa tenía un carácter transitorio y con intervención en municipios con menos de 100.000 habitantes. No obstante, los buenos resultados evidenciados a partir de evaluaciones de impacto y la necesidad de extender los beneficios a más sectores sociales han llevado a que Familias en Acción pase de ser un programa de gobierno a una política de Estado”. (P79: El Camino Recorrido 2010:22).

En este sentido se argumentó, que la presencia en los planes de gobierno, “Estado comunitario” (2002-2006) y “Estado comunitario: desarrollo para todos” (2006-2010), y en su ubicación en el documento prospectivo Visión Colombia; reflejaban la relevancia que el Estado había asignado al programa como una intervención dirigida hacia las familias.

No obstante Jorge Iván González, uno de los principales críticos a la política social y docente de la Universidad Nacional, planteaba lo siguiente en una entrevista adelantada por funcionarios del programa:

“Para mí, el hecho de que existan tres millones de familias no es un símbolo del éxito de Familias en Acción sino la expresión de su fracaso, porque se está extendiendo un programa que debería haber sido transitorio. No creo, a su vez, que entre mayor cobertura se disminuya la pobreza en Colombia, mientras sigamos importando ocho millones de toneladas de alimentos y se continúe aumentando la brecha urbano-rural: la brecha en 2002 era de 25 puntos ahora llegamos a 30. La pobreza rural es 60% y la pobreza urbana es 30%”. (P79: El Camino Recorrido, 2010:269).

Es decir, contrario a los argumentos sostenidos por los discursos del programa, entre más se fue ampliando un programa coyuntural, lo que se expresaba era que el Estado adelantó políticas inadecuadas para salir de la crisis y con ello se incrementó la desprotección social de la población.

“En el informe de CEPAL hablan de que el gasto social efectivamente puede ayudar a compensar algo la pobreza y que estos programas ayudan a la lucha contra la

pobreza, pero creo que en general nosotros hemos entrado en América Latina en políticas poco estructuradas, que no van en la dirección con el cumplimiento de Objetivos de Desarrollo del Milenio, ya que no se tocan los problemas, no hay una decisión de luchar con la pobreza de manera estructural. Por ello la población en su desespero tiene que vincularse a estos programas, ante la ausencia de opciones de empleo y desarrollo". (P79: El Camino Recorrido, 2010:269-270).

Siendo así las circunstancias, sostenemos con González, que Familias en Acción como la mayoría de programas de transferencias condicionadas de dinero en el contexto latinoamericano, no son una respuesta estructural a la problemática de la pobreza, puesto que no solventa las necesidades de empleo.

### **3.1. Familias en situación de Desplazamiento forzado, en el contexto de Familias en Acción.**

La dinámica del desplazamiento forzado en Colombia, ha representado uno de los dilemas de la intervención estatal. La cantidad de personas que han visto afectada su calidad de vida y el desarraigo, se incrementan día a día<sup>24</sup>. Los efectos sobre las familias, y los nuevos arreglos familiares que deben instituirse, generan una gran presión sobre las unidades domésticas, y el desplazamiento forzado implica rupturas y efectos sobre las redes de apoyo intra y extra familiar. En el mismo sentido que, la exposición a eventos traumáticos, también ha generado grandes secuelas en las familias.

A esta problemática compleja, se le pretende dar una respuesta con la ley 387 de 1997, que planteaba un marco de protección para la población desplazada. Sin embargo, además de la creación del Registro único para la población desplazada (RUPD) y el Sistema de Información de Población Desplazada SIPOD, los avances en la protección han sido bastante precarios. Esto se evidencia en la extensión del plazo de la promulgación de la Ley 1448 de Reparación de Víctimas y Restitución de Tierras, firmada en Septiembre de 2011, debatida durante varios años en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez y firmada sólo después de que finiquitó su presencia en el gobierno, y de la que aún queda esperar sus resultados.

Por otro lado, con la intención de ampliar dicha protección y la frágil asistencia estatal a las familias en situación de desplazamiento, se planteó su integración al

---

<sup>24</sup> Las estadísticas en relación al fenómeno del desplazamiento ya han sido referidas al principio de este capítulo.

programa familias en acción en 2005 efectivizándose paulatinamente en 2006. La negativa a generar atención desde diversos programas, desde las directrices presidenciales, y la necesidad de las familias de generar distintos tipos de atención, fue transformándose en un cambio de la perspectiva gubernamental. Ya no serían los sujetos y familias beneficiarias de un único programa, sino que podrían acceder a beneficios de diferentes programas. Esto, aunque seguimos sosteniendo que fue una posición frágil en términos de derechos para las familias, fue un paso adelante para acceder al subsidio.

“FeA-PD fue pensado y diseñado como una extensión a la población desplazada del programa Familias en Acción Tradicional (FeA-T), dirigido a hogares en situación de pobreza. Así, la intervención para los desplazados, se desarrolla bajo la misma infraestructura administrativa del programa tradicional, sigue un esquema operativo que involucra los mismos procesos de FeA-T, y conserva los parámetros del diseño tradicional en lo que respecta al monto de los subsidios y las condicionalidades de permanencia, entre otros aspectos. No obstante lo anterior, por la naturaleza misma de FeA-PD, existe una diferencia entre los requisitos de inscripción en el programa para desplazados y el dirigido a los más pobres. Mientras los participantes de FeA-T deben estar clasificados en el nivel I del SISBEN, a los de FeA-PD se les exige estar incluidos en el registro de población desplazada del Gobierno Nacional (RUPD)”. (P76: Evaluación del Programa Familias en Acción para Población Desplazada: 2008).

La única diferenciación observable en términos de atención a la *población desplazada*, es el origen del registro que le daría acceso a la institución. Con ello no se considera una intervención diferencial, en el sentido de ofertar mayor contención a dicho grupo poblacional.

Por otro lado, el acceso a información para que la población se enterara del programa surgió de los siguientes canales:

“Yo me enteré porque el líder de los desplazados fue hasta mi casa y me dijo:<< nos vamos mañana las tres de la mañana con todo el grupo, lleve los recibos de los niños>> y nos fuimos todos.”

“Yo también le escuché al presidente decir que para los desplazados había un programa para que los niños estuvieran estudiando y para nutrición y avisaba que documentos tenía que llevar uno, yo hice todo eso, y hasta ahora no he recibido nada.”

“Cuando salió por televisión esa vaina que amanecen, que duermen ahí, que se matan entre sí; uno vive estresado, para ir a estresarse más allá; desgraciadamente

tener uno que agarrarse con alguien por un puesto”. (P76: Entrevistas a Población desplazada en la Evaluación del Programa Familias en Acción para Población Desplazada, 2008).

En este complejo panorama para las familias emerge la dinámica de la certificación, del *hándicap* que valide la condición de pobreza. En este sentido, sino se pertenece al Registro del SISBEN en el nivel 1 -los más pobres de los pobres-, es imposibilitado el registro en el Sistema Integrado de Familias en Acción (SIFA). Pero el caso más inquietante sucede con las familias en situación de desplazamiento forzado, quienes tienen aún mayores condicionalidades para hacer parte del padrón, y deben pertenecer previamente al Registro Único de Población Desplazada (RUPD), al cual solo pueden acceder mediante una nota del personero del municipio del cual fueron desplazados. En tal caso no todas las familias arriesgan la vida para regresar por dicha certificación. Considerando las cosas de esta forma, probablemente no todas las personas desplazadas aparezcan en los registros, lo cual redundaría en las fallas observadas por CODHES en los registros del desplazamiento en Colombia<sup>25</sup>. En síntesis, gran cantidad de familias en situación de desplazamiento no acceden ni a unos ni otros programas de asistencia, debido a las falencias meritocráticas y la falta de documentación.

#### **4. Periodo 2007-2010 y las Familias indígenas.**

El periodo 2007-2010, se plantea como un periodo de reestructuración y ampliación del programa, es el momento donde se proyecta el ingreso de las familias indígenas y las familias urbanas.

En este apartado abordaremos las familias indígenas, en el sentido de observar el proceso mediante el cual se configura su inclusión en el programa para su posterior intervención. En el apartado siguiente observaremos el caso de las familias urbanas.

En Colombia la población indígena representa el 3,4 % de la población es decir 1.378.884 (Censo 2005). Su ingreso al programa estuvo mediado por la prueba piloto adelantada en 2007, que reflejó algunos de los elementos considerados *pertinentes* para el acceso, algunos de los cuales fueron los siguientes:

---

<sup>25</sup> La diferencia en el subregistro desde las instituciones estatales y lo registrado por CODHES, representa un promedio cercano a 1.500.000 personas, las cuales seguramente quedarán por fuera de la protección de la Ley de Víctimas.

“Las comunidades seleccionadas deben corresponder a aquellas que han incorporado el dinero como medio satisfactor de necesidades de subsistencia como: alimentos, herramientas, útiles escolares, medicamentos, recursos o medios para el transporte. Si fuera de otra manera tendríamos que los recursos que provee el Programa no son culturalmente pertinentes”. (P75: Consultoría Prueba Piloto Comunidades Indígenas, 2007).

La anterior aclaración, expresó la posición del Estado. La protección de los pueblos indígenas se encontraba referenciada a la interpretación de las necesidades estatales, si el satisfactor era el dinero vía subsidios, pertenecerían al programa. En cambio, serían desestimados para su *integración*, aquellas comunidades donde el intercambio vía dinero no fuese la prioridad. Este postulado, implicó acomodar a las familias indígenas dentro del marco de la política estatal. Con ello las necesidades materiales (no solamente a través del dinero) y simbólicas de las familias, fueron desatendidas.

En contraposición, los pueblos indígenas plantean en el marco de propuestas organizativas autónomas, algunas problemáticas en las que ellos se ven inmersos:

“si no les basta el terrorismo de las fuerzas militares y paramilitares, el chantaje de los altos funcionarios del estado y la confusión sembrada por los medios de comunicación a su servicio, nos quieren dividir internamente en las comunidades con *programitas engañosos* como "familias guardabosques", "familias en acción" y otros” (Encuentro de Cabildos Indígenas Nasa y Misak, Actualidad Étnica, 2008).

Los recursos escasos han sido una fuente de algunos conflictos al interior de los grupos indígenas organizados. Sin embargo, en la disputa por el reconocimiento de sus necesidades, han intentado plantear plataformas organizativas coincidentes, a pesar de las disímiles posiciones presentadas por los distintos grupos. No obstante los actores armados, como es el caso ya presentado de la población en situación de desplazamiento, han ubicado a los indígenas en medio del conflicto armado, con todos los efectos adversos que para la población ello acarrea.

En relación a la prueba piloto para comunidades indígenas, se promovía que ésta se desarrollara en los departamentos con mayor población de comunidades étnicas, para verificar cuestiones de impacto significativo, pero a su vez, que los lugares donde se realizara efectivamente fueran principalmente localidades pequeñas para evitar la presión política. Un tercer criterio que se proyecta, es considerar al

municipio como unidad espacial y político administrativa y en algunos casos a los resguardos indígenas<sup>26</sup> cuando hubiere superposición en varios municipios.

La reiteración a atender las diferencias étnicas y las configuraciones familiares, se observa en muchos lugares de la prueba piloto:

“La identificación de los núcleos familiares para efectos de los subsidios, debe tener en cuenta las estructuras internas de parentesco y las determinantes de “acogida” o de afinidad como miembros de una familia de personas (en este caso menores) que por diferentes motivos hayan perdido a sus padres biológicos o se hubieran encontrado en situación de abandono. Al respecto, en la Ley 1098 de 2006 “por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”, existen diferentes preceptos que reafirman la legalidad del reconocimiento de las decisiones internas y de las actuaciones según usos y costumbres”. (P75: Consultoría Prueba Piloto Comunidades Indígenas, 2007).

Sin embargo, también se resalta la posibilidad de que distintas formas familiares deban ser consideradas para el ingreso al programa, como es el caso del pueblo Wiwa, que deja en adopción a los niños de padres fallecidos, a otras familias (por consenso de las autoridades), o son puestos a cargo del Mamo (autoridad indígena y espiritual) algunos chicos para su formación en la tradición.

Por otro lado, para la población indígena como la afrocolombiana, sostenemos que ha sido dilatado su ingreso dada la falta de voluntad política en su integración al programa. Esto ha sido así, porque han tenido dificultad para ingresar al sistema o están en tránsito de ser incriptos, puesto que se desestimó el mecanismo de *consulta previa* propuesto por el convenio 169 de la OIT. Si bien este mecanismo era estipulado en la prueba piloto, fue poco utilizado como herramienta de inserción de la población indígena al programa. De tal modo que, en Colombia se asume la figura de *consulta previa* estipulada en el Convenio 169 de la OIT<sup>27</sup> sólo desde la Directiva presidencial 01 de 2010, que en términos generales se adopta por la presión del Banco Mundial para que sea acogida la directiva 4.10 (propuesta que estipula la forma de intervención del BM, en poblaciones con pueblos indígenas).

---

<sup>26</sup> En el marco de la constitución de 1991, Colombia se consideró como un Estado multiétnico y Pluricultural. Es así como se reconocieron avances en torno a la autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas para elegir a sus representantes y determinar ciertas normativas, siempre y cuando fueren subordinadas a la carta magna. Por otro lado la consolidación de la jurisdicción especial indígena, permitió a los Resguardo como entidades jurídico administrativas, establecer las formas de ejercer la justicia al interior de su territorio.

<sup>27</sup> Ratificado por la Ley 21 de 1991.

#### 4.1. Familias Urbanas.

Para postular la inclusión de familias urbanas, fueron propuestos como antecedente los avances en las evaluaciones de impacto de Familias en Acción en los ámbitos rurales. Para ello el supuesto recaía en la idea de que, si había sido el programa “exitoso” en dichos ámbitos “naturalmente” lo sería para las poblaciones urbanas (El camino Recorrido, Familias en Acción, 2010). Esta aproximación con una lógica que privilegiaba el sentido común, y no los resultados de las evaluaciones, fue el argumento sostenido para ampliar el programa. En palabras de uno de los evaluadores más reconocidos en el estudio de los programas de transferencias condicionadas a nivel mundial, Orazio Atanasio:

“En cuanto a posibles limitaciones de estas iniciativas, hay dos cosas: primero, no existe un programa que pueda funcionar con los mismos parámetros en todas partes; los éxitos o fracasos son diferentes en los países. Unos tienen éxitos en educación primaria, otros en secundaria. Unos en salud, otros en nutrición y eso, obviamente, porque el programa necesita ajustarse a las situaciones contingentes y a las particulares de cada país. Inclusive en el mismo país, por ejemplo en México, el éxito se encontró en unos Estados y en otros los efectos fueron mucho menores. Segundo, en ese país los efectos rurales fueron mucho más altos que los urbanos; en este caso, al igual que en Colombia, una de las limitaciones consiste en que se aplicó el mismo modelo rural en el medio urbano y eso puede crear problemas”. (Entrevista Orazio Antanasio, del University College of London, desarrollada por el programa FA, en El Camino Recorrido, 2010: 80).

La intencionalidad de ampliar la cobertura sin tener en cuenta la previa realización de una prueba piloto, demuestra un criterio de ampliación que se configuró en una necesidad gubernamental, y en menor medida en la construcción de estrategias de intervención consecuentes con las demandas de la población urbana.

Varias estrategias se fueron barajando para la implementación en sectores Urbanos. En relación a ello, según datos de la encuesta nacional de Demografía y Salud de Profamilia (2005), el 93.5% de la población se encuentra alfabetizada. Ello implicaría para el programa, evitar las condicionalidades impuestas a las familias en relación a la asistencia escolar. La respuesta para dicha situación, fue realizar un cambio en el monto de los subsidios, realizando dos tipos diferentes de asignación de los subsidios. El primero, el *esquema incremental*, disminuyendo los subsidios de primaria e incrementando los de secundaria (grados 6 a 11), para evitar la deserción en los jóvenes. El segundo, el *esquema de ahorro* en el cual se le asigna un porcentaje denominado de ahorro a las familias con estudiantes que cumplen con posterioridad

al grado 10 su formación, en dos periodos interanuales, es decir que se inscriban en grado 10 o que se gradúen del último año 11<sup>28</sup> (para esta última actividad reciben un incentivo de USD 150 por única vez, con la pretensión de que se los jóvenes reciban su título de formación media vocacional).

Las evaluaciones se iniciaron en las municipalidades de Soacha y Medellín entre 2005 y 2007. Si observamos una de las últimas evaluaciones de impacto en Medellín se concluye que:

“El Programa Familias en Acción muestra efectos importantes en el aumento del consumo mensual de los hogares, en particular el de productos relacionados con los objetivos directos del Programa: alimentos ricos en proteínas y ropa y calzado para niños”. (BID: 2010:74).

Los incrementos observados por las evaluaciones, son apenas perceptibles. Entre otras conclusiones se plantea que no existe ninguna incidencia en los gastos de educación. Y por otro lado se observa un leve incremento en el gasto de alcohol y tabaco (en USD 2,5), pero sin ser sus resultados concluyentes a este respecto.

### ***5. Algunas de las lógicas del proceso desarrollado por el Programa Familias en Acción.***

En este apartado observaremos algunas cuestiones en torno a algunas de las lógicas del programa en el marco de la protección a las familias: la relación del programa con políticas estructurales como el empleo, y el proceso electoral donde el programa FA se consideró como una herramienta política.

La ONG internacional Global Exchange en un estudio sobre el programa Familias en acción, demostró mediante un concienzudo análisis algunas de las problemáticas relacionadas con los criterios de selección, así como de la priorización de municipios y departamentos sobre otros. Al respecto, se proponía estudiar entre 2006-2010, el crecimiento del programa, su relación con los municipios más pobres y con familias en situación de desplazamiento. Se adelantó una misión preelectoral en 2010 en la cual ciudadanos de siete diferentes nacionalidades abordaron dicha cuestión. Entre sus hallazgos se documentó, la presencia de denuncias en entidades de control (Contralorías departamentales), donde se evidencia la categorización de familias en

---

<sup>28</sup> El grado 9 es el último garantizado por la ley en Colombia, en lo considerado a educación básica.

el SISBEN, sin cumplir con los criterios de dicha metodología y de acuerdo a los intereses de los funcionarios del SISBEN y de los alcaldes municipales, lo que evidencia la existencia de criterios problemáticos en la asignación de subsidios en determinados municipios<sup>29</sup>.

En 2002, el departamento del Chocó (con NBI 79.58%) poseía 1.672 Familias en Acción, sin embargo el departamento de Caldas unas 4.731 (NBI 17.76%). En 2005 se forjó una relevante ampliación de las Familias beneficiadas en el Chocó, departamento que en 2010 contaba con 29.778 familias en relación a las 31.017 de Caldas. Caldas tiene una población de 173.000 personas en situación de pobreza, el Chocó 375.000. Dicha diferencia en el acceso al programa generó múltiples interrogantes (Global Exchange, 2010).

Dadas estas condiciones, es pertinente indagar el lugar del proceso de focalización, que priorizando en sus inicios en municipios con menos de 100.000 habitantes con entidades bancarias, pertenecientes al SISBEN en 1999, construyó dinámicas de exclusión de la población más pobre. En este sentido, entre otras cuestiones, la inexistencia de entidades bancarias (o intermediarios en estos lugares), dejó por fuera a municipios pertenecientes al departamento del Chocó, confirmando en los inicios, criterios de focalización que si bien eran dirigidos para los más pobres, se construyeron en el marco de estrategias clientelares o militares. Si se observa el listado de departamentos elegibles aparece Antioquia en primer lugar de la lista por ser el departamento del país con mayor número de municipios, sin embargo solo aparece el departamento del Chocó en el puesto 25 en el orden de ingreso. En este sentido, se excluye una justificación esgrimida como central para la construcción del programa, generar control social del territorio en zonas de conflicto armado donde se prioriza el Plan Colombia, que no necesariamente ha coincidido con las zonas más pobres y excluidas. Esta pareciese la razón que se privilegió en un inicio, y que se fue reconfigurando posteriormente, con nuevos argumentos “más sociales” y a su vez clientelares.

Al respecto es destacable el interés gestado en las familias afrocolombianas después del primer quinquenio. Un alto porcentaje de estas familias pertenecientes a la población del Chocó, pero que también se encuentran en otras regiones del país.

---

<sup>29</sup> El caso especial es el del municipio de Pensilvania (Caldas), donde se encontró mayor número de familias beneficiarias en relación a otros municipios. Esta situación podría ser casual, sin embargo se observa que el director del programa de Acción Social, Luis Alfonso Hoyos, el ministro de Hacienda Oscar Iván Zuluaga, el Senador del Partido de la “U” y en la Dirección de Planeación el señor Mario Ramírez Zuluaga, son originarios de dicho Departamento y municipio.

Estas familias después de algunas evaluaciones fueron consideradas “vulnerables” (DNP, 2008), posteriormente y de forma incongruente con los resultados y pruebas pilotos, dejaron de ser nombradas como un grupo de población específica y se consideraron en el grueso de las familias pobres.

La atención a las familias afrocolombianas refleja la ausencia del Estado en ciertas geografías del país, y evidencia el rezago de la respuesta estatal en contextos con mayor pobreza. Lo anterior, en términos generales representa una contradicción en la intervención del programa, en la medida de que si se encuentra dirigido a las familias más pobres, y si además los operadores consideran que los criterios de selección han sido definidos como autónomos a las prácticas clientelares ¿por qué muchas familias que cuentan con necesidades insatisfechas son excluidas del programa?

Por otro lado, sostenemos que entre otras condiciones, un factor clave de exclusión fue la inexistencia de entidades bancarias. Ello dejó por fuera a algunos de los municipios más pobres de Colombia, entre los cuales se encontraban los pertenecientes al departamento del Choco.

Una institución que representa a las comunidades étnicas, denominada Corporación Pro Desarrollo Comunitario (Codesco), en una marcha de la población en la ciudad de Popayán postuló una nueva forma para llamar el programa:

“Codesco reconoce que el gobierno ignora las comunidades organizadas, pero cuando la gente no está organizada, “se les engaña con cualquier cosa, por ejemplo *Familias en Acción*, le llamamos *familias en humillación*; porque cada mes, dos meses la gente tiene que hacer filas de dos días para reclamar miserables 50. 000 [USD25] u 80. 000 [USD 40] pesos, el gobierno cree que con eso ha resuelto el problema, eso no subsana la miseria que hay en el país. Lo que hemos constatado en nuestro recorrido es que hay hambre, hay pobreza y desnutrición, eso nos alentó a salir a manifestarnos”, expreso Walter”. (Nota de Prensa, Actualidad étnica: 12-09-2008.Énfasis propio).

En este sentido algunas percepciones de la realidad disimiles al *statu quo*, argumentan divergencias en la forma de entender las necesidades de la población y las condiciones de miseria en el país. En esta dirección la asociación del programa con políticas estructurales de empleo pesa por su ausencia. Es así como una de las grandes falencias de la política social en Colombia es su debilidad para generar empleo. Empleos en Acción que surgió de la mano del programa Familias en Acción,

fue desapareciendo paulatinamente del discurso público y de la práctica política. Sin embargo el argumento de los discursos desde la política anticíclica era diferente,

“¿Cómo juega Familias en Acción allí? En la medida que les permite a estas familias colombianas garantizar la educación de sus hijos, acompañada de nutrición y de salud, pues entonces esa nueva generación de colombianos, los hijos de estas familias que se van a educar, van a tener mejores oportunidades de empleo, con afiliación a la seguridad social, y van a tener mejores oportunidades de movilidad social ascendente en la sociedad colombiana”. (P57, Discurso AUV. Lanzamiento Nueva fase de Familias en Acción, 2007).

Dicho ciclo de la política, se constituyó en un espiral descendente. Ni el programa ha representado una herramienta de generación de empleo, ni las condiciones de las familias han variado ostensiblemente. En palabras de Jorge Iván González,

“Me pregunto, cuál sería el escenario si esas familias hubieran tenido unos empleos relativamente formales, si esas familias tuvieran unas dinámicas de una economía que efectivamente está generando empleo, que debería ser el punto de referencia del programa. Porque cuando se compara con la familia vecina que no está recibiendo el cheque, la familia vecina que no tiene el niño en el colegio, obviamente Familias en Acción es muy bueno y por eso el impulso que le ha dado el gobierno en los últimos años. Pero a mí me parece que se presentan dos distorsiones muy graves de política pública, la primera es que se está aplazando la discusión de cómo se genera empleo en estas sociedades. En materia política nadie se atreve a proponer la eliminación de Familias en Acción, pero tampoco proponen lo contrario, su reducción gradual en la medida en que haya políticas de generación de empleo, que permitan que las personas no tengan que recibir unos cheques porque están recibiendo un salario”. (Entrevista a Jorge Iván González, El Camino Recorrido, 2010: 266).

La respuesta estatal para la generación de empleo se supeditó a que ello sería respuesta de los excedentes de la inversión extranjera, uno de los pilares del gobierno Uribe.

Por otro lado, el programa fue ampliado a otras poblaciones y a los grandes conglomerados como una estrategia con la pretensión de que generase un fuerte rédito político. Esto fue puesto en evidencia por algunos candidatos a las elecciones presidenciales en 2010,

“¿qué no le ha gustado de esta campaña?”, Mockus respondió: “No me ha gustado ver rivales mezclando el programa Familias en Acción con la campaña. Vi en televisión unas madres de Soacha temerosas de que si no iban a una manifestación no les daban subsidio. Familias en Acción es un derecho de los ciudadanos pobres, no un

favor del gobierno de turno". (Debate presidencial 2010 Antanas Mockus, candidato. En Revista Semana 19-05-2010).

El fuerte debate que se estableció en relación a la presión de partidos alineados al gobierno sobre las familias pertenecientes al programa Familias en Acción, se hizo evidente en la "previa" a los comicios electorales. Sin embargo, ninguno de los candidatos discutió la continuidad del programa o su reorganización. En cambio fue visible una postura generalizada que estipulaba su ampliación.

Según la ONG Global Exchange, tres partidos de la coalición de gobierno, (de la "U", el Partido Conservador y el Liberal) incrementaron su caudal electoral en las elecciones y esto se encontraba relacionado con el incremento del número de familias en algunos municipios donde aquellos partidos tenían un poder político representativo. En contravía observaron una disminución de familias y de votos donde existía presencia de partidos de oposición (Polo Democrático Alternativo). (Global Exchange, 2010: 10). (Ver Anexo 2).

A manera de cierre de este capítulo, observemos una de las críticas más recias al programa que realiza Jorge Iván González, profesor de la Universidad Nacional:

"Creo que Familias en Acción es la versión moderna de la ley de pobres en Inglaterra, que trata de organizar la distribución de limosna ante la imposibilidad política de luchar estructuralmente contra la pobreza. Creo que el mensaje de política pública general de Familias en Acción es desastroso. Claro que los diferentes ejercicios de evaluación al programa son muy positivos, por cuanto los resultados se comparan contra el grupo control de las familias que hubieran podido entrar y no entraron y de esta forma las familias que entraron al programa es obvio que están mejor. Pero la comparación no debe ser contra los que no entraron." (Entrevista a Jorge Iván González, El Camino Recorrido, 2010: 266).

La crítica a los procesos de evaluación, ha sido muy acertada en la medida en que no se compara a las unidades domésticas con familias en mejores condiciones, sino con aquellas que se encuentran en peores condiciones de vida y que por cierto, no entraron al programa. Pero sostenemos que una de las cuestiones más importantes que se visibilizan desde este posicionamiento, es dado en el criterio gubernamental del periodo de estudio, que estipula que la práctica de subsidios condicionados resuelve la problemática de las crisis estructural de empleo y bienestar de los colombianos.

De la misma forma, se observa una clara preferencia por obviar un posicionamiento de derechos, además del uso de un lenguaje que reproduce prácticas diferenciales en

el acceso a servicios estatales. Los sectores vulnerables a quienes se dirigen los créditos y la asistencia de las políticas de familia, son aquellos excluidos que no son considerados en la lógica de derechos. Estos posicionamientos se verán con mayor claridad en el siguiente capítulo.

### **CAPÍTULO III. CONCEPCIONES DE FAMILIA(S) Y NECESIDAD(es) EN EL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN.**

Este capítulo presenta las diferentes categorías relacionadas con las formas de concebir la(s) familia(s) y cómo son comprendidas las necesidades de las familias desde el programa gubernamental Familias en Acción (FA). En este sentido, es importante mencionar algunos interrogantes que orientaron la categorización: ¿Cómo son nombradas y clasificadas las familias en el programa Familias en Acción? ¿Cómo se plantea la relación Estado-familias? ¿Cómo interviene el Estado en la configuración de las necesidades de las familias? Abordamos la manera en que son concebidos en el programa los tipos de necesidades, y cómo son interpretados por los operadores. Teniendo en cuenta el contexto histórico en el que surge el programa Familias en Acción, que se describió detalladamente en el capítulo dos, las definiciones y clasificaciones de las familias como sujetos de intervención, y las necesidades determinadas por el Estado como plausibles de atención presentes en el programa.

#### ***1. Formas en las que son nombradas las familias.***

El objeto de esta investigación fue observar las concepciones de familias y de necesidades presentes en los discursos presidenciales, documentos del programa y evaluaciones. Este objeto de análisis como toda construcción, requiere explicitar su alcance. En primer lugar, dado que postulamos la articulación de los discursos presidenciales y sus efectos en la configuración del aparato burocrático estatal, asumimos que no siempre son coincidentes los planteamientos de estos discursos y prácticas gubernamentales. Esta primera salvedad, implica asumir que el Estado no es un ente monolítico, y que se transforma y cambia socio-históricamente. En segundo lugar, argumentamos que la familia es más una construcción en plural, la(s) familia(s), dado que las unidades domésticas, no son únicas y estáticas, varían y se reconfiguran en formas familiares diversas<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> En acuerdo con González, Nucci y otros [1999], "La familia es el espacio social en el que los individuos aprendemos a vivir, a sentir y a relacionarnos con los demás. Es una organización social e la que sus miembros combinan sus capacidades y recursos en pos de un objetivo común - la reproducción cotidiana y social- con una división del trabajo familiar, distribución de responsabilidades, derechos y deberes basados en posiciones de género, generación y parentesco". (González, Nucci y otros, citado en Nucci, 2003:90).

Las formas familiares han adquirido multiplicidad de configuraciones históricas condicionadas por el contexto social y la cultura en la que se encuentran inmersas. Partimos de argumentar que las familias no son históricamente las mismas, y que la centralidad algunas veces otorgada a la familia nuclear en la política hacia las familias en Colombia, no refleja la complejidad de las estructuras y estrategias familiares de ayer y de hoy. Sin embargo, nuestro interés se desplaza de los estudios de las estructuras y estrategias familiares, a la forma en que son construidas ideas de *familia como recurso y dispositivo pertinente de las políticas sociales* que al constituir sus necesidades a favor de los intereses del Estado en un contexto socio-político determinado, construye simbólicamente lo que hemos denominado la idea de *familia pobre al servicio del Estado*.

Las familias se han configurado recientemente en los sujetos privilegiados en los flujos discursivos de intervención estatal. Y esto ha sido así, porque han confluído discursos que circulan en ámbitos globales, regionales, y locales, que a partir de posicionamientos sobre las formas de intervenir propiciada por organismos multilaterales de crédito han considerado la idea de las familias como unidad de intervención. El “fortalecimiento” de las familias y el “apoyo” para la generación de capital humano son premisas que en distintos grados han permeado la institucionalidad pública.

De esta forma, la idea de “fortalecer” el concepto de familia como ya hemos visto en capítulos anteriores continua presentándose como una estrategia fundamental para establecer parámetros de intervención estatal, construyendo la noción de riesgo social cómo elemento crucial para definir a los pobres y ubicando a la mujer en el centro del espectro de la reproducción familiar en el ámbito privado y el hogar.

Al indagar en la construcción estatal lo que se entiende por familia, juega un papel fundamental en las relaciones Estado-sociedad, la coexistencia de diferentes formas de dilucidarla. De esta manera, la conceptualización de la familia como construcción histórica de fronteras de raza y de clase en la sociedad colombiana, representó un papel preponderante en la historia<sup>31</sup>, aunque con variaciones a través del tiempo. Es por ello que, analizar la forma en que es conceptualizada la familia en el programa FA, puede evidenciar la forma en que desde el Estado se construye un imaginario social de la relación con diferentes grupos poblacionales y su intervención.

---

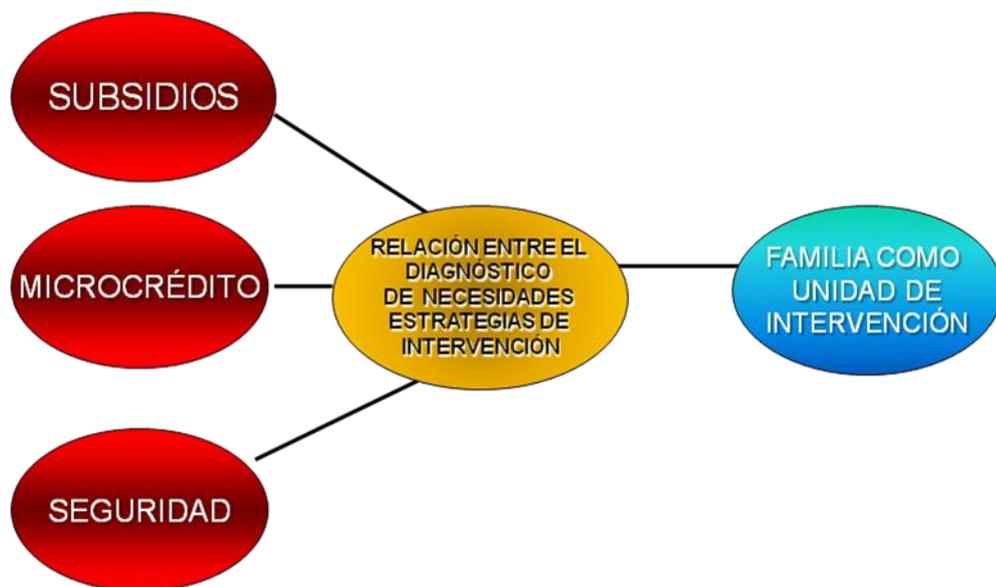
<sup>31</sup> Al respecto de las conceptualizaciones adelantadas ver el capítulo I.

Como veremos en los apartados siguientes, las ideas de familia como beneficiaria, capital humano, dinamizadora de la economía, sujeto moral (representada además en las categorías de familia como gestora de vida y como cuidadora de sí); así como de las necesidades familiares (construidas desde los discursos estatales), están ligadas a los subsidios, al microcrédito o a la seguridad, entre otras cuestiones (Ver figura III). Se revelan como un proceso de constitución de la familia como unidad principal de intervención en las políticas sociales actuales en particular en el programa FA.

**Figura I. Tipos de Familias construidas desde el programa Familias en Acción.**



**Figura 2. Tipos de necesidades construidas en el programa.**



### **1.1. La familia como beneficiaria.**

El Impacto de las políticas neoliberales en las prácticas de gobierno, marcó la hoja de ruta de la administración de Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010) para ambos periodos presidenciales. En este sentido, la construcción de ideales de familia como parte de los discursos que circulan en las relaciones Estado-sociedad, jugó un papel fundamental en la configuración de la idea de identidad y unidad nacional, y en la construcción del proyecto político hegemónico.

La conceptualización de *familia beneficiaria* surge en el momento en que es construido el límite de entre quienes son considerados por el programa y quienes por diversas características son excluidos. La fabricación de categorías a partir de dichos límites, generó segmentos de población que cumpliendo con las condiciones iniciales fueron excluidos, ya sea por el incremento que generaban en la asignación presupuestal o por la lógica propia de los lineamientos del programa. Frente a esta situación emerge en los discursos la idea constante de plantear a los sujetos como beneficiarios de programas sociales,

“Es muy triste que una familia tenga el beneficio y la otra no lo tenga, pero si me comprometo a ampliar cobertura y les quedo mal, si todavía no tenemos asegurada la plata para 325 mil, ¿cómo me hecho encima el compromiso de ampliar cobertura?, vamos paso por paso. Déjenme, primero, asegurar la platica (dinero) para estas 325 mil y busquemos opciones.” (P42, 2003:10).

De esta forma el proceso de selección de beneficiarios, es un punto relevante en la construcción del *target* o grupo poblacional objetivo,

“La verdad es que estos son recursos de todos los colombianos y es un gasto social que va en beneficio de unas familias seleccionadas objetivamente. Aquí no hay politiquería para nada. Las familias se escogen con los criterios objetivos de su pertenencia al Sisbén 1 o al grupo de desplazados, que está certificado por organismos nacionales e internacionales de la mayor solvencia profesional y de toda la imparcialidad.” (P57, 2007:42).

“Además, haciendo en algunos casos las aclaraciones sobre lo concerniente a asuntos de pobreza y vulnerabilidad, se llegó a un consenso en relación con la necesidad de incorporar criterios de selección de beneficiarios. Lo que fue validado por parte de las comunidades al realizar asambleas para compartir el listado de familias elegibles.” (P75: Consultoría Prueba Piloto Comunidades Indígenas- Informe Final).

La población afrocolombiana y la indígena, observo un dilatado ingreso al programa en sus inicios, dada la falta de voluntad política en su integración. Las familias pueden ingresar al sistema o están en tránsito de ser inscritas en periodos próximos al presente. Esto se ha debido a que la *consulta previa*<sup>32</sup> propuesta por el convenio 169 de la OIT, no fue considerada en los tiempos en que se formulo la intervención, debido a la premura de coyunturas políticas en adelantar los topes de familias a beneficiar.

No obstante, desde 2007, la selección de las familias indígenas se constituyó a partir listados censales propios de las comunidades indígenas presentes en las pruebas pilotos, y esto en cierta medida fue relevante, al permitir a las mismas comunidades decidir quiénes podrían acceder al programa, pero generó dificultades en relación a la desactualización de la información presentada.

El manual operativo plantea la inserción de familias beneficiarias indígenas bajo los siguientes criterios:

“Tal como se está presentando en el Manual Operativo propuesto, el Programa a través del acompañamiento de las UCR, bajo la coordinación de los enlaces municipales e Indígenas y el respectivo Cabildo, deben aplicar los siguientes criterios: -La familia debe estar dentro de la comunidad y estar registrada en el censo oficial. Esa pertenencia debe ser avalada por la asamblea comunitaria. -La familia debe residir en el municipio y/o resguardo. - La familia debe tener dentro de su núcleo a niños menores de 18 años. - La familia debe presentar documentos de identidad, así: la madre o quien haga sus veces debe presentar Cédula de Ciudadanía o Tarjeta de Identidad, los menores deben presentar (en lo posible) Registro Civil o Tarjeta de Identidad. - Ni el padre ni la madre (o la persona bajo cuya responsabilidad están los menores) debe presentar una o más de las excepciones a las que hace referencia el artículo 5° de la ley 691 de 2001; las cuales son: 1) Que esté vinculado mediante contrato de trabajo. 2) Que sea servidor público. 3) Que goce de pensión de jubilación. (P75: Consultoría Prueba Piloto Comunidades Indígenas– Informe Final).

La construcción estatal de las características y condiciones de los beneficiarios establece los criterios de inclusión y exclusión del programa. De esta forma los argumentos que se esgrimen, se plantean a partir de algunas pautas: en primer lugar, la pertenecía a la comunidad como condición de legitimidad de la familia; en segundo lugar, demostrar la condición de legalidad atribuida por los documentos

---

<sup>32</sup> Este tema fue abordado a profundidad en el capítulo III.

que lo acreditan como ciudadano; y en tercer lugar, indicar la imposibilidad de acceso al mercado del trabajo. Estas clasificaciones de familias beneficiarias a partir de determinar su condición, evidencian la construcción de límites de pertenencia, que son abordados a partir de la posibilidad de las familias de construirse o no como sujetos en situación de pobreza.

Por otro lado, en repetidas oportunidades se observa el supuesto que asume a las mujeres como responsable de la reproducción familiar,

“Ahora, en medio de dificultades, hay cosas que alegran. Encontré muy felices las Familias en Acción. Todas esas señoras recibiendo la platica [dinero]. ¿Para qué? La educación de sus hijos, la nutrición de sus hijos”. (P51: Discurso AUV, Consejo Comunal Girardot: 06-10-07)

Es así como en Familias en Acción se constituye en una política dirigida a las madres con la carga consecuente de responsabilidades y cómo únicas garantes del cuidado de los niños.

Aquí se va perfilando lo que representa la idea de familia beneficiaria en relación al rol que el Estado le atribuye<sup>33</sup>. Surge la imagen que podríamos denominar *salario-subsidio*, otorgado a la población para enfrentar problemáticas que son potestad del Estado. Pero que mediante la vía la contraprestación *son obligadas* a realizar actividades responsabilidad principalmente del aparato estatal, como es el caso del control al tráfico de drogas o políticas ambientales que protejan el ecosistema, en el caso del programa Familias Guardabosques.

Un factor crítico que se observa en la concepción de la familia como beneficiaria, surge en la tensión entre empleo formal e informal, como criterio de inclusión al programa. Los titulares de las familias al ver imposibilitada su inserción en el mercado laboral, por las características de elegibilidad del programa, generan relaciones de dependencia con el subsidio otorgado. Por otro lado, se promueve una dependencia, a través de alentar el endeudamiento, lo que conlleva a desincentivar

---

<sup>33</sup> Por otro lado se observa la construcción de la idea de acceso al crédito como una de las respuestas estatales más promovida, (tema que será abordado en el apartado de necesidades). En este proceso el papel del Estado es construido como mediador entre los intereses de las comunidades, los lineamientos de los organismos multilaterales de crédito y la lucha contra las drogas. Por ejemplo, en el caso del programa familias guardabosques: “Familias Guardabosques ya tenemos varios grupos. Tenemos tres mil Familias Guardabosques en el Putumayo, 2.400 en el Tolima y otro tanto en el Sur de Bolívar. Buena parte de los acuerdos se ha hecho con mujeres, pero insistiría en que tenemos que avanzar más. ¿Por qué? Eso implica dos obligaciones para la familia beneficiaria. Una obligación: cuidar el área libre de droga. Y una segunda obligación: cuidar la recuperación del bosque.” (Discurso AUV. Acuerdo Nacional para la Equidad entre Hombres y Mujeres, 2003).

la inserción laboral en el mercado del trabajo formal. En este sentido, puede estimular medidas que pueden resultar en una política en contravía al tratamiento del desempleo, induciendo a la informalidad.

Según Oyen, las distintas formas de clasificar a los grupos receptores de ayuda, en tanto, indigentes, necesitados, pobres, beneficiarios, etcétera; conlleva una construcción de categorías y clasificaciones de pobreza. Pero a su vez, estas definiciones ocultan la denominación de pobreza y su uso reaparece para un “grupo seleccionado”. (Oyen 1992, en Spicker, Álvarez y Gordon, 2009).

Es así como, es *familia beneficiaria* aquella que se encuentre conformada por una familia nuclear con padres (bi o mono parental) y con niños menores de 18 años ingresados en la base estadística del SISBEN en nivel 1 o para el caso de las personas en situación de desplazamiento en el Registro Único de Población Desplazada, sin adultos trabajadores. Otros tipos de configuración familiar como las extensas, compuestas, etc., no estarían circunscriptas al proceso de focalización, por tanto no *cumplirían* el hándicap de clasificación y por insuficiencia de *méritos* verían imposibilitado su ingreso.

## **1.2. La familia como capital humano.**

La superación de la pobreza mediante programas de transferencia condicionada, posee simpatizantes y detractores. Los primeros consideran que es posible disminuir la deserción escolar y la desnutrición infantil, mediante la creación de capital humano desde la familia. Los segundos consideran que son mecanismos asistenciales en momentos de crisis y que son insostenibles en el tiempo. Reflexionaremos en este apartado en torno a la centralidad que ha adquirido la idea de capital humano en el contexto del programa, como se ha dado relevancia a la forma de nombrar las familias y la prioridad que a la infancia se le asigna en el marco de dichas políticas. En esta dirección argumentamos con Dallorso que el capital humano es asumido como una inversión, donde los sujetos en nuestro caso las familias deben invertir en educación, desde este punto de vista el supuesto que subyace es que *“los pobres lo son porque no han invertido en capital humano, es decir, los pobres serían pobres por opción, porque prefirieron no invertir en capital humano (tasa de impaciencia o preferencia temporal).”* (Dallorso, 2009:14, Énfasis propio).

El capital humano ha sido una estrategia fundamental desde los organismos multilaterales de crédito en la construcción de lineamientos de políticas para

población pobre en América Latina y en este sentido se ha erigido un imaginario social de familia consecuente con este concepto. El mismo reconoce su origen en los aportes planteados por Becker [1964] (1993), quien traza ya en los años 60's la importancia de la educación como factor diferencial entre las clases que posibilita o dificulta la inserción social de los niños. Proceso facilitado por familias que ofrecen formación en habilidades tanto de lectura y escritura como de valores, y las dificultades que se generan en las "familias pobres" porque sus hijos no se pueden integrar socialmente. En esta dirección, el autor plantea la necesidad de programas que permitan generar capital social a las familias con menor capital humano. (Becker, 1993:21).

"Los padres tienen una gran influencia en la educación, la estabilidad matrimonial, y muchas otras dimensiones de la vida de sus hijos. El término "clase baja" describe las familias en las que el bajo nivel educativo, la dependencia del bienestar, a principios del embarazo, pasa la inestabilidad conyugal de padres a hijos". (Becker, 1993:21).

Como desarrollos posteriores, desde el Banco Mundial se formulan 3 tipos de capitales además del capital humano, el capital productivo (man-made) es el de uso más usual asociado a las finanzas y la economía; el capital natural, asociado a la cuantificación del recurso natural y lo que teóricamente representa monetariamente; y el capital social, asociado a las bases culturales e institucionales para el funcionamiento de la sociedad. (Serageldin, 1996).

Desde esta perspectiva la idea de capital humano es incluida, también en los discursos que se hacen sobre las familias en el programa:

"Con ese programa les damos un subsidio a las familias más pobres del país para que se garantice la asistencia escolar de sus hijos. Solamente cuando una familia pobre puede educar a sus hijos, tiene la oportunidad de que sus hijos salgan de la pobreza." (P10: Celebración del día de la madre comunitaria Bogotá 29-05-2009).

También la idea de familia como capital humano se presenta como "oportunidad" de asenso social, por la vía del acceso a educación.

"Ahora, y ¿por qué le asignamos tanta importancia a este programa? Porque es un subsidio para que las familias garanticen la educación de sus hijitos, porque un pueblo educado es un pueblo que mejora el ingreso, mejora finalmente la justicia distributiva." (P27: Consejo Comunal de Gobierno 223 Villavicencio 07-02-09).

Consecuentemente, la responsabilidad es puesta en los sujetos, en este caso en la *familia como capital humano*, a la cual se signan las apuestas políticas de

reproducción social como la garante principal de la formación de los niños y niñas. La mujer ocupa el lugar de la agencia y sus hijos deben incorporarse al sistema educativo. Entonces se asigna a la familia como capital humano el lugar de engranaje clave en la expectativa de mejorar las condiciones de reproducción social.

“Este año tenemos que llegar a 3 millones de Familias en Acción. Ayer alguien me decía en Cartagena: Presidente, hagan más carreteras y menos Familias en acción. Y yo le decía: “Familias en Acción es fundamental para que los pobres de Colombia puedan estudiar, para que las familias más pobres no retiren a sus hijitos de los establecimientos escolares, para la Revolución Educativa, para tener un país educado que será el país que superará la pobreza y el país que construirá equidad. Un pueblo sin educación es un pueblo que no superará la pobreza, no construirá equidad. Nada ganamos con hacer las grandes vías si los colombianos no tienen la oportunidad de la educación. No van a contribuir las vías por falta de capital humano a la productividad, a la competitividad, al mejoramiento de la distribución del ingreso.” (P34: consejo comunal Facatativa 25-04-2009).

La *familia como capital humano* es una conceptualización que se centra en las personas y no en relaciones. Presenta un carácter individual- familiar, y presupone la capacidad de los sujetos de solventar problemáticas a partir de procesos de formación.

El discurso invisibiliza el hecho de que el Estado colombiano en especial durante el gobierno de AUV, y a partir de una serie de reestructuraciones del sistema educativo, no garantiza el acceso a la educación como un derecho al que puedan acceder la mayoría de sus ciudadanos. Por el contrario, se ha incrementado la privatización de la educación que ahora debe ser costeadada por quienes estén interesados en acceder a ella, Sin embargo, lo que se pone en cuestión, es que si se prioriza el ejercicio del derecho a la educación este no debe depender de la inclusión o exclusión a este programa.

Por ende, la idea de *familia como capital humano*, presume la oferta y no la demanda de fuerza de trabajo, en este sentido la niñez en el futuro afrontará similares limitaciones estructurales para ingresar a empleo formal que enfrentan sus padres hoy (Martínez y Voorend 2008:4).

### **1.3. La familia como dinamizadora de la economía.**

La relación construida desde el Estado con las familias, se genera como un proceso de intermediación, en el cual el Estado vincula a las familias con entidades prestadoras de servicios y otras. En primer lugar, para acceso a salud y educación, en segundo lugar, para el acceso a créditos y en tercer lugar, para generar emprendimientos productivos.

En el primer caso, la idea de *familia como consumidora* se encuentra asociada a aumentar la capacidad otorgada por el subsidio para compra de alimento, vestuario y servicios, en este sentido se presupone que los recursos otorgados por el subsidio incrementarían el consumo en el mercado local. *“La política social agrega fuerza a la demanda interna y compensa parcialmente la problemática creada por la contracción de las exportaciones. El combate a la pobreza y a la inequidad hace del mercado interno una gran posibilidad.”* (P53: Discurso AUV Instalación Congreso de la Republica 20-07-09.Énfasis propio).

El dinero que circula con FA, no implica una creación de valor sino que es fundamentalmente el movimiento monetario de un crédito de la banca externa, que será asumido con los aumentos de las políticas tributarias y fiscales a futuro, pagadero por toda la población.

“Sin confianza inversionista no se genera empleo. Para hacer política social se necesita confianza inversionista. Yo le decía ahora al alcalde, allí en Familias en Acción, ‘mire alcalde, hemos podido pagar esto de Familias en Acción, porque está creciendo la economía colombiana’. Y eso lo tiene que hacer crecer más. Van a ver ustedes lo que se va a sentir en Girardot esta semana, en el mercado de Girardot, en el comercio de Girardot, esa platica que reciben estas familias. Porque esas familias no atesoran esa platica, se la llevan a vestuario, se la llevan a calzado, etcétera”.

(P35: Discurso AUV Consejo Comunal Girardot #51, 06-10-07).

Las familias consumidoras sin capacidad de ahorro son cooptadas por tanto, a generar proyectos productivos. Esto representa un inconveniente, en tanto el factor de emprendimiento que se propugna, es solo posible al acercar a las familias al endeudamiento a través de microcréditos. Con la Banca de Oportunidades, estrategia que plantea llegar a todos los colombianos del país, se traza la posibilidad de incluir en el sistema bancario a los beneficiarios tanto del programa familias en Acción como a los de la Red Juntos. Las familias con escasos recursos y *amparados* en el sistema financiero, son estimuladas en las capacitaciones a generar micro emprendimientos, a ser *familias productoras*.

“Uno de los objetivos que tiene es ayudar a que los colombianos puedan tener oportunidad de emprender, que los colombianos para emprender no tengan que depender del gota a gota. En la medida en que los colombianos emprendan, vamos a ir modificando la estructura social. El emprendimiento exitoso redistribuye el ingreso. Eso es bien importante para una sociedad democrática que quiere estimular los canales de movilidad social ascendente. Un microempresario que tiene éxito garantiza la educación de su familia, el ascenso de su familia. Garantiza la estabilidad de su hogar. Cuando se arruina, entonces el cónyuge o la cónyuge tiene que salir a buscar empleo. Los hijitos se desesperan, se aburren en el colegio, no pueden ir, y se van de venteros ambulantes a las calles.” (P57: Lanzamiento nueva fase de Familias en Acción. Bogotá 14-02-07).

La capacidad de emprendimiento se encuentra asociada al liderazgo como valor importante a ser consolidado por el programa. Sin embargo, su frustración (del emprendimiento) responsabiliza a los sujetos de su pobreza. La *familia productora* se representa como hemos ido evidenciando, en las familias, centralmente, en la mujer.

“Allá se ha avanzado bastante y me llamó muchísimo la atención la participación de la mujer en todos esos procesos productivos para erradicar la droga de la región, la participación de la mujer en todo ese programa de palma africana, de cacao, de fríjol. Extraordinaria la participación de la mujer. (P7: Discurso AUV, Acuerdo Nacional para la Equidad entre Mujeres y Hombres. 14-10-03).

Consideramos que las familias además de otras condiciones, son siempre consumidoras o productoras en términos materiales y/o simbólicos. La cuestión está en que desde la mirada estatal se reduzca la construcción de la conceptualización de la familia, privilegiando esta óptica binaria que comprime la complejidad de las familias a su mínima expresión.

De este modo, se erige la idea de *familia como dinamizadora de la economía*, resultado de la conjunción entre la familia consumidora de servicios y la familia productora principalmente de fuerza de trabajo.

Para el caso que nos ocupa, la designación de la responsabilidad de la familia de ser una de las instituciones dinamizadoras de la economía, plantea por lo pronto algunos inconvenientes. Las familias en situación de pobreza a las cuales los lineamientos del programa se dirigen, interpelan la dificultad de que sean ellas las encargadas de la prosperidad económica del país. Los factores de desigualdad e inequidad en la redistribución de la renta son elementos fehacientes de la desprotección social y la imposición de límites, que las circunstancias socio-

económicas generan. Sin duda, políticas restrictivas que propenden por ser una respuesta institucional paliativa generarán lo que Amartya Sen denominó *pobres familias*, que tendrán a su alcance el acceso a menores recursos que les permitan ampliar su repertorio de condiciones, medios y modos de vida.

#### **1.4. La familia como sujeto moral.**

Analizamos la presencia de discursos institucionales que generan y proyectan percepciones acerca de *cómo son y deben ser y actuar las familias*, por tanto como presuponen tendencias y obligaciones morales sobre los sujetos familiares.

La construcción de la idea de familia como sujeto moral, se fundamenta en este caso en el abordaje de las moralidades sugerido por Zigon (2007). Para el autor las disposiciones morales son evidenciadas en los momentos de ruptura moral, donde a través de la fractura provocada por la crisis, se generan situaciones donde las personas deben reflexionar, imaginar y pensar sobre sí mismos y sobre ciertos dilemas y problemas éticos, con una connotación de seguir adelante, “keep walking” (Zigon, 2007:140). En este sentido el discurso gubernamental, desde el gobierno Uribe, fundamentó un posicionamiento en torno a lo que la ruptura del proceso del Caguán significaba, e instituyó una ética beligerante, que caló en los discursos sobre la familia, que si bien no era establecida de manera explícita, emerge del análisis aquí adelantado.

Es así como, lo fundamental en este apartado es intentar responder a la pregunta de por qué las ideas de familia y de seguridad como necesidad se constituyen en los repertorios morales de los discursos estatales privilegiados con posterioridad a la crisis social.

Partimos de la idea de que la moral es el reflejo de posicionamientos sociales y culturales, que dependiendo del lugar ocupado en el espacio social son adquiridos, y utilizados de acuerdo a intereses propios, las circunstancias (por tanto variables en el tiempo) y que son atravesadas por juicios de valor, fundamentalmente de carácter ideológico. Aquí el bien o el mal son referencia de la comunidad política. En este lugar la moral se configura como un lenguaje para regular conflictos que es a su vez absorbido por el lenguaje judicial de la norma.

La conceptualización de familia que aquí observamos se constituye en una de las formas en que es nombrada la familia desde la institucionalización de la norma en el discurso del programa, pero que a su vez trasciende el ámbito institucional. La

consideración de la *familia como un sujeto moral*, que a su vez se encuentra al servicio del Estado, que apropia y reproduce representaciones, comportamientos y prácticas instaladas en los discursos gubernamentales, se constituye en una forma de categorización de los sujetos.

“Entre las madres y padres estudiados fue común encontrar, tanto entre los inscritos que no había recibido pagos, como entre quienes aspiraban a inscribirse, y entre las personas que ya eran beneficiarias un lenguaje común de responsabilidad frente a la educación, la nutrición y la salud de los hijos”. (P76: Evaluación del Programa Familias en Acción para Población Desplazada, 2008).

Cuando los sujetos beneficiarios se autoafirman como sujetos dignatarios del programa, asumiendo el lenguaje construido por los operadores y en la interacción, se consolidan también estrategias de permanencia en el programa y hacia los entornos donde están las familias.

Por otro lado, los posicionamientos en torno a las características de diferenciación de género, clase y etnia se establecen como relevantes. En este sentido, la presencia de diferenciaciones de género, que atribuyen patrones a hombres y mujeres coincidentes con la familia tradicional son observables.

Al respecto podemos ver:

“Es uno de nuestros programas banderas de nuestra política social. Estas familias reciben un subsidio del Gobierno. Levanten la mano las mujeres que hay aquí presentes. Ese subsidio se les paga a las mujeres, porque estas mujeres que levantaron la mano no se gastan la plata en aguardiente ni en ron. La saben manejar en la educación de los hijos, en la nutrición de los hijos”. (Discurso AUV. Consejo Comunal Girardot. 06-10-07).

En otro discurso,

“La mujer colombiana tiene una gran capacidad de atender todos los deberes. Aplaudimos cómo la mujer colombiana se levanta a las 3:30 de la mañana, prepara el desayuno para el esposo y los hijos, envía el uno al trabajo, a los otros al estudio.(...)Y en la noche acude sin quejas, sin mostrar señales de fatiga, nuevamente a atender los deberes del hogar. La mujer colombiana es de una capacidad de trabajo encomiable. La mujer colombiana no se queja, la mujer colombiana no tiene noción de la madrugada ni de las horas tardes de la noche. La mujer colombiana es polifacética: brilla en el estudio, que en trabajo, que en las labores más elementales, que en los temas más delicados.” (Discurso AUV. Ceremonia ascensos brigadieres generales de policía. Bogotá. 05-06-2009).

En esta dirección los recursos morales que se constituyen desde distintos repertorios, consolidan una carga simbólica que construye imaginarios familiares ideales, que excluyen e incluyen, en este caso las familias pobres de las pobres extremas o indigentes. A las mujeres y hombres se les asignan “lugares” en el entramado social siendo clasificados y rotulados con determinadas características que mantienen la idea de la familia nuclear con prácticas patriarcales. De esta forma la familia se configura como un modelo ejemplar. Y pensar la familia, desde este foco es pensar en la mujer y su responsabilidad social, lo que continúa reproduciendo formatos de prácticas familiares, en determinados contextos.

Algunos de los roles de género atribuidos a las familias de tipo tradicional, para el caso de la población desplazada, son los siguientes;

“En las familias de tipo tradicional, donde el padre y la madre se mantienen juntos, el padre es el que obtiene usualmente con el rebusque los ingresos, mientras la madre permanece en el hogar con los hijos. El padre tiene la responsabilidad de proveer el dinero para el arriendo, para pagar los servicios domiciliarios, y el mercado. En la división del trabajo, la madre debe llevar a los niños al colegio, debe prepararles el almuerzo, y recogerlos luego en el colegio; su responsabilidad es la crianza. Permanece con ellos en la casa, y desempeña algún oficio que puede reportar algún ingreso ocasional, como trabajar lavando o planchando ropa, o en algún tipo de oficio artesanal en la casa, que no le impida responder a la crianza de los niños. Sus ingresos se orientan al cuidado diario y eventualmente, constituyen un pequeño ahorro”. (P 76: Familias en Acción Para Población Desplazada, 2008:549).

El modelo de familia tradicional, al representar el marco ideal de la intervención instala una negación de las distintas formas familiares que como proceso histórico se van conformando. En este sentido otras formaciones familiares que tienen presencia relevante en Colombia, no son consideradas por el programa<sup>34</sup>.

Desde otra perspectiva, el imaginario de la familia como gestora de la moral pública que denuncia a los *criminales* (que se analiza a continuación), configura un nodo principal de la *familia como sujeto moral*. Consideramos que esta idea representa uno de los ejes de mayor debate y complejidad, en el sentido de construir la idea de sujetos y familias “informantes” del Estado, donde hacerse parte del discurso

---

<sup>34</sup> Como dato que convalida la posición gubernamental en el periodo de estudio, el gobierno se opuso a debatir públicamente la legitimación de uniones de parejas del mismo sexo. Esto se debe probablemente al compromiso del gobierno con la iglesia católica (80% de la población), y la proximidad de los discursos de AUV a las posiciones de la iglesia frente al tema.

*patriótico*, podría generar dividendos para las familias o por lo menos garantizarles la permanencia en el programa.

#### **1.4.1. Familia como “Gestora de vida”.**

Para el análisis de la familia como *sujeto moral*, se destaca la conceptualización de *familias como gestoras de vida*, por la cual se le atribuye a la unidad doméstica la posibilidad de denunciar lo que considere “criminal”, “terrorista”, o viole la moral pública. En este sentido se les asigna el lugar de informantes. La familia es expuesta a una *situación de guerra* de modo que se solicita su vinculación a las fuerzas armadas y a *tomar partido* en la confrontación.

“Todas las Familias en Acción de la ciudad, en la medida en que nos ayuden a ser promotoras de vida, gestoras de vida, que cada una de las (...) Familias en Acción, cada familia trabajando como promotora de vida, eso tiene que ayudarnos mucho en la prevención del delito”. (P23: Discursos presidencial AUV, Consejo Comunal #248 Medellín: 13 de Septiembre, 2009).

Al ser incluidas en la prevención del delito, las familias son incorporadas al conjunto de dispositivos de seguridad del Estado, al mismo tiempo que se incrementa su participación en la reproducción social. “*es bien importante que toda la comunidad beneficiaria de esos esfuerzos de educación nos ayude para crear ese clima de prevención del delito en la ciudad*”. (P23: Discursos presidencial AUV, Consejo Comunal #248 Medellín: 13 de Septiembre, 2009).

“Los esfuerzos de los soldados y de los policías son muy grandes, pero necesitamos es que cada uno de los beneficiarios de los programas sociales se comprometa a trabajar como promotor de vida, como gestor de Vida”. (P23: Discursos presidencial AUV, Consejo Comunal #248 Medellín: 13 de Septiembre, 2009).

Esta posición lleva implícita la validación del discurso de la seguridad democrática y se espera de ésta la mediación en el conflicto armado. El discurso hegemónico de seguridad, sinónimo de beligerancia contra los actores armados ilegales, sumó también a los grupos de oposición. Esta confusión discursiva jugó un papel clave en la conformación de lógicas binarias (buenos y malos, con o en contra del gobierno, etcétera), que han perjudicado salidas negociadas al conflicto armado.

La protección de individuos, familias, grupos y comunidades, en procesos de conflicto armado, es uno de los principios del derecho internacional humanitario (DIH). Sin embargo, el eufemismo de *familia gestora de vida*, trae consigo una

inapropiada asociación entre familia y guerra irregular, qué como hemos observado en otros momentos, ha permitido establecer vínculos entre la guerra y las familias en el contexto colombiano (algunos de estos efectos son: desplazamiento forzado, víctimas de secuestro, falsos positivos, etcétera). Esto es visible, por ejemplo, en el acuerdo que se propone establecer entre el Ministerio de Defensa y el programa FA,

“Van a hacer un acuerdo con el Ministerio de Defensa para que todas las Familias en Acción, los cogestores sociales, los enlaces de Familias de Acción en los municipios, trabajen como promotores de vida. Yo tengo que felicitarlos porque aquí se ha reducido mucho el homicidio y, en general, la criminalidad”. (P25: Discurso presidencial AUV. Consejo comunal #249 Armenia: 19 de Septiembre de 2009).

Al comprometer a las familia beneficiarias de programas sociales a la exigencia a una contraprestación con el Estado, del carácter que venimos exponiendo, ellas son posicionadas en el “frente de guerra”, generando con ello, procesos de doble victimización.

La *familia como gestora de vida*, interpela el discurso de protección del Estado, y ubica a los pobres en el centro de la disputa por el control de la violencia física. También, es una estrategia de violencia simbólica hacia los ciudadanos que a partir de un discurso patriótico, los coopta a incorporarse como dispositivos de seguridad de las fuerzas armadas.

#### **1.4.2. La familia como cuidadora de sí.**

Dentro de las categorías de familias, y en especial dentro de la familia como sujeto moral, hemos encontrado a la familia como cuidadora de sí. En este apartado observamos a la familia considerada como responsable principal de su protección, y configurada como sujeto autosuficiente, que debe establecer los vínculos intra y extra familiarmente para solventar sus necesidades.

Analizaremos los siguientes argumentos respecto al “cuidado de sí”, contenidos en los documentos de evaluación:

“La propuesta que se construyó para esta diversidad regional poblacional objeto del programa familias en Acción, se fundamentó en una fórmula sencilla que presenta la promoción como un concepto que combina la atención y el cuidado. En un comienzo se utilizó una idea que lo explica como la acción que corresponde a las madres y a las familias, sobre sí mismas, sobre su cuerpo o su medio ambiente para vivir mejor

(Programa Familias en Acción, 2002:9). Esta forma de entenderlo es cercana a las familias y en particular a las madres beneficiarias –toda madre tiene una idea y unas prácticas de cuidado–; sin embargo, en el programa se ha venido elaborando un concepto de cuidado que se orienta al cambio del sujeto, a crear una singularidad. Este concepto de cuidado apunta a la creación de sí mismo y responde a los criterios de una decisión sobre el estilo de vida. *El cuidado de sí* articula múltiples técnicas, cuyo propósito es permitir al sujeto hacer de la vida su obra más importante. Al asumir el cuidado de esta forma, se busca una manera de articular la creación y las actuaciones individuales con la creación y la conducción de lo colectivo.” (P77, Aprendizaje Colectivo, 2005).

Retomando a Foucault en relación al abordaje del cuidado de sí, observamos algunas diferencias vinculadas a la forma en que es conceptualizado por el programa. Para el autor, el cuidado de sí no se configuraría en la misma forma, dado que el sentido en FA es asociado a la familiarización estatal de la respuesta política en torno a la situación presente en el contexto de las familias. Si el cuidado de sí representa una capacidad de autonomía, de libertad y de la conformación del estatuto de verdad, en la creación de sí mismo (Foucault, 1986), esto es parte del proceso que se desarrolla en cada individuo y familia como una dimensión ética propia a su condición socio-cultural. El dilema se encuentra en el uso del discurso del cuidado de sí, en un contexto de subsidios condicionados. Fomentar el cuidado de sí, desde una política que impide autonomía es una forma peculiar de esgrimir prácticas patriarcales y el sometimiento de la subjetividad mediante el control sin libertad. Esta paradoja se observa por ejemplo en dos respuestas a entrevistas a madres de familias pertenecientes al programa:

“El programa es muy lindo porque obliga a las madres a llevar a los hijos a la escuela. En mi caso, cuando nacían yo los llevaba a control y no me pagaban por eso. Este programa obliga a las madres a que lleven los niños a un control y crecimiento (Buenaventura).” (P77, Entrevista a madre del programa FA en Aprendizaje Colectivo, 2005:580).

“Y también los obliga [a los padres] a llevar a los niños a la escuela. Porque muchas veces el niño no quería ir <<Bueno papito no vaya>>, ahora no: <<Párese mi amor porque perdemos el pago>>. (Cartagena).” (P77, Entrevista a madre del programa FA en Aprendizaje Colectivo, 2005:580).

La noción de cuidado de sí en las familias y principalmente como recurso otorgado en la capacitación a las madres, refleja una imposición del programa y ubica a las madres en una incongruencia, ser libres implicaría luchar por los derechos

económicos sociales y culturales, que no son por lo pronto una apuesta de la política social en Colombia o generada desde los lineamientos institucionales del programa. En este sentido uno de los principales postulados del programa se constituye en un dispositivo de control social.

El espacio principal que sustentó la capacitación de la familia como cuidadora de sí, fue el de los “Encuentros de Cuidado”. Lugares de reunión que promueven el cuidado de la salud y la educación de la familia, en especial de la niñez. (P77, Aprendizaje Colectivo, 2005:20).

Estas características del cuidado son parte de la idea de promoción y atención del programa construida con intenciones prácticas a la espera de ser adoptadas por las familias. Los patrones de comportamiento esperado tuvieron también en el programa su propia presencia. Sin embargo, como resultado de las evaluaciones del programa y su impacto en las familias, se demostró que las madres que asistían a los Encuentros de Cuidado presentaban menores conocimientos sobre algunos aspectos de salud, en relación a las madres de familias que no habían recibido capacitación por no pertenecer al programa.

“En cuanto a la capacidad que está demostrando el programa de generar cambios frente al autocuidado valdría la pena una revisión juiciosa ya que no muestra cambios significativos e incluso en algunos casos las madres del programa saben menos que las del grupo de control sobre aspectos básicos. A pesar de que el mecanismo de los encuentros de cuidado ha ampliado su cobertura y aborda muchos de los temas importantes, no es clara la capacidad que tiene para educar a las beneficiarias.” (P 85, Evaluación de Impacto del Programa Familias en Acción, 2006).

Las estrategias de cuidado son parte de los recursos familiares y coinciden con el interés de generar condiciones de vida apropiadas para desarrollar sus propias capacidades. Sin embargo, de lo anterior podemos deducir que las *familias* que se procura considerar son las que se pueden *cuidar de sí mismas*, o por lo menos que intenten asumir públicamente ese discurso, aunque se encuentre en contravía con sus propias nociones de autonomía.

## ***2. La interpretación de las necesidades desde los agentes gubernamentales.***

Los discursos de las necesidades y su interpretación por parte de los agentes estatales, se consolidan como posicionamientos para solventar las demandas

sociales desde una óptica específica. Debemos considerar que existen múltiples interpretaciones de las necesidades de las familias desde los agentes estatales, las que aquí hemos considerado, son aquellas a las que mayor prioridad se les ha asignado durante el periodo 1999-2010, específicamente desde el programa FA.

Cómo ya se ha discutido, las necesidades son construidas socioculturalmente, y definidas por la integración en la agenda política en el marco de la intervención estatal. Lo que aquí analizamos, es la preeminencia de unas y no otras necesidades, desde las consideraciones estatales. En este sentido, desde los flujos discursivos estatales, se describen y analizan tres tipos de lo que se considera necesario para las familias pertenecientes a Familias en Acción. En primer lugar abordamos la idea de subsidio como necesidad, en segundo lugar la idea de microcrédito como necesidad, y en tercer y último lugar la idea de la seguridad como necesidad de los colombianos pertenecientes al programa.

### **2.1. Las familias necesitan subsidios condicionados.**

Los *Conditional Cash Transfers* (CCT) se construyeron como una respuesta estatal privilegiada para la atención de familias pobres. Nos interesa observar como el discurso de los subsidios se constituyó en uno de los ejes privilegiados en el marco de la intervención hacia las familias en Colombia.

Inicialmente consideramos que los subsidios condicionados ofertados por Familias en Acción son de tipo directo porque son otorgados a las familias y representan una estrategia económica para incentivar el consumo de bienes y/o servicios.

“Para apoyar a las familias más pobres, a fin de que puedan tener sus niñitos en las escuelas, hemos avanzado en el programa Familias en Acción, que le da subsidios a las familias en cabeza de la mamá, para garantizar la asistencia escolar, la nutrición, para garantizar la salud de los niñitos. (P15: Discurso AUV. Conferencia internacional sobre Colombia. Bogotá 30-11-07).

Los subsidios condicionados como necesidad de las familias, reflejan una forma de nombrar las necesidades en las estrategias de protección social. Imprimen un carácter subordinado a los derechos y son propuestos para asistir a las familias afectadas por la crisis acaecida en 1999.

“Referirse a Familias en Acción es hablar de un ingreso familiar, que constituye una acción de protección social, no ligada a la relación salarial. Es necesario subrayar que se usa la modalidad de un subsidio condicionado al cumplimiento de compromisos,

para que el ingreso induzca la demanda de servicios de otras entidades.” (P77: Aprendizaje Colectivo 2005).

Al construir la idea de subsidio como necesidad se interpreta que lo que el Estado ofrece en este caso, la transferencia monetaria, es la respuesta principal a la complejidad de las necesidades de las familias pobres. El transvase interpretativo del subsidio de ser un medio a una finalidad, trastoca la relación familia-necesidad. Se induce a los sujetos familiares a considerar que el subsidio, representa el insumo suficiente para solventar sus necesidades. Sin embargo, el sentido del subsidio como necesidad de las familias es evidenciado como un discurso que disgrega y desplaza la idea de *derechos* del léxico de lo social, y establece que la población requiere en este caso y según esta apreciación *subsidios, atención, ayuda*.

El subsidio organiza en esta dinámica, la reactualización de la idea de “minoridad” del sujeto pobre, dignatario de la ayuda, donde las familias y sus miembros susceptibles de asistencia, deben cumplir con los requisitos para seguir accediendo al reconocimiento estatal.

“En este caso, se demandan servicios de las instituciones de salud y de educación para lograr acciones intersectoriales y articular las formas de protección social. El programa cumple con las características de las nuevas formas de protección y, por eso mismo, este tipo de subsidios a la demanda facilita el acceso de las familias del nivel 1 del SISBEN a los servicios sociales básicos”. (P77: Aprendizaje Colectivo: 2005).

La protección social, es considerada desde el punto de vista de las “nuevas” formas de protección. Si bien corresponde a las mismas formas de protección implementadas en otros contextos socio-culturales aquí se agregan otras particularidades.

“Como política pública de choque, los subsidios condicionados se constituyen en el paliativo, para evitar la profundización de la pobreza y con una especial particularidad los subsidios estarán dirigidos ya no a la oferta institucional sino a la demanda poblacional”. (P77: Aprendizaje Colectivo: 2005).

El carácter de “ayuda a los pobres” propio del discurso de la política social hacia las familias en el programa FA, efectivizado por el proceso de familiarización del bienestar, constriñó la órbita de las familias y sus necesidades a ser beneficiarias de subsidios a la demanda. Por consiguiente, el paulatino recorte de derechos sociales a través de políticas públicas, impulsó el reconocimiento del subsidio como *lo que hay que no se puede perder*. Por ende, el subsidio recurso escaso por excelencia,

representa la normalización de la oferta institucional, que sin ser el reflejo de un derecho, se erige como la respuesta estatal a la cual numerosas familias pretenden acceder.

## **2.2. Las familias necesitan microcréditos.**

En este apartado nos proponemos observar cómo una de las consideraciones de política que circulan se encuentra asociada a procesos de bancarización de los “sujetos pobres” y el acceso a microcrédito. En este sentido, nos interesa observar porque el acceso al crédito se asume como una de las principales posibilidades de las familias como sujetos pobres.

El papel asignado al Estado en esta perspectiva, es el de garante de la bancarización de los sujetos, mientras que la necesidad de las familias, como sujetos excluidos, es superar la barrera de acceso al crédito. Por tanto el rol del gobierno es el de intermediario entre las necesidades de las instituciones bancarias y las familias consideradas sujetos pasivos y consumidores de la oferta estatal.

“¿Y quiénes van a ser los beneficiarios? Los sectores de Colombia socialmente vulnerables y otros que, sin tener esa vulnerabilidad social, han tenido toda suerte de obstáculos para el acceso al crédito. Socialmente vulnerables: desplazados, madres de Familias en Acción. Y otros que, sin tener esa vulnerabilidad social, han sufrido cualquier clase de barreras que les impiden el acceso al crédito: por ejemplo, hace poco lanzamos Banca de Oportunidades para tenderos de Barranquilla. Se han defendido en su crédito de la usura. Hace poco lanzamos Banca de Oportunidades para egresados universitarios en Medellín. No les prestan. ¿Por qué? Porque son muy jóvenes, porque no tienen historia financiera. Y así sucesivamente encontramos una serie de sectores en Colombia que pertenecen a uno u otro universo. Historias de exclusiones sociales o historias de barreras de acceso al crédito.” (P20: Discurso AUV. Conmemoración de los 25 años del Fondo Nacional de Garantías. 22 de Febrero de 2007).

La simbolización del microcrédito como una necesidad apremiante de las familias pobres en Colombia, representa la repetición de la premisa liberal surgida del sistema de mercado autorregulado (inconsistente actualmente), donde vía efecto derrame y mediante la responsabilidad social corporativa, se imprimirá una

respuesta con compromiso social. Este discurso grabó su sello en el programa Familias en Acción.

¿Qué tenemos que hacer? Generalizar más el microcrédito, llegarle a los sectores más populares a los que todavía no ha llegado, ir creando una oportunidad para que los colombianos se puedan liberar de esos fenómenos de usura, como el “pagadiario”, “el gota a gota”, que tanto daño hace y que tiene mucha influencia en el crimen. (P28: Discurso AUV, Consejo Comunal de Gobierno #4 Educación Temático. Manizales 02-10-06).

En este lugar, la usura que es parte de las prácticas prestamistas “gota a gota”<sup>35</sup>, pretende ser apropiada e institucionalizada por el sistema bancario, mediante la intervención Estatal. Una de las consecuencias principales de este posicionamiento, es incrementar el rango de prioridad del Estado como intermediario de servicios bancarios privados.

“Creemos que ese proceso puede ayudar mucho a mejorar la calidad de vida de los compatriotas y también a introducirle dinámica a este momento tan difícil de la economía. Necesitamos empezar a mostrar que esa línea de crédito está operando: pasar del discurso a que se vea ya el trabajo, el avance de esa línea de crédito”. (P34: Discursos AUV. Consejo Comunal de Facatativa. 25 de Abril de 2009).

La oferta institucional reducida a intermediación de servicios prestados por entidades privadas, ha hecho del Estado un operador de los intereses de la banca privada. Esto se hizo visible por ejemplo, en la creación del impuesto a las transacciones bancarias (1998), denominado 2 por mil, que durante el periodo de AUV, fue incrementado a 4 por mil (2003). El impuesto fue estimado para evitar la caída en las ganancias brutas de los bancos y asumido por los clientes en cualquier transacción. En términos generales esta política ahuyento a los ahorradores y por ello se hizo necesarios construir la necesidad de bancarizar a los más pobres, aunque generase mayores costos de transacción.

Colombia ha sido uno de los países que ha cumplido con mayor regularidad el pago de la deuda externa, esto sin duda ha calado en los gobernantes, en el sentido que el sobreendeudamiento se considera una estrategia sensata en periodos de bonanza y de crisis. Sin embargo, considerar al microcrédito para zanjar la distancia entre necesidad social de las familias y los satisfactores de dicha necesidad, requiere una reflexión rigurosa. En la medida en que el Estado colombiano ha sido subordinado

---

<sup>35</sup> La expresión hace referencia a créditos informales, habituales en sectores populares, en los cuales los sujetos pagan a especuladores diariamente, fraccionando el préstamo a su mínima expresión y con altas tasas de interés.

por dicho endeudamiento, ha asumido los lineamientos estipulados por los organismos multilaterales de crédito.

En una escala menor, el endeudamiento de las familias pobres se posiciona entonces como mecanismo regulador, donde el control estatal y las prácticas de intercambio en el sentido de la reciprocidad esperada, posicionan a las *familias pobres al servicio del Estado*. Al respecto los sudafricanos Jean y John Comaroff, plantean que la relación compleja que se establece, hace que quienes son menos favorecidos por las políticas de Estado, aseguren un mayor compromiso identitario con dichas políticas. “*Es un fenómeno complicado ya que los sectores más desposeídos son los que más retienen la conexión emocional con la identidad*”. (Entrevista de Scheinson: 2012). La conceptualización de las *familias pobres al servicio del Estado*, a nuestro modo de ver, es una de las categorías que con más fuerza nos permite observar la tendencia que se vislumbra recurrentemente en las retóricas del Estado colombiano. En una aproximación teórica desde la eficacia del poder simbólico, es clara la repercusión que la lógica de subordinación de la familia ha tenido en las dinámicas estatales y sus agentes.

Por otro lado, uno de los programas fundamentales en el segundo periodo de Uribe, y que se desarrolló como la base de los microcréditos a las familias, fue la Banca de Oportunidades. Programa que se propuso como meta la articulación con familias pobres, principalmente desde la coordinación con el programa Familias en Acción y mediante grupos organizados que pudiesen respaldar el otorgamiento del crédito.

“En Banca de Oportunidades hay que seleccionar beneficiarios, preferiblemente de grupos sociales organizados. Un grupo social organizado: asociaciones de mujeres cabeza de familia, asociaciones de mujeres en Familias en Acción. ¿Por qué nuestra preferencia por los grupos sociales organizados? Porque el hábito de la organización social anticipa el cumplimiento en las obligaciones con el crédito. Todo indica que el capital social que se construye en la organización social, es un gran generador de cumplimiento en el crédito”. (P20: Discurso AUV. Conmemoración 25 años Fondo Nacional de Garantías. Bogotá 22-02-07).

Así a las familias “que van asumiendo la necesidad” del microcrédito, se les recomienda asociarse, por el capital social que les genera pertenecer a una organización social. Aquí el capital social, en términos de red de relaciones, es considerado un elemento importante para generar hábitos de cancelación de la deuda. Por otro lado, se postula la importancia de las familias de hacerse acompañar por alguna institución privada u ONG que las respalde mientras sean deudoras,

según este razonamiento planteado en el discurso, el crédito que asumen las familias y su respaldo tampoco es una actividad garantizada del Estado.

“Porque el acompañamiento mientras se es deudor, en el microcrédito, es un acompañamiento que genera mucha confianza, se convierte en una gran garantía operativa. Por ejemplo, si el Banco de la Mujer fuera a acompañar a alguien como el SENA lo va a hacer con muchísimas familias en Colombia- no tiene que convertirse en fiador, no tiene que firmar el pagaré. Pero, para la entidad financiera que va a ser el préstamo, es un gran motivo de confianza que esa familia que está solicitando el crédito, esté acompañada por una entidad seria, que esa entidad haya participado en el proceso de capacitarla y que esa entidad la esté acompañando mientras la familia debe. Es una compañía, no una fianza, pero esa compañía produce un grado de confianza en el potencial prestamista, institucional, que facilita el acceso al crédito”. (P55: Discursos AUV. IX Congreso Nacional de Cooperativismo. Cartagena 22 de Septiembre de 2006).

Si el Estado no tiene como función solventar necesidades, no es la institución prestataria, no respalda a las familias para el crédito, entonces queda por preguntarse ¿cuál es el lugar del Estado en la respuesta de la necesidad creada del microcrédito? En este orden de ideas, podemos afirmar que el lugar planteado que se percibe al articular estas distintas narrativas es la intermediación entre las familias y la banca privada. Es así como, las categorías de familias como dinamizadoras de la economía y las familias como capital humano, estarían directamente relacionadas con la formulación de esta necesidad. La primera, familias como dinamizadoras de la economía, porque las familias consumidoras y productoras requieren establecer un vínculo directo con el microcrédito, para forjar las relaciones comerciales que les permitan subsistir por sus propios medios. La segunda, familias como capital humano, implica el acceso a microcrédito para superar la barrera educativa, que mediante el programa Familias en Acción, solo permite el acceso a educación básica.

### **2.3. Las familias necesitan seguridad.**

Nos proponemos reflexionar en torno a los posicionamientos sobre seguridad en los discursos de política social en el gobierno de AUV, y como se funda el imaginario de la seguridad como punto imprescindible al considerar las necesidades de las familias.

Es de resaltar que la asociación entre política social y seguridad fue articulada desde el Centro de Coordinación y Acción Integral (CCAI)<sup>36</sup>, como una “respuesta social” en territorios con insuficiente presencia estatal y a la par del establecimiento de zonas de seguridad. La política social cercana a la de seguridad, fue uno de los pilares en el gobierno de Uribe. Refleja igualmente las tendencias iniciales del programa Familias en Acción, a conformar la dimensión social del Plan Colombia. Por ello, afirmamos que la PDSO consolidada como hegemónica durante los dos gobiernos de Uribe, marcó el horizonte de la política social hacia las familias.

La seguridad es ofrecida desde el Estado, como un recurso propio de su potestad en el manejo legítimo de la violencia. Sin embargo, las tensiones con grupos armados, han impedido la concreción de dicho monopolio. El Estado ofrece protección a los ciudadanos, con ello, estructura diversos dispositivos de regulación social y de control del territorio en diversas regiones.

“Al principio del Gobierno y todavía me reclaman, sectores críticos decían, ‘Uribe es guerra y necesitamos política social’. Pero el pueblo, que como diría Gaitán es superior a los dirigentes, es el primero que ha asimilado que la seguridad y la política social son hermanas gemelas e inseparables. Que no puede haber política social si no hay seguridad que genere prosperidad y se hace insostenible la seguridad si no hay una política social que la legitime en el corazón del pueblo”. (P17: Discurso AUV: Congreso de Seguridad Privada 17 de Agosto de 2007).

La asociación política social y seguridad, propone articular distintos dispositivos para regular las relaciones sociales. De forma complementaria dicha correspondencia, conlleva pensar en un proceso más integral de la política pública.

Sin embargo, se induce a confundir seguridad social, con un proceso de securitización del territorio. La seguridad social implica mecanismos en juego que permiten abordar desde una perspectiva de derechos y ciudadanía las realidades de los actores sociales. El proceso de securitización<sup>37</sup> considera ampliar el aparato estatal militar y de policía, en términos de pie de fuerza, tecnología militar, presencia y visibilidad en el territorio. Por ende, el aparato estatal protagonizó un refuerzo de intenciones y recursos hacia estrategias bélicas en desmedro de

---

<sup>36</sup> Institución creada en 2004, aglutinante de 14 instituciones. Constituye una estrategia de “consolidación” territorial, en zonas “recuperadas, por la fuerza pública”. Ha contado desde sus comienzos con la asesoría del Comando Sur de los Estados Unidos, en tanto capacitación técnica, “infraestructura social” y seguridad.

<sup>37</sup> La securitización, es la influencia que generan los debates de seguridad en contextos diferentes a los de defensa y soberanía. En este sentido, se observa una creciente presencia de los discursos de seguridad en la atención a problemáticas sociales, migratorias, trata de personas, etc. (Ver Magliano y Clavijo, 2011).

políticas públicas que podrían llevar por otras vías a una solución pacífica y negociada del conflicto interno.

En este anclaje de seguridad y política social, las necesidades de las familias son construidas como una interacción entre, las siguientes nociones: ser el complemento de estrategias de seguridad de los ciudadanos, responsables de su propio cuidado, y del *control social* del territorio.

“Un logro muy importante de estos años, un intangible, lo que se advierte en el pueblo colombiano; se ha construido la creencia, la creencia afortunada, en las grandes mayorías colombianas, de que la seguridad y la política social tienen que ir de la mano”. (P17: Discurso AUV. Congreso de seguridad privada 17 de Agosto de 2007).

En el año 2002 fue creado el impuesto al patrimonio, que condicionaba a los sectores de mayores ingresos de Colombia a contribuir a la política de Defensa y Seguridad Democrática.

“Yo creo que para las relaciones entre los colombianos, para construir fraternidad en el país, es muy bueno poder decir que los sectores más pudientes están financiando la seguridad; que no hemos tenido que financiar la seguridad a expensas de salud o a expensas de la educación”. (P64: Discurso AUV. Primer Conclave de Seguridad ciudadana. Bogotá 30 de Septiembre de 2009).

De esta forma se clasificó a la población entre quienes solicitan y financian la seguridad como principal sector a proteger por la fuerza pública, y las familias beneficiarias de programas de asistencia, que debían resguardar y difundir el discurso de la seguridad y además velar por la efectividad de dicha protección. Desde el año 2009 se estableció la polémica por la continuidad del impuesto pero extendiéndolo a toda la población<sup>38</sup>, ya no sólo a pagar por parte de los sectores acaudalados de la sociedad colombiana y los fondos del Plan Colombia.

“Finalmente la seguridad todo el mundo la necesita. Quienes más se han beneficiado de nuestra Seguridad Democrática son los sectores de radical oposición al Gobierno, que justamente en el pasado eran los que negaban la necesidad de la seguridad”. (P67: Discurso AUV: Seminario de inducción de alcaldes y gobernadores 29 de Noviembre de 2007).

---

<sup>38</sup> Propuesta adelantada por Luis Carlos Sarmiento Angulo, presidente del Grupo AVAL, y el hombre más rico de Colombia. Con una fortuna estimada en USD 10.500 millones. Según la Revista FORBES.

La construcción de la necesidad de seguridad se observa como un imperativo de la sociedad, y asienta en un lugar subordinado las demandas de la población en situación de pobreza. Como afirmábamos, en la categorización de las familias como sujeto moral, y específicamente en las familias como gestoras de vida, las familias deben asumir el papel de difusoras de las políticas de defensa y seguridad democrática, como símbolo y fundamento principal de la política hegemónica durante el lapso temporal estudiado.

“Entonces, allá sí que estamos comprometiendo a todos los beneficiarios de las coberturas sociales para que sean promotores de vida, para que nos ayuden en la prevención del delito, para que todos sean unos pedagogos sobre la seguridad, unos evangelizadores de la seguridad, unos catequistas de la seguridad”. (P25: Discurso AUV. Consejo Comunal #249 Armenia 19 de Septiembre de 2009).

Para finalizar este apartado incluimos una cita que muestra una asociación directa entre seguridad y política social e incidió en la transmisión de la idea de seguridad en las familias como una necesidad, y se configuró en un eje central de la política de las familias en Colombia.

“Creo que anoche les decía a esos mil 200 colombianos que había allá, enlaces de Familias en Acción, les decía: ‘Ustedes son un batallón de vida, un batallón contra la pobreza’. El país con Familias en Acción, con Banca de Oportunidades, con Familias Guardabosques, con todas esas coberturas sociales, Ministro (de Protección Social) Diego (Palacio), tiene que crear los batallones contra la pobreza, los batallones para prevenir el crimen. El todo es tener las Fuerzas Armadas de la República trabajando de la mano de estos batallones contra la pobreza”. (P25: Discurso AUV. Consejo Comunal #249 Armenia 19 de Septiembre de 2009).

La analogía utilizada para designar a los Enlaces de FA, quienes son los vínculos entre el aparato administrativo y las familias, de “batallones contra la pobreza”, refleja el revestimiento social de una política de guerra que intenta calar en la esfera pública y en el ámbito doméstico, en la cual a los sujetos dignatarios de la asistencia, las familias pobres, se las ubica al frente y en medio de la dinámica de guerra irregular.

### ***3. La familia como dispositivo al servicio del estado.***

Las anteriores conceptualizaciones de familia adelantadas en los análisis, invitan a observar cómo se construye un imaginario que hemos denominado la *familia como*

*dispositivo al servicio del Estado*. Por ello, es relevante establecer un cruce entre estas diferentes formas de concebir las familias, las construcciones estatales sobre las necesidades y las estrategias para su intervención.

A la noción de *familia como unidad de intervención*, (categoría emergente en los recientes discursos sobre la familia en la región) la hallamos entonces en el intersticio entre la familia como beneficiaria, la familia como capital social, la familia como cuidadora de sí, la familia como dinamizadora de la economía y la familia como sujeto moral (Ver Figura 1). Ello se suma a la construcción de las necesidades que se hace desde el Estado, todo lo cual, permite a nuestro entender, sintetizar las características de FA. Sin embargo, la idea de unidad de intervención funcionó como dispositivo transmisor de responsabilidades y cargas sociales. En este apartado nos proponemos dilucidar idea de familia en FA y cuáles son las motivaciones subyacentes.

En los inicios del programa, la idea de familia aparece sin explicitación evidente. Es así como existe una presuposición de lo que la familia representa, y en ese sentido la familia nuclear asumió un papel fundamental. ¿Qué es la familia, si no está acotada a los padres y sus hijos menores? Ante ese supuesto de que la familia es “la base de la sociedad”, las familias quedaron cerradas a esta perspectiva que identificaba a las familias con este patrón. El proceso complejo de ampliación de la cobertura a distintos sectores y poblaciones (rurales- urbanos, indígenas, personas en situación de desplazamiento), puso en jaque esta idea. Y en su lugar se fueron planteando nuevas ideas, no necesariamente transformaciones profundas, de los tipos de familias a los que se debía orientar el programa y por tanto, lo que debían representar sus límites, generando un recorte de unas ideas *de familia(s)* que cumpliera(n) los requisitos y parámetros del programa. De esta forma al no ser un proceso estático sino cambiante en el tiempo, consideramos que las distintas formas de nombrar las familias y las necesidades fueron resultando en la construcción de una idea de familia que pudiese ser la unidad fundante de la intervención social desde el programa<sup>39</sup>.

En un estudio acerca de las conceptualizaciones de pobreza y familia presentes en organismos internacionales (CEPAL, BM y BID), se encontró la existencia de una estrecha relación entre políticas asistenciales, pobreza y familia. (González, Nucci, y otros, 2005:70). En este sentido, sus autores explican que,

---

<sup>39</sup> Unidad de intervención de la política social, que incluye a mujeres como responsables y a niños como dignatarios, excluyendo al grupo familiar en su conjunto. El procedimiento retórico ha tenido efectos en la forma en que se ha ido construyendo la imagen de la familia.

“Con distintos matices (...) esta selección de las familias como **unidades de análisis e intervención** de las políticas asistenciales y en particular de las de empleo y alimentación, tiene como sustento las siguientes características atribuidas a la familia, sea de manera explícita o implícita:

- Las familias forman parte de las redes informales de protección social de las personas
- Las familias juegan un papel clave en el bienestar de las personas, especialmente en situaciones de deterioro de las políticas públicas de protección social
- La pobreza se transmite generacionalmente en las familias (transmisión intergeneracional de la pobreza”. (González, Nucci, y otros, 2005:70, énfasis propio).

De lo anterior rescatamos en esta oportunidad, la participación en la protección social informal atribuida a la familia y el reconocimiento de la transmisión intergeneracional de la pobreza. Según estos estudios y los propios de la CEPAL, la centralidad otorgada a la familia como unidad de análisis y de intervención, constituyó un nodo fundamental en las políticas de asistencia a la pobreza.

En el caso de FA, si bien desde sus inicios cobró importancia la familia como unidad de intervención de las políticas sociales, lo particular y relevante resultó ser el papel que se le atribuye en el sentido de reactivar la economía y el nivel de desempleo posterior a la crisis de 1999 en Colombia. Es así como accionar, activar, a los sujetos familiares considerados estáticos en aquél momento, prevaleció en la construcción de los lineamientos del programa. Esto conllevó a que en periodos posteriores se realizase el llamado a fortalecer el “concepto” y el “contexto” de familia, como se observa en la propuesta clave del programa después de 2004, cuando se plantea lo siguiente,

“cuando veo toda esta problemática que nos acaban de mostrar Alfredo y César (Caballero, director del DANE) llegó a la conclusión que, el país necesita fortalecer el contexto de familia. Uno no puedo hablar hoy de soluciones de género sin antecederlas de una gran decisión para fortalecer el concepto de familia. Pienso que en cuanto más se deteriore el concepto de familia, más se nos deteriora la situación de la mujer, de los niños y de los mismos varones. Un varón, en cierta edad, sin familia, es una frustración individual y un riesgo social. Llamaría hoy la atención sobre la necesidad de que en el discurso que señala los problemas de la mujer colombiana, nosotros incorporemos en las receta la necesidad de fortalecer el concepto de familia. Tengo toda la convicción que con un concepto de familia débil es mucho más difícil, es muchos más difícil superar problemas como los que hemos

venido viendo esta mañana”. (P69: Discurso AUV: Foro Perspectiva de Género. 4 de Marzo de 2004).

Se asocia el bienestar de los miembros de una familia al concepto de familia que se considera necesario fortalecer, aunque no se expone con claridad cuál sería ese concepto, podemos deducir que se trata de un concepto tradicional.

Por otro lado, un factor relevante es el plus en el manejo de la confrontación social que presentan los programas de asistencia a la pobreza como Familias en Acción. Al respecto plantea Uribe en una reunión de la asociación nacional de industriales:

“Todos los gobiernos hablan de política social. Y ¿Quién no se compromete con política social? Al principio de mi Gobierno me decían: “Uribe no es de política social; es guerrero solamente”. Y ahora me regañan que porque estamos gastando mucho dinero en Familias en Acción (...) Y me dicen: “Presidente, Y ¿pero por qué no ha logrado el equilibrio fiscal? Usted ya podría haber llegado al equilibrio fiscal si no gasta tanto en Familias en Acción”. Y he contestado lo siguiente: “Hay países, hay países que tienen muy buenos indicadores macroeconómicos, pero tienen muy intensa confrontación social. Y esa confrontación social no da garantías de estabilidad a futuro”. Nosotros en Colombia tenemos mucha controversia política, pero, proporcionalmente, menos confrontación social. Y al aumentar el gasto en política social, por supuesto se aplaza la llegada del equilibrio fiscal, pero se van resolviendo problemas sociales que no veían sus soluciones”. (P16: Discurso AUV. Congreso de la Asociación Nacional de Industriales ANALDEX, 5 de Septiembre de 2008).

La estrategia de regulación social a partir de la focalización en los sujetos pobres, y como elemento para reducir la confrontación social, ha tenido efectos en la población.

Retornando a la idea de la familia como unidad de intervención, en un primer momento la inclusión en un programa impedía las familias ser beneficiarias de otros. En el examen institucional que se emite, en el momento en el que se empieza a incluir a las familias urbanas y en situación de desplazamiento, y con la creación de la Red Juntos, se amplió la posibilidad de las unidades domésticas más pobres de ser beneficiarias de distintos programas sociales.

“Pero eso nos obliga a darle un orden a la política social. No puede ser que en una familia haya un niño que tenga acceso al restaurante de Bienestar Familiar, en otra familia un anciano que tenga acceso al programa de subsidios, en otra familia se recibe el subsidio de vivienda, en otra familia haya el subsidio de Familias en Acción, otra familia reciba el apoyo de la banca de oportunidades. Lo que queremos hacer es

que, por lo menos, 5 millones de las familias más pobres del país vayan recibiendo en su conjunto todos estos beneficios, porque aislados no producen efecto, cuando ya concurren en una familia ayudan a sacarla de la pobreza”. (P29: Discurso AUV. Consejo Comunal de gobierno #5 Temático Servicio Nacional de Aprendizaje. Medellín, 9 de Junio de 2006).

Con la creación de la Red Juntos (Coordinación de distintos programas de asistencia), como una propuesta que intentaba abordar y unificar los criterios para la atención de las familias pobres, se fue perfilando la nueva estrategia narrativa respecto a las *familias como unidad de intervención*, con un criterio *organizado* y con la pretensión de cierto control. Estas distintas categorías de familia, serán usadas a discrecionalidad en los distintos contextos donde se pretenda operar diferenciadamente con la población, privilegiando la idea de familia como unidad de intervención, en lo que se define como nuevo modelo de la gestión de la protección social.

“Las características básicas de este nuevo modelo de gestión para la protección social, se resume en: la familia es la unidad de intervención con una función activa y de corresponsabilidad, con acceso preferente para su vinculación a la oferta de servicios sociales. Esta oferta está adecuada a las demandas de las familias, que reciben acompañamiento de gestores sociales, con el fin de construir un plan de vida y verificar el cumplimiento de las condiciones identificadas para mejorar su calidad de vida. Este modelo requiere la participación de los gobiernos locales, tanto para la cofinanciación de las acciones como para la articulación de la oferta de servicios sociales locales con los nacionales, y en general para la operatividad de la red [Juntos]”. (P79: El Camino Recorrido, 10 años de Familias en Acción, 2010:75).

Es así como la familia como unidad de intervención que ya tenía presencia en los discursos de los organismos internacionales, va configurándose como el objetivo de la política social en Colombia. Familia como unidad de intervención que al vincular las distintas categorías de familia, va constituyéndose en la construcción de un discurso hacia las familias pobres y su corresponsabilidad en el desarrollo del país.

Como ya hemos visto en capítulos anteriores, la familia ha devenido en actor social central en las distintas coyunturas de crisis social y se ha constituido en un dispositivo privilegiado para ejercer control social sobre la población colombiana. El planteamiento de la familia como unidad de intervención, no es otra cosa que la constatación de que la familia en Colombia ha constituido un eje fundamental a considerar en los procesos de consolidación del ejercicio del poder simbólico. Y en

este sentido el poder de la nominación ha devenido central en la eufemización de las relaciones sociales en el campo de las políticas sociales hacia las familias. Es así como, esa categoría que clasifica la familia como unidad central, se construye en el marco de lo que hemos denominado la *familia pobre como dispositivo al servicio del Estado*.

#### **4. Prácticas patriarcales en Familias en Acción.**

Sostenemos con Chenoy (2004), que el discurso de la globalización y la militarización es un *discurso muscular*, que privilegia las prácticas patriarcales en tiempos de amenaza y de conflictos. Este tipo de discurso político tiene un gran impacto en la sociedad, pues privilegia los roles de género tradicionales y ubica a las personas en categorías binarias, *con nosotros* o *contra nosotros*, etc. Es así como cada cultura tiene su variante local del discurso muscular. El dilema se encuentra en la presión sobre las mujeres para que asuman las nociones militaristas del poder (fundamentado en el patriarcado)<sup>40</sup>, debiendo limitar su capacidad de agencia, presionadas para que asuman la ideología de la seguridad nacional y de las instituciones del Estado.

Por otro lado, Walby (1990) diferencia el patriarcado privado y el patriarcado público, partiendo de algunas dimensiones, como las relaciones de producción y las instituciones y autoridades a las que están sometidas las mujeres. En el patriarcado privado, la producción doméstica es la norma, los maridos y los padres detentan el poder y explotan el trabajo de las mujeres, excluyéndolas de la esfera pública. En el patriarcado público, las mujeres entran en el espacio de lo público y son explotadas colectivamente, aunque los mercados del trabajo y las políticas estatales reflejen la preferencia de los intereses por los hombres. En ambos sistemas, el patriarcado del hogar puede seguir siendo un lugar de opresión de la mujer.

En el caso colombiano el conflicto interno de larga data y la subordinación de los gobiernos locales a matrices político-económicas globales, refleja claramente la intención de postular patrones morales sobre las familias colombianas, principalmente las que pertenecen a programas de intervención social del Estado, como es el caso de Familias en Acción. La fuerte presencia del patriarcado público, como lo describe Walby, juega allí un rol fundamental.

---

<sup>40</sup> Así también en el debate del socialismo feminista, se asume una interrelación entre el patriarcado, como inherente al desarrollo del sistema de producción capitalista.

Sostenemos con De Sousa Santos (2006), que el patriarcado coexiste como una forma de poder en un espacio- tiempo doméstico, sustentado en las relaciones sociales de sexo. Con ello, consideramos que es también visible en las formas como se estructura y reproduce la sociedad actual en muchos otros espacios, como: la fábrica, la oficina, la administración pública, etc. Estas formas diferenciales de poder, remiten a prácticas desiguales de acceso a derechos en democracias de baja intensidad.

De esta forma, el patriarcado como estrategia de dominación es considerado como “ilegítimo” según la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer promulgada por la ONU en 1981. Sin embargo, aunque

“El aumento en los índices de educación de las mujeres, la apertura al mercado de trabajo, la política pública, las conexiones mediante redes internacionales y la cultura de masas están desgastando los pilares restantes del patriarcado. (...) el patriarcado se encuentra hoy atrincherado en las regiones más pobres del mundo y su partida definitiva dependerá en gran medida del vigor que alcance en el futuro el desarrollo económico en esas zonas.” (Therborn, 2007: 48).

Es así como, al observar la relación *familia nuclear/conyugal - patriarcado*, constatamos que es parte de un discurso fundante de lo que se ha denominado *el ideal de la familia nuclear*, que fue sustentado a su vez desde la iglesia frente a la situación de los obreros y el capital en el siglo XIX.

Al respecto, podemos elucidar al patriarcado como una estructura propia de las relaciones de poder al interior de las familias, que refleja posiciones diferenciales - frente a la provisión de recursos materiales y simbólicos- y dinámicas enraizadas en las familias, que a su vez son afectadas por las coyunturas de los regímenes socio-políticos en auge<sup>41</sup>.

De este modo,

“junto a un amplio y complejo entramado de prescripciones sociales, institucionales y culturales, el aporte económico es el hecho que justifica y legitima, en su faceta doméstica, lo que se denomina el patrón de dominación patriarcal. Fruto de ello, el hombre debe asegurar la reproducción del hogar y con su autoridad mantiene a la mujer en una situación de sujeción económica y control de sus movimientos, que a menudo llega a la violencia psíquica y física” (Bastos, 2007:104).

---

<sup>41</sup> No obstante, se plantea en la contemporaneidad una erosión de los sistemas patriarcales en las estructuras familiares, observable en los países de mayores ingresos y no tanto así en los países del “*tercer del mundo*”. (Therborn, 2007).

En el mismo sentido, cabe resaltar algunas de las condiciones que han determinado cambios en las estructuras familiares recientemente como el incremento de las jefaturas femeninas, los procesos de democratización en la toma de decisiones, la participación política de la mujer y el voto popular, la participación económica, sus contribuciones al sostenimiento familiar y la feminización de los flujos migratorios, entre otras, se relacionan claramente con los cambios y diversificación acaecidos en las estructuras familiares, tanto al interior como al exterior de la familia.

Otros cambios, presentes en la transición demográfica, son visibles en muchos países de la región latinoamericana y se reflejan entre otras cosas en el aumento de las separaciones, los divorcios y la formación de hogares unipersonales, entre otros; los descensos de la fecundidad favorecieron de igual forma la contracción del tamaño medio de las familias y del número de sus dependientes económicos (Ariza y Oliveira, 2006).

El estudio de los patrones patriarcales, es un marco desde el cual acercarse a los discursos de dominación que se encuentran latentes en los programas de transferencia condicionada, y constituyen dinámicas de subalternidad de los sujetos excluidos, en este caso las familias y las atribuciones de roles de género tradicionales, enmarcadas en dinámicas de poder.

Sí las políticas en Colombia son *de familia*, como hemos podido confirmar de acuerdo a la evidencia, es importante resaltar que esto es así, dado el carácter restrictivo en el acceso a derechos en una sociedad donde los cambios acaecidos en la normatividad reflejan poco las transformaciones culturales. Y donde el sesgo normativo, y paralelamente la pretendida intervención social estatal desde la política social hacia las familias, se presenta desarticulada de la vida cotidiana de los sujetos con quienes se interviene.

En la disputa de las clasificaciones desde el Estado y sus agentes, emerge como una categoría analítica la *familia pobre al servicio del Estado*. Consideramos que su relevancia estriba, en que es parte de la historia de constitución del Estado nacional, y que apelar a la familia para constituir discursos hegemónicos, tiene aún en el contexto investigado, un alto rédito político, y una desacertada política social.

## **CAPITULO IV. APROXIMACIONES AL ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS HACIA LAS FAMILIAS EN COLOMBIA Y ARGENTINA: FAMILIAS EN ACCIÓN (COLOMBIA) Y FAMILIAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL (ARGENTINA).**

En el periodo de estudio, las políticas sociales en la región latinoamericana aunque reflejaban elementos similares, evidenciaron patrones particulares de intervención en el contexto familiar, este capítulo intenta hacer una aproximación a dicha temática. En tal sentido consideramos algunos elementos propios de cada contexto, la caracterización de los regímenes de bienestar en auge, las permanencias y divergencias de los discursos institucionales internacionales y locales, desde un estudio comparativo de la institucionalidad de las políticas de protección social en cada país, a partir de observar dos programas de transferencias condicionadas específicos, dirigidos en sus lineamientos a las familias (FA y FIS) y analizando la coyuntura por la que transitan las políticas hacia las familias en dos países de la región sudamericana, teniendo en cuenta las diferencias abiertas entre ambos países en la actualidad.

En tal sentido el principal objetivo de este capítulo es estudiar comparativamente, desde el contexto latinoamericano, los contrastes presentes en las categorías familia y necesidades, que se encuentran el programa “Familias en Acción” (Colombia) y el programa “Familias por la Inclusión Social” (Argentina). Para ello, consideraremos en primer lugar, algunos elementos en relación a los regímenes de bienestar que influyen en ambos contextos, y sus dinámicas con las políticas sociales hacia las familias. Posteriormente, fundamentados en investigaciones y desarrollos de diversos equipos en Argentina, y nuestros resultados en los análisis ya adelantados en capítulos previos, realizar una aproximación comparativa entre FA y FIS.

### ***1. Las políticas hacia las familias: Consideraciones desde las perspectivas de los Regímenes de Bienestar.***

Como ya se ha puntualizado en otros lugares, el argumento que sustenta una comparación está anclado a la idea de regímenes de bienestar propuesta inicialmente por Esping-Andersen, en el sentido de intentar una aproximación a dos contextos territorialmente cercanos, pero en condiciones socio-políticas y culturales diversas. En esta dirección es importante resaltar que la comparación representa un

ejercicio analítico, y que el marco comparativo se presenta en determinadas dimensiones observables en ambos contextos, guardando las proporciones e intentando percibir lo que de comparable tendrían los programas, teniendo en cuenta dichas diferencias.

Partiendo de la dificultad de comparar contextos diferentes, hemos observado desde la perspectiva de los regímenes de bienestar, algunas de las formas en que la familia, el Estado y el mercado, construyen relaciones complejas. En esta dirección nos proponemos hacer un acercamiento a lo que dichas instituciones en el contexto Argentino representan, y particularmente desde el contexto del programa FIS, para posteriormente, de acuerdo a lo que hemos venido discutiendo en el transcurso de esta tesis, observar elementos coincidentes y divergentes con el caso colombiano, específicamente desde la perspectiva del programa FA.

### **1.1. Consideraciones sobre política social en la Argentina, lectura desde los regímenes de bienestar.**

En un informe resultado de investigación de un equipo de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Córdoba, en 2004, se concluyen algunas cuestiones que son de interés para nuestro propósito. Entre algunos de sus argumentos, con los cuales coincidimos, se plantea que las investigaciones que indagan sobre políticas hacia las familias en la región latinoamericana se han relacionado, en contextos recientes con: las consideraciones en torno a la dimensión de género en las legislaciones y con las políticas económicas y sociales dirigidas a las familias. En cierto sentido fundadas en los aportes de las corrientes de género y los impulsos de perspectivas feministas.

Otra de sus afirmaciones, se relaciona con la consolidación regional de la familiarización del bienestar. En sus palabras:

“En América Latina ha predominado la familiarización del bienestar de la población, aún en aquellos países que gozaron en algún momento de un sistema de seguridad social relativamente sólido. La centralidad otorgada a la familia se expresa en la mayoría de los discursos y propuestas de políticas, aunque paradójicamente tal importancia no guarda correspondencia con la ausencia o subvaloración de las familias en las políticas públicas”. (González, Nucci, *et al.* 2004:2).

Dicha racionalidad en los discursos políticos hacia la familiarización del bienestar y la sobre-responsabilización de las familias, es observable también desde nuestro

análisis para el caso colombiano. Donde discursivamente el centro de la política social es la familia. No obstante, cuando se analiza en detalle la categoría familia, es además, utilizada para consolidar la intervención orientada a la definición de las necesidades construida en el discurso estatal, así mismo colocando a las familias como responsables de la cobertura de las mismas necesidades establecidas, y el acceso a bienestar social.

Por otro lado, en relación a los regímenes de bienestar, caben algunas acotaciones que son importantes para el análisis aquí desarrollado. Si bien los distintos regímenes<sup>42</sup> ya han sido tratados en la introducción, es necesario hacer algunas precisiones, que permitan dimensionar la perspectiva comparativa que se proyecta argumentar.

El abordaje de los Estados del bienestar por Esping-Andersen, es construido desde una perspectiva amplia. Esta perspectiva implica que, se consideran los problemas de empleo, de salarios y la orientación macroeconómica global. De esta forma, identificar los tipos de Estado de bienestar o sus mixturas (liberal, conservador y socialdemócrata) será posible mediante el estudio de cuestiones como: la desmercantilización, la estratificación y el empleo. (Esping-Andersen, 1993: 18-19)<sup>43</sup>.

La desmercantilización puede entonces, ser entendida como una ampliación de los derechos sociales. “Los derechos sociales disminuyen el status de los ciudadanos como ‘mercancías’ ”. (Esping-Andersen, 1993: 20). En relación a la estratificación, el autor propone que es “una parte esencial de los Estados del Bienestar; se supone que la política social aborda los problemas de estratificación, pero también los produce”. (Esping-Andersen, 1993:20). Así también, acerca del empleo o mercado del trabajo, “las características de comportamiento de los mercados de trabajo entre los países dependen de cómo este construido el Estado de Bienestar” (Esping-Andersen, 1993: 21).

---

<sup>42</sup> Según algunos autores, las características atribuidas a las diferentes tipologías de regímenes de bienestar, son construidas para países “avanzados”, en esta dirección, el posicionamiento “suecocéntrico” de Esping-Andersen (Moreno: 2000:185), plantea como dilema la creación de un *régimen ideal de bienestar*, el socialdemócrata. Otra de las críticas a la propuesta de Esping-Andersen es el limitado rango de consideración de provisiones sociales en sus análisis. (Murie, 1993). Sin embargo, consideramos fructífero considerar algunas de las dimensiones propuestas desde esta perspectiva, para cotejar con los desarrollos simultáneos de dos realidades territorialmente próximas y políticamente diferentes.

<sup>43</sup> Esping-Andersen (2000) asume que sus tipologías son fundamentadas en las que planteaba Titmus (1958), residual, institucional y “de éxito industrial”. (Esping- Andersen, 2002: 104).

El análisis de estas distintas dimensiones permitirá entonces percibir algunos de los elementos propios de cada régimen y por tanto construir, a partir de una investigación empírica comparada “las características fundamentales que unen o dividen a los Estados de bienestar modernos” (Esping-Andersen, 1993: 19). Sin embargo, consideramos que a la existencia de determinados regímenes y algunas de sus dimensiones es oportuno plantearlas como un *continuum*, y no como estructuras estáticas e invariables. Partiendo de estas acotaciones, observaremos analíticamente una caracterización de las relaciones entre el Estado, los mercados y las familias en la Argentina, puntualmente desde la década de los noventa<sup>44</sup>.

Desde este posicionamiento, sostenemos que la implementación de un nuevo modelo económico en la República Argentina en la década de los noventa requirió una serie de reformas, a fin de “modernizar” el Estado y desarrollar condiciones que estimularan la dinámica del mercado del trabajo y la adaptabilidad a las exigencias de los organismos multilaterales de crédito. Este discurso neoliberal estipulaba como “progreso” al crecimiento en los índices económicos-financieros. Se asumió entonces que la acumulación del capital alcanzaría un momento “ideal”, donde la riqueza se filtraría hasta los lugares más pobres de la sociedad, por un *efecto derrame*.

De esta forma, la política social argentina en los años 90 se direccionó hacia a la atención de las urgencias, al *cuidado* de una situación adversa (la pobreza y sus consecuencias). Desde el Estado, con la intención de garantizar el éxito del modelo económico, se convoca a distintos actores sociales a “participar” de la tarea de atención a la pobreza. Dicha apertura tiene como principales agentes sociales a las organizaciones filantrópicas, eclesásticas (Caritas, entre otras) y ONG’s. De esta forma se dio origen al Operativo Solidaridad (1990) y posteriormente, al Programa de Ayuda Solidaria de Emergencia (1993), ambos respondiendo a una *modalidad clásica* de asistencia a la pobreza, presentando “una moralidad aleatoria y el sentido de la justicia y las consiguientes normas que realiza, son establecidos cada vez y en cada ámbito por diferentes actores con diferente disponibilidad de poder” (Grassi, 2003: 261).

Los sectores medios de la población, que toleraron una progresiva disminución de los ingresos en los 80, comenzaron a sufrir una pérdida en materia de seguridad social (que era inmanente a las condiciones laborales), en principio por las políticas

---

<sup>44</sup> Asumimos que, el tema en relación al contexto colombiano ha sido suficientemente explicado en los capítulos anteriores, por tanto se referencia a este país, en cuestiones de detalle para el análisis comparado.

de flexibilización laboral, y posteriormente, por los despidos a gran escala y la precarización en la contratación. Estos “nuevos pobres”, distintos de aquello “pobres estructurales”, evidenciaban la creciente concentración de riqueza y el aumento de la brecha entre las clases sociales. El período de urgencia dejó de ser momentáneo para instalarse como permanente, produciéndose distintos conflictos sociales.

Después de consolidar el modelo económico y como estrategia de legitimación, se configuró un cambio en las políticas sociales, respondiendo a una *modalidad gerenciada* (Grassi, 2003: 261). Dicha circunstancia, ubicaba el “problema de la gestión de los recursos” como tema de principal interés. Considerando que los planes y programas eran suficientes para hacer frente a las inconvenientes que la pobreza generaba en la población, se asumió que esto se solventaría con una eficaz y eficiente administración.

Los discursos gubernamentales articulados con los de organismos internacionales promovían entre otras cosas, la identificación de la población objetivo, a fin de aplicar un programa focalizado utilizando instrumentos técnico-burocráticos de gestión. Es así como, se crea en 1994 la Secretaría de Desarrollo Social con el objetivo de evitar la superposición de programas, favorecer la interacción entre las asociaciones sociales (ONGs y otras entidades que atiendan una problemática social) y de optimizar los recursos a fin de concretar las metas propuestas.

Uno de los puntos en común entre la modalidad clásica y modalidad gerencial (y de las políticas sociales argentina en ese periodo) se puede resumir en: “la institucionalización de la desigualdad de partida como carencia del sujeto particular”. (Grassi, 2003: 261). La focalización de la acción social permitía desglosar un problema en muchas partes (al estilo funcionalista de principio de siglo), intentando trabajar sobre un aspecto para luego modificar el conjunto. Dicha intervención social diferenciaba y clasificaba a: *los pobres que no pudieron adaptarse a los cambios del mercado* o no estaban preparados para ingresar al ámbito laboral (intervención a través de la capacitación tanto de jóvenes en búsqueda de su primer empleo como adultos despedidos), *pobres que difícilmente pudieran conseguir ser empleados* (intervención de planes de trabajo), y *pobres que no pueden trabajar* (intervención subsidiaria), etc.<sup>45</sup>. En este sentido, el objeto de las políticas sociales dejó de ser “la pobreza” (como un estado reversible e injusto –a fines de los 80),

---

<sup>45</sup> Grassi expone una tercera modalidad, denominada de *Ayuda Social Peronista*. Su diferencia con la *modalidad gerencial* radica en la identificación personificada de quienes llevan adelante los programas, buscando reducir los intermediarios para una relación más directa con los “beneficiarios”. (Grassi, 2003).

para atender a “el pobre” como carente de recursos, y finalmente “focalizar” su acción en la carencia de trabajo.

A principios del segundo milenio se evidenciaron las consecuencias de las políticas económicas y sociales en Argentina, puntualmente a partir de la crisis que detona en el 2001. La medición de la línea de pobreza estimaba que el 54% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza en 2002, y cerca de 25 % se encontraba en la línea de indigencia, lo cual justificó la reestructuración de los planes de intervención social (INDEC). El más significativo se lo conoce como Plan Jefes y Jefas de Hogar<sup>46</sup>, que se transforma posteriormente en el Plan Familias, del cual depende el programa Familias por la Inclusión Social. (Tema que se desarrollará en un apartado posterior).

## **1.2. Algunas apreciaciones sobre los regímenes de bienestar desde perspectivas latinoamericanas.**

Los debates sobre los regímenes de bienestar, también se presentaron en el contexto latinoamericano. Algunas de las cuestiones que influyeron en estos debates, significaron un aumento en la producción académica sobre esta temática. Sin embargo, escapa a nuestro propósito examinar dichas posturas tan diversas, por ello nos acercamos a algunas que representan un valor heurístico para el objetivo propuesto. Es así como entre otras cuestiones, fundamentalmente se gestaron posiciones divergentes o consecuentes con las propuestas originadas con Esping-Andersen. Entre las primeras, algunas corrientes críticas, cercanas a las perspectivas feministas, coincidieron en la falta de una perspectiva de género y en la poca incidencia del abordaje de la familia como una dimensión central en el análisis de los regímenes de bienestar.

Por otro lado, retornaron igualmente debates previos, reinterpretaciones y adaptaciones a la realidad latinoamericana. Entre algunos referentes en dicho contexto encontramos la propuesta de Mesa-Lago (1978), como una de las precursoras, definiendo los distintos tipos de regímenes de bienestar presentes en los países de la región y el Caribe. Su aproximación se fundamentaba en un análisis de los países a partir de la perspectiva de estratificación que consideraba el grado de madurez institucional de la política y el gasto social. En este sentido construyó tres categorías, que tenían en cuenta el momento en el cual los países iniciaron sus

---

<sup>46</sup> Por decreto 565/02, que posteriormente es extendido por otros decretos presidenciales.

políticas de protección social. Esta clasificación estipulaba la existencia de países *pioneros, intermedios y tardíos* (Fleury y Molina, 2002:11)<sup>47</sup>.

Con posterioridad, a finales de la década de los noventa, Filgueira tributario de la propuesta de Mesa-Lago y Esping-Andersen propone sumar al análisis el efecto de redistribución del gasto social. Entendiendo por este, la posibilidad de observar el gasto social como contribuyente en la disminución de la brecha entre grupos sociales. (Fleury y Molina, 2002:21). Su clasificación distribuía a los países de la región en *universalismo estratificado, regímenes duales y regímenes excluyentes*.

Los países pertenecientes al *universalismo estratificado* eran para el periodo: Argentina, Chile y Uruguay. Se ubicaron allí por representar naciones que pretendían la universalización del acceso a la protección social, pero diferencialmente en los beneficios de los grupos sociales que la componen. En el universalismo estratificado,

“el éxito de modelos de exportación anclados en bienes primarios con baja demanda de mano de obra, la fuerza de los trabajadores inmigrantes sindicalizados y el arreglo corporativo institucionalizado, serían las variables explicativas que permitieron que los sistemas fueran universales, que se diera redistribución aunque no hasta el punto de eliminar la estratificación inicial.” (Fleury y Molina, 2002:21).

Los *regímenes duales* eran encarnados por Brasil y México, allí la población representada por una elevada heterogeneidad regional se encuentra dividida entre quienes son incluidos de los beneficios de la seguridad social y los que son excluidos. Los primeros, los grupos sociales asegurados representan un acceso corporativo y de carácter redistributivo, y en los segundos, los sectores populares, privilegian la incorporación clientelar y patrimonialista. (Fleury y Molina, 2002:21).

Los *regímenes excluyentes*, implicaban la construcción de políticas para unos pocos, donde el Estado se convierte en “depredador” que amplía las diferencias. (Fleury y Molina, 2002:11) Los países de este régimen son: República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia y Ecuador.

---

<sup>47</sup> Esta clasificación observaba que los países *pioneros* iniciaron políticas de protección social a principios de los años 20 (Uruguay, Argentina, Chile, Brasil y Cuba). Los *medios*, fundamentados en el Plan Beveridge y la OIT en la década del 40, (Costa Rica, Panamá, México, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Venezuela). Y los *tardíos*, que inician la protección social en las décadas de los cincuenta y sesenta (República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Haití. Fleury y Molina (2002), plantean como merito el intento de clasificación, pero le critican que se haya construido como un modelo con características tan taxativas, y para demostrar aquel error, proponen observar las condiciones de transformación observadas en Costa Rica y Cuba (2002: 13).

En el caso de AL en la actualidad no se cuestiona el sistema de distribución, sino que las intervenciones en relación a la cuestión social toman la forma de protección en base a sistemas de seguridad social ligados al trabajo o son de carácter residual y meritocrático, para quienes quedan fuera de él. Éste constituye desde nuestra perspectiva, el principio de desarrollo social preponderante en América Latina, que claro está, presenta divergencias contextuales por las diferentes transiciones económicas, sociales, políticas y culturales que cada país presenta en la coyuntura actual.

Las reformas sociales de las últimas décadas en la región, generaron procesos de flexibilización laboral, ajustes previsionales y jubilatorios, disminución en el acceso a la salud, educación, vivienda y la consecuente privatización de los servicios públicos, limitando las políticas sociales y aumentando las condiciones de pobreza de la población. Por otro lado, y acercándonos al caso colombiano, si observamos la clasificación de Filgueira (1997)<sup>48</sup>, podríamos decir, según su propuesta fundamentada en Mesa-Lago (1978) y Esping-Andersen (1985, 1993, 1995) que las políticas de protección social colombianas, pertenecerían a cierto tipo híbrido, de *regímenes duales y excluyentes*, en el sentido de una elevada heterogeneidad regional al interior del país, una economía primaria con alta intensidad de mano de obra, burocracia clientelar y un alto nivel de corrupción.

En el caso argentino, desde los '70 en adelante se desarrollaron las políticas denominadas "de ajuste" a instancias de los organismos internacionales de crédito (Consenso de Washington), en cuyo marco las políticas sociales tendieron a reforzar los componentes de tipo liberal-residual<sup>49</sup> (González, 2006: 208, Britos, 2006).

“En un primer momento, predominaba la expectativa respecto a que el desarrollo económico traería aparejado el desarrollo social. Pero posteriormente, ante la constatación que el esperado efecto derrame no se producía, se intensificaron las intervenciones asistenciales hacia los casos de pobreza, como parte de los postulados del llamado Post-Consenso de Washington donde se propone atender paralelamente el desarrollo económico y el desarrollo social.

En esta concepción se asignó un papel central al mercado como regulador de los riesgos sociales, reservando al Estado sólo la atención de situaciones extremas. Las necesidades a ser atendidas se constituyeron en la base de derechos residuales de

---

<sup>48</sup> Filgueira en su clasificación no toma en cuenta al caso colombiano, entre su análisis de las políticas de protección social con base en el efecto redistributivo del gasto social.

<sup>49</sup> Según Esping -Andersen la residualidad, “implica que las garantías se limitan a los <<malos riesgos>> o <<riesgos inaceptables>>” (2002:103). Es decir presentan un carácter restringido.

grupos específicos y las políticas asistenciales asumieron el carácter de políticas compensatorias y meritocráticas.” (Nucci y Sabogal, 2011:5).

Por otro lado, los programas de transferencia condicionada, en la región latinoamericana se pueden plantear como *compensatorios* de situaciones que el modelo económico no resolvió. La similitud de los programas que devienen de los organismos internacionales se hace evidente y sólo en algunos aspectos se adecuaron al contexto de cada país.

### **1.3. Los sistemas de protección social, algunos clivajes para comprenderlos.**

Para comprender los regímenes de bienestar como una abstracción de la realidad o con la debida precaución, como “tipos ideales” en el sentido propuesto por Weber. Es importante considerar que el nodo central de los denominados regímenes de bienestar se encuentra asociado a la idea de ciudadanía. (Marshall, 1997).

Con esta perspectiva, Fleury a partir del estudio de formas de protección social de diferentes países, construye tres tipos ideales que denomina: asistencia, seguro y seguridad. A cada uno de estos modelos le corresponde un tipo de ciudadanía como expresión de las relaciones Estado-sociedad, respectivamente así: ciudadanía invertida, ciudadanía regulada y ciudadanía universal<sup>50</sup>. El modelo de asistencia, “tiene lugar en contextos socioeconómicos que enfatizan en el mercado, que se auto regula y no debe ser interferido, y donde las necesidades son satisfechas de acuerdo a los intereses individuales y la capacidad de cada uno de adquirir los bienes y servicios” Fleury y Molina, 2002:7). El modelo de protección basado en el Seguro, “tiene como característica central la cobertura de los grupos ocupacionales a través de una relación contractual” (Fleury y Molina, 2002: 8). Y el modelo de seguridad social que refleja, “un conjunto de políticas públicas que, inspiradas en un principio de justicia social, garantiza a todos los ciudadanos el derecho a un mínimo vital, socialmente establecido” (Fleury y Molina, 2002:9).

---

<sup>50</sup> Según Fleury, la ciudadanía invertida, es generada desde la asistencia “ya que el individuo o grupo objetivo pasa a ser objeto de la política como consecuencia de su propio fracaso social”. La ciudadanía regulada, la fundamenta Fleury en Wanderley Santos (1979), que hace referencia a que en el modelo del seguro, los derechos sociales son condicionados a la inserción laboral de los individuos, y allí, la regulación es ejercida por la inserción en la estructura productiva. Y en relación a la ciudadanía universal en el marco del modelo de seguridad social, la autora afirma que, se basa en el “predominio de la relación de ciudadanía universal, en la medida en que los beneficios sociales son asegurados, como derechos, de forma universalizada a todos aquellos que los necesiten.” (Fleury, Los patrones exclusión e inclusión social. PNUD, 2007).

En todo caso no existe una sola tipología en la que se pueda enmarcar un sistema de protección social de algún país y en tal sentido existen mixturas y probablemente la preponderancia de alguno de estos modos en la configuración de la protección social.

Danani y Hintze, proponen una perspectiva para estudiar las políticas sociales, que tenga en consideración los sistemas de protección social desde la *capacidad de protección social* que brindan. Entendiendo a la “capacidad de protección social” como “*el alcance cuanti y cualitativo de la satisfacción de necesidades que adquieren las prestaciones y servicios que se definen en el interior de un cierto sector de políticas (que en este caso es el de la seguridad social)*” (Danani y Hintze, 2011:14.Énfasis en original).

Las autoras plantean, una perspectiva crítica a la noción de protección construida como un posicionamiento de dominación por el capital y consideran por otro lado, que en el cruce entre la apuesta social por la reproducción de las fuerzas del trabajo y la de las necesidades de las personas de reproducción cotidiana de la vida, se encuentra el núcleo de las disputas sociales y políticas. En este sentido caracterizan a la década 1990-2000, como de “hegemonía neoliberal”, con el fin de historizar y contextualizar diferencialmente, las tendencias de la seguridad social en la Argentina con posterioridad a la crisis de 2001.

En acuerdo con esta perspectiva, pero con la imposibilidad analítica otorgada por el privilegio de los contenidos de los discursos estatales como objeto de nuestro estudio (declinando la autocomprensión y la locación social de las familias u organizaciones políticas, por cuestiones metodológicas), observamos la dificultad aquí de considerar esta forma de análisis propuesto por Danani y Hintze. Por ello, sólo razonamos algunas aproximaciones al tipo de protección social esgrimido en las políticas sociales, y la construcción de categorías desde el Estado hacia las familias en Argentina y Colombia.

En esa dirección es relevante considerar, algunos elementos propuestos por De Martino, sobre este abordaje:

“Las transformaciones en la protección social son comprendidas dentro de los ámbitos de gubernamentalización del Estado, y se apunta a identificar las nuevas formas de gobierno poblacional allí materializadas así como el papel asignado a los individuos, las familias y las comunidades”. (De Martino y Garrido, 2011:35).

En tal dirección, para el caso colombiano, como ya referenciábamos en el tema de los regímenes de bienestar, la asistencia se constituyó en el sistema privilegiado para dar respuesta a la cuestión social.

En Argentina, las políticas de asistencia fueron ganando terreno frente al sistema de protección basado en el seguro, tanto por el crecimiento del desempleo y la precarización laboral, como por el deterioro del propio sistema de seguridad social.

## ***2. Algunos lugares transversales de las transferencias condicionadas.***

Las transferencias condicionadas de dinero emergen paulatinamente en esta trama, que venimos deshilvanando, de regímenes de bienestar, sistemas de protección social y políticas sociales. Su lugar se encuentra en el intersticio, de las políticas de asistencia, configuradas por organismos multilaterales de crédito y como herramientas que se instauran en las postrimerías de las “crisis sociales”<sup>51</sup>.

Asumiendo que la asignación de recursos para la política social, pone en evidencia el tipo de régimen político y social de cada nación. Lo peculiar de este asunto es que las políticas sociales en la región latinoamericana son -en la gran mayoría de los casos-, convenidas desde y por los organismos que diseñan e implementan la política económica global (BM, el FMI y el G8); estas políticas de ayuda para el desarrollo propuestas, han estimado lineamientos de ajuste estructural que condicionan a los Estados Nación y sus prioridades de inversión (Spicker, Álvarez, y otros, 2009).

De este modo, el aumento de injerencia de dichas instituciones multinacionales a partir de las reformas de primera y segunda generación del consenso de Washington<sup>52</sup>, se reforzó en las políticas económicas de la región, visibilizadas en la liberalización de los mercados internos, y en una avalancha de contraprestaciones como el acatamiento del pago de la deuda externa, entre otros aspectos. En este

---

<sup>51</sup> Como ya referenciamos en el segundo capítulo, la crisis de 1999 en Colombia representó el momento liminal que convocó entre otras respuestas estatales la implementación del programa FA. Para el caso argentino, después de la crisis de 2001, en 2002 se implementaron los programas de transferencias condicionadas, el programa Jefes y Jefas de Hogar desocupados y con posterioridad el programa FIS.

<sup>52</sup> Siguiendo a Pereyra, las reformas presentes en dicho consenso, indicaban en primer lugar la respuesta estructural a la crisis de la deuda en Latinoamérica, a partir de políticas económicas que se caracterizaban por la privatización de servicios y empresas públicas, la reducción del déficit fiscal, la desregulación de los mercados, la apertura económica, entre otros ajustes estructurales. Las denominadas reformas de segunda generación buscaron darle prioridad al papel del Estado en el desarrollo, desde las omisiones presentes en las reformas del primer tipo. Es así como, las continuidades parecen más significativas que las rupturas. Ver; Pereyra, Elsa. “Las reformas de primera y segunda generación en la Argentina: acerca del rol del Estado en el desarrollo”. Revista Taller. Volumen 5 No. 12. Abril de 2000.

panorama, una oleada de programas sociales fueron creados desde mediados de la década de los 80's. Donde, condicionados por directrices generales, se instrumentaron por las burocracias gubernamentales locales. Los "conditional cash transfers" (CCT), son hoy por hoy objeto de debate en las políticas sociales globales, su incremento a 30 programas en los últimos años -en todos los continentes-, son prueba de ello (Yeates, 2009).

En este sentido, la seguridad social para los países del "tercer mundo" ha sido construida principalmente desde lineamientos que sitúan el énfasis en la sociedad del trabajo, donde el empleo formal de los trabajadores de sectores urbanos fue el punto predominante. Las circunstancias planteadas inicialmente se han ido transformando, buscando la inclusión de los sectores de población pobre, del mercado informal y las regiones rurales (entre otras). Dicha inclusión también hace parte de los requerimientos puestos en el debate por la presión de organismos internacionales como la OIT (Leisering, 2009: 246-247). En este panorama de condicionamientos, la influencia de los procesos de flexibilización laboral y la división mundial del trabajo, conjeturan un orden jerarquizado en las relaciones norte-sur<sup>53</sup>.

En el plano internacional, algunos lineamientos para atender las necesidades de la población en extrema pobreza, son construidos con referencia a la posición que representan dichos organismos multilaterales de crédito y el papel que han jugado las agencias que representan los intereses del capital financiero, generando o reproduciendo prácticas políticas discursivas que condicionan las formas como se define e interviene sobre la población en situación de pobreza a nivel global.

Como parte de estos lineamientos, en la sociedad neoliberal emergen los CCT como programas estándar, que vinculan cada vez más población excluida, en un marco de políticas de emergencia, restringiendo de esta manera el acceso real a los derechos sociales de los ciudadanos y los convierte en beneficiarios de políticas de asistencia directa o focalizada, que, por la buena voluntad del gobierno son asistidas (Álvarez, 2005).

Sumado a ello, algunas de las posibles razones del auge de los CCT en el concierto internacional, pueden tener origen según Barrientos (2009), en el incremento de la desprotección ofrecida por la seguridad social frente a las dinámicas de entender e intervenir en la pobreza. La anterior suposición considera que el desmonte del

---

<sup>53</sup> Asumiendo que dichas relaciones no se refieren al norte o sur geográfico, como lo plantea Boaventura de Sousa Santos.

Estado Benefactor, trae consigo, en periodos de crisis, un incremento de las repuestas estatales conservaduristas que permitan restringir la ebullición social, presentándose de este modo, permanentes estados de necesidad de la sociedad, sin una interpelación estatal estructural.

Para otros, los lineamientos de los CCT fomentan la generación de ilusiones sociales para obviar la ausencia de seguridad social (Valencia, 2009). Por ende, los programas de CCT considerados de emergencia, presentaran un carácter regresivo y no serán estimados como una respuesta a la cuestión social en un plano de derechos. Veit-Wilosn (2009) plantea que existen dos direcciones presentes en la problemática de los CCT: la condicionalidad y la reciprocidad en una mano, y las agendas de derechos humanos para la inclusión social en la otra; son estas, las disyuntivas que pueden observarse en la construcción de dichos programas.

Comprender los procesos ideológicos de la política social global y sus articulaciones con los regímenes de bienestar local, resulta un ejercicio apropiado desde el cual dimensionar los impactos que dichos programas de CCT traen consigo a las familias a las que son dirigidos. En tal sentido lo propuesto por Murillo, parece aquí apropiado:

(...) si en el modo de producción feudal la iglesia fue un dispositivo ideológico dominante, y en el capitalismo industrial lo fueron la escuela y la familia conyugal fuertemente aliados al Estado-nación, en el capitalismo posindustrial ese lugar del Estado se subsume al de los organismos internacionales. Esta mutación no ha hecho desaparecer a los otros dispositivos, sólo les ha asignado un lugar diverso en las relaciones de fuerzas." (Murillo, 2008).

La familia, sigue siendo una institución fundamental y un dispositivo privilegiado para la reproducción social. En tal sentido, estudiar la influencia que presenta los CCT sobre la institución familiar, resulta a todas luces relevante. Entendiendo que los dos programas presentes en la comparación que aquí se adelanta, tienen sus raíces en alguna de las distintas concepciones de transferencias condicionadas aquí expuestas.

### ***3. Políticas hacia las Familias en Colombia y Argentina.***

Consideramos que se entiende por política familiar aquí, lo propuesto por Flaquer (2000), como una intervención en las familias desde programas, medidas y directrices. En tal sentido,

“como un conjunto de medidas públicas destinadas a aportar recursos a las personas con responsabilidades familiares para que puedan desempeñar en las mejores condiciones posibles las tareas y actividades derivadas de ellas, en especial las de atención a sus hijos menores dependientes”. (Flaquer, 2002).

Sin embargo, frente a este propósito, la intervención del Estado ha tendido en las sociedades latinoamericanas a privilegiar el mantenimiento del control y el orden social, desvirtuando la responsabilidad frente al apoyo requerido por las familias o unidades domésticas para las tareas de reproducción. (González, 2003).

La creación de instituciones sociales protectoras de la familia en Colombia, surgen alrededor de 1968 con la creación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), que centra la atención y asistencia a nivel nacional en los niños(as) y adolescentes en la protección y restablecimiento de derechos principalmente. Con la aparición de la ley 1098 de 2006, se intenta dar consistencia a dicha protección, y se sustenta el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) propuesto cerca de dos décadas atrás.

Desde este SNBF se postula como ente rector de todo el sistema al ICBF, de allí que los lineamientos que son construidos desde dicha institución en su misión, sean atribuidos al resto de instituciones propias del SNBF. En general, la perspectiva que se impulsa desde esta institución sugiere un proceso de transición desde una perspectiva tradicional de atención a la familia hacia una perspectiva ecosistémica. Se entiende la intervención sobre miembros de la familia, principalmente niños y adolescentes desde sistemas relacionales, donde su intervención debe estar mediada por factores fundamentalmente relacionados con la *motivación de la capacidad de resiliencia* en los sujetos pertenecientes a familias pobres.

Es decir, que en condiciones adversas. Las familias cuenten con los recursos propios necesarios para resolver sus problemas y necesidades y que acudan fundamentalmente a sus propias redes afectivas y emocionales.

La yuxtaposición de funciones en el SNBF, permitió que desde el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, se tratara como un proceso independiente la asignación de recursos económicos, y paradójicamente el programa *FA* se consolidó como ente autónomo del SNBF, pero dependiente del Departamento de Acción Social y Cooperación Internacional así como de la Red Juntos, como nucleadora de los programas sociales dirigidos a las personas pobres.

El discurso del SNBF se encuentra desarticulado de los planteamientos presentes en el programa *FA*, fundamentalmente porque no se encuentran consolidados en un organismo o entidad pública que oriente y provea marcos de acción unificados. Como evidencia de ello, en el documento *Visión Colombia 2019* se plantea que el programa *FA* debe ser el que asuma en algunos años la política social dirigida a las familias sin plantear algún vínculo con el SNBF.

En Argentina en el marco de la consolidación de un régimen “mix” o “híbrido” como consecuencia de una combinación de los modelos corporativo, universal y residual, y la adecuación a los postulados neoliberales, se siguió un proceso caracterizado por la atención exclusivamente de casos de pobreza extrema.

En general, las intervenciones estatales no fueron dirigidas explícitamente a las familias sino que se caracterizaron por su carácter fragmentado y disperso. Los destinatarios de los recursos aportados son calificados por sus carencias – de tipo individual - legitimando de este modo su inclusión en planes y programas.

Tampoco las políticas relacionadas con familias ocuparon un lugar específico en la organización de la estructura estatal, sino que se diluyeron en diferentes áreas institucionales y jurisdicciones.

La crisis del año 2001 motivó la creación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), que es el primer programa de transferencias condicionadas en nuestro país. Como se observa, los destinatarios son identificados en relación a su posición en la organización familiar. Posteriormente se crea el Programa Familias por la Inclusión Social (2003), cuyo objetivo explícito es “promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades, posibilitando el ejercicio de sus derechos básicos”, derivándose a él a los que se encontraban en el PJJHD. También se trata de un programa de transferencias condicionadas, aunque esto ha ido variando desde la contraprestación laboral al cumplimiento de requisitos de cumplimiento de controles de salud y permanencia en el sistema educativo de los hijos.

En relación al análisis de políticas dirigidas a familias, sostenemos en acuerdo con Goldani que existen tres formas de clasificarlas: *Políticas de familia* serían el “conjunto de medidas o instrumentos que intentan intervenir en el modelo de familia existente, tratando de “conformar” estructuras familiares para lograr un cierto modelo ideal de familia”. Este ideal respondería tanto a los valores culturales

dominantes como a una concepción de desarrollo económico y al papel que se le atribuye a la población en este modelo. *Políticas referidas a la familia*, “conjunto de medidas o instrumentos de políticas públicas cuyo objetivo es fortalecer las funciones sociales que cumplen las familias”. Entre estas funciones se destacan “la reproducción y socialización de sus miembros, filiación y herencia, garantías de las condiciones materiales de vida, construcción de la subjetividad de sus integrantes (sistemas de valores, actitudes, ideologías y personalidades”. Y, finalmente, *políticas públicas orientadas para la familia*. En este caso se trataría de nuevas políticas “que partirían de una concepción amplia de familia y, al mismo tiempo, representarían una nueva articulación entre el trabajo para el mercado, el trabajo doméstico y la provisión de bienestar por parte del Estado” (Goldani, 2005).

Congruente con lo anterior, algunos autores consideran que no existe ni ha existido una política social dirigida a las familias en Colombia, y que son más bien, intervenciones aisladas sobre determinados miembros de la familia, principalmente sobre la niñez. Es decir “*la política de familia es en la práctica una política de infancia, centrada en la niñez en “situación irregular” y no en un enfoque de protección integral basado en los derechos ciudadanos.*” (Rico de Alonso, 2005; Linares y Quijano, 2005).

Desde estos puntos de vista, sostenemos que *Familias en Acción* se encuentra direccionado fundamentalmente a establecer una relación Estado-familia que en términos de Goldani, se aproximaría a las políticas *de familia* desde la perspectiva del ideal de familia nuclear-conyugal, donde los sujetos serían los únicos responsables de su reproducción y las políticas sociales regresivas<sup>54</sup> dirigidas a las familias excluirían a mayor población de su protección desde una perspectiva de derechos.

En tal sentido, no sería acertado ubicarlas en las *referidas a la familia* dado que la protección social ofrecida no cumpliría con una construcción de las subjetividades que permita, además de los espacios de socialización propios de las reuniones y los

---

<sup>54</sup> Cabe agregar que en el caso colombiano, considerado arbitrariamente uno de los países con mayor “historia democrática de la región”, se han consolidado como estrategias políticas de los gobernantes, legislar desde el decreto de los denominados “estados de excepción”. Esta figura normativa, permite al declarar un “estado de emergencia” obviar las posiciones del senado, y desde el gobierno establece los criterios de prioridad en el presupuesto y en las intervenciones. Ejemplo de ello es, la presencia o desaparición de programas sociales como Familias en Acción, el cual surge de esta condición y que al día de la fecha no cuenta con una normativa (Ley) de respaldo más allá de los documentos CONPES, que no tienen carácter vinculante. Es decir, el programa no desaparece aún porque se ha establecido como prioridad del ejecutivo, ¿pero cuando no lo sea, cuáles serán sus consecuencias? Este dilema ubica a la población en la imposibilidad de asumir el programa como un derecho adquirido, aunque precario, y postula la probable desaparición del programa a un mediano plazo.

Encuentros de Cuidado, fomentar condiciones materiales de vida digna; y tampoco podríamos ubicarlas en el campo de *políticas públicas orientadas para la familia*, fundamentados en la poca relación con la generación de ingresos a partir de incrementar la protección integral de los ciudadanos y ofrecer políticas públicas estructurales que amplíen a su vez el mercado del trabajo.

“La nueva política social del actual gobierno se caracteriza por una serie de subsidios dirigidos a diferentes grupos de población en situación de pobreza o pobreza extrema (...) Estas políticas de subsidios focalizados y condicionados están centradas en la familia como eje de intervención.” (Informe alterno comité DESC, 2010: 199-200).

Es así como la creación de la *Red Juntos*, como estrategia que engloba las distintas formas de atención principalmente desde la intervención hacia las familias pobres, a partir del Programa *Familias en Acción* y los microcréditos ofrecidos por la Banca de oportunidades –como una estrategia masiva de acceso a deuda a bajo interés– entre otras estrategias, siguen promoviendo el privilegio de la intervención asistencial en el Estado colombiano en relación a las familias.

Un ejemplo más, de las narrativas acerca de ideales de familia que venimos analizando y que es puesto en juego se puede observar en la siguiente cita de un discurso del ex presidente Uribe:

“Y ese programa es un programa que se radica especialmente en la mujer colombiana. Ese pago lo reciben las mamás, porque la mujer es la que mejor maneja el dinero del hogar. La mujer es la que lo sabe priorizar. La mujer es la que lleva esa plática a garantizar la educación de sus hijos. La verdad es que yo llevo ese programa en el alma, porque ese es uno de los grandes avances de esta Patria para que, entregando un dinero del Estado a las mujeres colombianas de los hogares más pobres, ellas cumplan con esa tarea que es propósito de cada mujer: la educación de sus hijos. Este país va a cambiar si logramos que definitivamente, a través de las mamás colombianas, los hijos de los hogares más pobres puedan tener un ciclo educativo completo”. (P2: Discurso presidencial de Uribe Vélez, Día de la Mujer, marzo 8 de 2010).

El discurso paternalista, presente en las alocuciones presidenciales, si bien era la forma específica de oratoria propia de Álvaro Uribe Vélez y de las políticas de su gobierno, explicita una forma de dirigirse a los ciudadanos y de conceptualizar el lugar asignado a la familia, recargando en la mujer la responsabilidad en la reproducción social de la unidad doméstica a partir de la educación de sus hijos,

cuando dicha responsabilidad, también compete a los padres e incumbe igualmente al grupo familiar ampliado y al Estado.

En líneas generales, en el discurso el programa se encuentra dirigido al acceso a salud y educación de los niños, más que al grupo familiar en conjunto. Las madres de las familias asumen la carga de la contraprestación, es decir, asisten a los Encuentros de Cuidado y algunas son “madres líderes”, lo que ha implicado incremento de actividades sin recibir atención “extra” dentro de la seguridad social (acceso a pensiones no contributivas, o salario social, entre otros).

Siguiendo los tipos de clasificación de las políticas hacia las familias propuestos para este análisis, en el caso de Argentina podemos inferir lo siguiente:

Si bien no siempre fueron enunciadas explícitamente como tales, las intervenciones dirigidas a familias conllevaban tanto en sus formulaciones como en las prácticas de los agentes institucionales que se vinculaban con ellas, el reforzamiento del modelo de familia nuclear tradicional, caracterizada por la división social y sexual del trabajo, así como la diferenciación de roles o funciones. Las intervenciones se encontraban cargadas de preceptos morales sobre las funciones que se adjudicaban a las familias tales como las relacionadas con el sostenimiento material y la socialización.

A pesar de las múltiples formas de composición y de organización familiar que existen en la actualidad, los destinatarios de las políticas eran pensados en el modo tradicional. Ello implicó consecuencias tales como la sobrecarga de trabajo de las mujeres-madres (en la realización de contraprestaciones); o la generación de inequidades, al no tener considerar las diferentes posiciones y situaciones de vida de los miembros de una unidad familiar en los procesos de asignación de recursos.

Desde el punto de vista de las políticas referidas a la familia queda claro que se continuó asignado a las familias la responsabilidad de la reproducción cotidiana de sus miembros, dejando al Estado una función subsidiaria. Tampoco eran consideradas causalidades de orden estructural o del contexto.

En relación al tercer tipo propuesto por la autora, podrían considerarse algunas de las nuevas propuestas implementadas recientemente, como las derivadas de la Ley 26.061, de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y el Decreto 1602/09 del 29 de octubre de 2009, que crea la Asignación Universal por Hijo, de cuyas análisis y evaluaciones deberá surgir sí efectivamente representan un cambio sustantivo.

#### **4. El programa Familias por la inclusión social. (Argentina).**

El programa Familias por la Inclusión Social (FIS), fue creado y puesto en ejecución durante el periodo 2003-2004. Cuenta como antecedente con el programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD)<sup>55</sup>, surgido en las postrimerías de la crisis política, económica, e institucional del 2001 en Argentina (Campos, Faur y Pautassi, 2007:11). Ambos programas utilizaron las transferencias condicionadas como herramienta para mitigar la pobreza extrema.

En este sentido el surgimiento del programa se articula con la necesidad de establecer un patrón mínimo de ingreso a las familias, con un componente estratégico de intervención de tipo *asistencial*. Es así como el *target* se constituye en la población denominada “inempleable”, y que a diferencia de las políticas del *workfare* presentes en el programa *Trabajar* (Britos y Caro, 2002)<sup>56</sup>, se asumen como sujetos pasivos receptores de subsidios.

De esta forma la población a la que se dirige FIS es: “hogares con problemas estructurales, que no les permiten salir de la pobreza; es decir, busca actuar como red de contención y asistencia social”. (Marchionni y Conconi, 2008:21).

El programa tiene en sus inicios dos componentes, ingreso no remunerativo y promoción familiar y comunitaria. El ingreso no remunerativo, es una entrega de subsidios a familias que cumplen con los requisitos y que no superan el salario mínimo, vital y móvil. La promoción familiar y comunitaria, se fundamenta en cuatro ejes: educación, salud, capacitación para el trabajo, y desarrollo comunitario, ciudadano y consolidación de redes.

El ingreso no remunerativo, como uno de los componentes principales, proviene del Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV). En este sentido, FIS sostiene lo

---

<sup>55</sup> Goldberg, al hacer referencia al impacto del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), observó la insuficiencia del programa para atacar la pobreza dados los criterios de acceso y las dificultades de la focalización del programa, además del bajo nivel de beneficio y la falta de diferenciales por número de hijos a cargo. En su estudio de los datos de la base EPH del segundo semestre de 2003, presta atención a la reducción de la pobreza generada por el PJJHD, según estas estadísticas la disminución de la pobreza representó tan sólo el 0,6% y de la indigencia representa el 2,3% del total de hogares argentinos, en el periodo analizado. Planteó entonces que existía una inequidad horizontal en tanto hogares con la misma privación no contaban con igual acceso al programa, y cuestionó el criterio con el que se distribuían los beneficios. (Goldberg, 2005).

<sup>56</sup> Las políticas de *workfare*, tienen su fundamento en el modelo anglosajón donde la asignación de subsidios a cambio de una contraprestación se encuentra ligada a la obligación de emplearse.

que el PAGV, es decir, considera la contraprestación familiar a partir de garantizar a los niños menores de 19 años acceso a controles de salud y asistencia escolar. Este lugar de compromiso familiar, era dirigido a la mujer-madre, en partículas quienes no cuenten con un nivel de formación secundario completo:

“Aunque se señala a las “familias” como las beneficiarias, la titularidad descansa en la mujer, en tanto madre, salvo que ella no resida en el hogar, esté discapacitada física y/o mentalmente no se encuentre emancipada, o existiese alguna razón fundada por la cual no pudiera ejercer la titularidad. En ese caso, se identifica como titular a la persona responsable del cuidado de los niños”. (Campos, Faur y Pautassi, 2007:17).

Por otro lado, entre las formas de nombrar a los destinatarios en el programa FIS, se encuentra direccionado a las: “*Familias en situación de pobreza...*” (González, Nucci y otros, 2004:20. Énfasis en original). De acuerdo a la composición a: “formas monoparentales, nucleares o extensas”. (González, Nucci y otros, 2004:20).

En relación a las necesidades y carencias, en el FIS se excluyen a quienes recibían subsidios por desocupación, asignaciones familiares o cualquier tipo de subsidio por parte del Estado. En la investigación citada, se postula al respecto que: “Si bien no hace mención expresa de las necesidades que intenta cubrir, se deduce que corresponden al límite existencial de subsistencia”. (González, Nucci y otros, 2004:24).

Del mismo modo, y como discurso análogo al caso colombiano, cómo ya describiéramos en el capítulo tres, el peso que las actividades reproductivas tienen el programa, es observado como:

“Conlleva asimismo una clara alusión a funciones reproductivas en sus diferentes dimensiones: materiales y no materiales. Su énfasis está puesto en el trabajo doméstico de la mujer-madre vinculado al cuidado y socialización de los hijos, incluyendo la atención de necesidades en el plano socio-afectivo. Estas especificaciones permiten ubicar a este programa en una política social fuertemente interventiva en el espacio familiar, asignando responsabilidades y controlando su desempeño”. (González, Nucci y otros, 2004: 23-24).

No obstante, se evidenciaron cambios para 2005 con la resolución 825 del Ministerio de Desarrollo Social, el enfoque de género hace mayor presencia en los discursos institucionales.

“una política social de inclusión familiar debe fomentar el respeto a los derechos humanos y a la igualdad de trato y de oportunidades de género de los miembros de la familia (...) que también debe garantizar el reconocimiento y compromiso de

hombres y mujeres respecto a la educación y desarrollo de sus hijos”. (MDS Resolución 825/2005, en Campos, Faur y Pautassi 2007:18).

La intención de modificar el perfil de la intervención social, con una construcción discursiva de género, es una aproximación local que logra diferenciarse de los patrones establecidos por el BID. Dichos patrones, se consolidaron como propuesta regional, y atribuyeron un papel con mayores responsabilidades para la mujer-madre.

Según el BID, para la Argentina, implementar el programa FIS representa: “contener la pérdida en el capital social y humano (...) al tiempo que se estaría sentando las bases para una política pública en el área social, relativa a la inversión en capital humano, como estrategia de reducción de la pobreza de los grupos más vulnerables del país”. (BID, 2004).

La propuesta del BID, similar a la que hemos observado para el caso de Familias en Acción, establecía una estrategia de intervención social en el marco de la lucha contra la pobreza, que consideraba las necesidades de Argentina como país, desde la perspectiva de fortalecer el capital social y humano. En esta dirección las familias eran construidas como un recurso.

Sin embargo, el cambio de planteamientos al interior del país, si bien seguía fundamentándose en la dinámica de contraprestación, al otorgarle un lugar relevante al enfoque de género, observó una transformación de la propuesta y la pretensión de una visión diferenciada del BID. Esto se debe probablemente a la circulación de discursos sobre derechos en el ámbito de las políticas públicas hacia las familias, cuestión que en el contexto colombiano, es invisibilizado en el panorama en la coyuntura estudiada.

Al evidenciar el carácter del proceso de familiarización del bienestar, con anterioridad a 2005, se evidenciaba en ese contexto que:

“la intencionalidad subyacente al programa es la de mantener en el ámbito de “lo privado” parte de las responsabilidades ya asignadas a la familia, pero esta vez con “el apoyo” de otros actores: el Estado desde las dos políticas de mayor contenido universalista en nuestro país y, como novedad “la gestión asociada” de otros actores de la sociedad civil. La exigencia de contraprestaciones como las solicitadas aporta los indicadores que hacen posible “el control” de que esas responsabilidades fueron cumplimentadas. La participación de otros actores de la comunidad hace pensar en una forma particular de “privatización” que extiende la responsabilización al espacio público societal (aunque enmarcado en el ámbito local y en la red de relaciones territoriales que en la mayoría de los casos cuenta con los mismos

recursos, esto es la lucha por la administración y el sostenimiento de lo poco que se tiene en el contexto de pobreza actual)". (González, Nucci y otros 2004:25-26).

En síntesis, la presencia de otros actores de la sociedad civil y el carácter de "gestión asociada", son elementos fundamentales, en la dirección de evidenciar el carácter que presenta el considerar la familia y su responsabilidad en la esfera privada, y además de ello, ampliar el espectro de la responsabilidad al espacio público-societal. De esta forma a las redes de relaciones en el ámbito local, también son transferidas las responsabilidades en cuanto al cuidado del "privado" ámbito familiar.

El programa Familias por la Inclusión Social en la actualidad continua existiendo pero con las transformaciones socio-políticas actuales, ha ido desapareciendo y se ha o reconfigurado un nuevo modelo de transferencia condicionada denominado Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUHPS). En 2009 con la idea de complementar la protección social del Estado, esta medida ha traído según los primeros estudios un significativo aumento en el acceso a bienes y servicios de los sectores pobres, pero que deben estar acompañas de políticas masivas de acceso a empleo (Agis, Cañete y Panigo, 2010).

Considerando algunos de los desarrollos recientes que desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se vienen generando, con la intención de construir una intervención integral, dos son las líneas o ejes de la política social: trabajo y familia. El trabajo es considerado un factor fundamental para construir inclusión social, y la familia desde esta perspectiva integralista y su necesaria protección, es definida como: "el primer espacio para crecer, construir y socializar valores, aprender y formar parte junto a otros". (Ministerio de Desarrollo Social: 2010:21).

Indagar sobre estas nuevas perspectivas de construir clasificaciones "amplias" de familias y sus articulaciones en las políticas sociales y los sujetos en una coyuntura reciente, es un campo aún por explorar.

##### ***5. Aproximaciones a un estudio comparativo.***

Asumimos aquí a las políticas públicas hacia las familias como complejidades en las que se presentan aspectos heterogéneos y dinámicos en sus propias configuraciones en cada país. Sin embargo podemos inferir que, en el marco estricto de los programas de transferencias condicionadas, como por ejemplo Familias en Acción y Familias por la Inclusión Social (actualmente en proceso de disolución y traspaso a AUPHPS), éstos se constituyeron en la efectivización de lineamientos de organismos multilaterales, en algunos casos adoptados a la "criolla", y que consolidaron primordialmente políticas públicas familiaristas construidas desde las

responsabilidades sobre los adultos, principalmente la mujer-madre (y su contraprestación). Allí las cargas morales sobre la familia y la reproducción de ideales familiares, se construyeron más cercanos a la idea de familia nuclear-conyugal.

Según la CEPAL (CEPALSTAT), las Estadísticas de Gasto Público Social en relación al PIB, en Argentina y Colombia, y que incluyen un ponderado de las inversiones en educación, salud, seguridad social y vivienda, reflejaron en 1990, un 19.09% para Argentina y un 6.04% para Colombia; en 2000, 21.44% y 10.78% y en 2007 un 23.23% y un 12.68%, respectivamente. Una breve reflexión sobre esta estadística, permite observar que el gasto público social en Colombia es bajo en relación al PIB, incluso al haberse duplicado, encontrándose muy lejos del promedio del gasto generado en Argentina en igual periodo. Es de destacar también, el mantenimiento constante y progresivo de la inversión social en Argentina. Coincidimos que el parámetro del gasto público no es suficiente para confirmar el tipo de protección social presente en un país, pero es indiscutible que el nivel de inversión, refleja el privilegio por determinado tipo de políticas en una coyuntura determinada.

ALGUNOS RASGOS PREDOMINANTES		
	ARGENTINA	COLOMBIA
<i>Régimen de Bienestar según Esping-Andersen</i>	Mix Liberal, residual-Corporativo	Liberal, residual
<i>Régimen de Bienestar Social en tipologías latinoamericanas.</i>	Sistema híbrido	Dual y Excluyente
<i>Sistema de protección Social</i>	Combinación de los tres	Asistencia Social
<i>Categoría de ciudadanía</i>	Para quienes requieren de asistencia, ciudadanía invertida. En las otras categorías en forma parcial. Por ej. universal en salud y educación.	Invertida
<i>Políticas de, referidas a, o para la familia.</i>	Predominio de las políticas de familia.	Políticas de Familia. Principalmente Infancia.
<i>¿A qué familias se dirige la intervención?</i>	Familias pobres, entendidas como beneficiarias y no sujetos de derechos.	Familias pobres, entendidas como beneficiarias y no sujetos de derechos. Familias como sujetos morales. Dinamizadoras de la economía. Como capital humano.
<i>Delimitación de Familia en los programas.</i>	Familias con hijos menores de 19 años.	Familias con hijos menores de 18 años. Elegibles, Inscritas y Beneficiarias
<i>Necesidades consideradas desde los programas</i>	Subsidios. Circulan discursivamente ideas asociadas a derechos.	Subsidio, Microcrédito, Seguridad.
<i>Gasto público social (inversión social)</i>	%	%
1990	19.09	6.04
2000	21.44	10.78
2007	23.23	12.68

Podríamos preguntarnos ¿Cuáles serían las similitudes y diferencias de aplicación de este tipo de programas, siendo enmarcados en un contexto regional próximo, con características tan heterogéneas? Aproximándonos a respuestas parciales, podemos proponer que los efectos de las estrategias de protección social, serán diferenciales dependiendo del régimen de bienestar en auge en el país donde sea implementado. Esto tendría relación con: en el caso colombiano, la caracterización del *régimen de bienestar como dual y excluyente* contribuye a que las transferencias condicionadas tengan una representación baja en términos de protección social de las familias. Es decir, en la medida en que el acceso a bienes y servicios prestados por el Estado es

de carácter limitado, el acceso a derechos es igualmente restringido. Y, en el caso argentino, donde el contexto del régimen de bienestar se configuró como un sistema híbrido *Mix liberal-residual, corporativo* –que se reflejaba en términos relativos en un mayor acceso a la población a los servicios sociales del Estado, a partir de la representatividad del gremio al que se encuentre adscrito en el marco de las demandas sociales–, los programas de transferencia de recursos redundarían en un significativo incremento de la redistribución secundaria del ingreso, que solventaría tangencialmente las falencias en la atención a las necesidades de las familias, si no se desarrollan políticas de empleo adecuadas.

En ambas situaciones la necesidad de transversalidad de la política familiar, en el sentido de políticas públicas del Estado que respondan a los diversos efectos que las dinámicas de la cuestión social generan en las familias, y tengan en cuenta el carácter complejo de la intervención social en ellas, serán factores fundamentales en juego para generar acceso a derechos.

De igual forma conviniendo que la familia sin una red institucional de respaldo, no podrá seguir siendo la portadora de la responsabilidad social de reproducción del lazo social y la solidaridad. Podríamos problematizar la idea de redes sociales fundantes del lazo social, pues sin el consecuente apoyo institucional, las familias no podrán ser portadoras de tales compromisos.

En cierto sentido, los cambios acaecidos en la sociedad del trabajo y la inclusión de la mujer en el mercado laboral, deberían coincidir con el aumento de las estrategias de cuidado, vía políticas públicas con justicia social que permitan proteger a la infancia, adultos mayores, y sujetos en situación de discapacidad, además de la calidad de vida del grupo familiar, lo que redundaría en el fortalecimiento del lazo social.

En el análisis comparativo entendemos que la noción de familia representa distintas acepciones en los contextos en los que esta es estudiada, y en esa dirección, lo que parece ser generalizable es la capacidad de las políticas hacia las familias de establecer las clasificaciones. Entre otras cuestiones, se visibiliza como la familia y, las categorías asignadas a ésta, de una manera particular, se convierte en un objeto de las políticas sociales y a la vez en un instrumento de gobierno y disciplinamiento. En este sentido, las diferencias socioculturales y los regímenes políticos, consolidan nociones específicas de familias, con cierto grado de familiarización. No obstante, podríamos afirmar que a mayor grado de prácticas democráticas asociadas a la

libertad y la justicia, es posible construir en cierta medida un mayor grado de acceso a derechos.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.**

El presente apartado pretende dar cuenta de algunos de los principales hallazgos evidenciados en el análisis adelantado en la presente tesis. De este modo, señalaremos algunas cuestiones que fueron emergiendo en la discusión y que consideramos fueron relevantes en la articulación, construcción y análisis del objeto de estudio. Y en un último momento, proponemos algunas breves recomendaciones para el diseño de políticas, que se suscitan por la perplejidad de observar la arbitrariedad con la que las políticas hacia las familias son subordinadas desde el Estado, entre otras razones, a las dinámicas de los organismos multilaterales de crédito y por el contexto de guerra irregular.

Es así como, el objeto de esta investigación fue observar las concepciones de familias y de necesidades presentes en los discursos presidenciales, documentos del programa y evaluaciones. Este objeto de análisis como toda construcción, requiere explicitar su alcance. En primer lugar, dado que postulamos la articulación de los discursos presidenciales y sus efectos en la configuración del aparato burocrático estatal, asumimos que no siempre son coincidentes los planteamientos de estos discursos y prácticas gubernamentales. Esta primera salvedad, implica asumir que el Estado no es un ente monolítico, y que se transforma y cambia socio-históricamente. En segundo lugar, argumentamos que la familia es más una construcción en plural, la(s) familia(s), dado que las unidades domésticas, no son únicas y estáticas, varían y se reconfiguran en formas familiares diversas.

Las formas familiares han adquirido multiplicidad de configuraciones históricas condicionadas por el contexto social y la cultura en la que se encuentran inmersas. Partimos de argumentar que las familias no son históricamente las mismas, y que la centralidad algunas veces otorgada a la familia nuclear en la política hacia las familias en Colombia, no refleja la complejidad de las estructuras y estrategias familiares de ayer y de hoy. Sin embargo, nuestro interés se desplazó de los estudios de las estructuras y estrategias familiares, a la forma en que son construidas ideas de familias en un contexto específico de intervención hacia las familias.

Las familias se han configurado recientemente en los sujetos privilegiados en los flujos discursivos de la intervención estatal. Y esto ha sido así, porque han confluído discursos que circulan en ámbitos globales, regionales, y locales, que a partir de posicionamientos sobre las formas de intervenir propiciada por organismos

multilaterales de crédito han considerado la idea de las familias como unidad de intervención. El “fortalecimiento” de las familias y el “apoyo” para la generación de capital humano son premisas que en distintos grados han permeado la institucionalidad pública.

De esta forma, la idea de “fortalecer” el concepto de familia como ya hemos visto en los capítulos anteriores continua presentándose como una estrategia fundamental para establecer parámetros de intervención estatal, construyendo la noción de riesgo social como elemento crucial para definir a los pobres y ubicando a la mujer en el centro del espectro de la reproducción familiar en el ámbito privado y el hogar.

Al indagar en la construcción estatal lo que se entiende por familia, juega un papel fundamental en las relaciones Estado-sociedad, la coexistencia de diferentes formas de dilucidarla. De esta manera, la conceptualización de la familia como un proceso de construcción histórica de fronteras de raza y de clase en la sociedad colombiana, representó un papel preponderante en la historia, aunque con variaciones a través del tiempo. Es por ello que, analizar la forma en que es conceptualizada la familia en el programa FA, puede evidenciar la forma en que desde el Estado se construye un imaginario social asociado a diferentes grupos poblacionales y su intervención.

En relación al primer capítulo, observamos cómo se construye la noción de familia asociada al *continuum* del proceso de gubernamentalización en la sociedad colombiana. Es decir cómo desde las políticas estatales, los discursos ideales de familia se han constituido en un mecanismo de control social por medio del cual se sostienen entre otras cuestiones, lealtades políticas y electorales, funcionales a determinados proyectos nacionales. Sin embargo, la cuestión es aún más compleja, puesto que las dinámicas de las transferencias condicionadas, donde se inscribe el programa Familias en Acción, funcionan también articuladas a lógicas internacionales. Es así como los procesos de gubernamentalización son parte de procesos globales más amplios, fundados en las dinámicas asimétricas de las relaciones internacionales en la contemporaneidad, y que a través de organismos multilaterales, establecen criterios de estructuración de programas de asistencia a las “familias pobres”.

De cierto modo, las políticas sociales en Colombia han sido construidas a partir de los regímenes políticos en auge, los cuales han concebido una idea de *familia como recurso y dispositivo pertinente de las políticas sociales* que al constituir sus necesidades a favor de los intereses del Estado en un contexto socio-político determinado, construye simbólicamente lo que hemos denominado la idea de

*familia pobre al servicio del Estado*. En este sentido la centralidad del concepto familia es condicionado por aspectos normativos que nombran y definen lo que representa la familia en un momento determinado, de allí, las intervenciones que son construidas por los operadores de las políticas públicas van siendo en algunos casos delimitadas por dichas normativas. Al respecto, la idea de familia constituyó en primer lugar una delimitación y exclusión del acceso de los sujetos a los derechos civiles, y en segundo lugar se constituyó en la base de la tecnología del poder disciplinar durante el siglo XIX, fundada en la higiene pública y la *minoridad*.

En este sentido, en el recorrido del proceso histórico de la idea de familia en relación a su uso como unificador de convenciones sociales y aglutinante de intereses de regímenes políticos específicos, surge en los discursos, una idea de familia como parte de las disputas de construcción del Estado Nación en Colombia. Allí los momentos de crisis, de transición, configuraron la *utilidad* de ubicar en el escenario político a la categoría familia. Sumado a ello, la idea de familia que se asociaba, se encontraba imbuida de consideraciones en torno a la posibilidad desde “la familia” de cimentar postulados morales reguladores en contextos adversos a las políticas hegemónicas, que particularmente se hicieron más visibles en contextos de gobiernos conservaduristas.

Por otro lado, entre los antecedentes de políticas hacia las familias en el contexto nacional, y puntualmente del programa FA, es importante destacar en materia institucional el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), creado mediante la ley 75 de 1968. El ICBF se constituyó en el ente central por medio del cual encarnar las intervenciones estatales en el ámbito de la familia, aunque como expusieramos en páginas anteriores más que de manera integral, se constituyen en medidas focalizadas, principalmente hacía infancia, adolescencia, madres comunitarias, sobre la base de una figura de “familia ideal”.

También cabe señalar que el peso del capital social en los 90’s fue relevante en los discursos dirigidos a la familia, el cambio hacia el capital humano tiene una historia paralela, aunque su uso se ha tornado más preponderante en la década 2000-2010. La asociación del capital social, relacionada con generar oportunidades a individuos de las familias, para poder respaldar el desarrollo integral de la infancia, es predominante en esa década, particularmente en el gobierno de Andrés Pastrana. En este sentido, sostenemos que el enfoque de servicios integrales como estrategia de intervención, postulaba la idea de familia como capital social, en el sentido de ser un rédito para el Estado, un componente de *rentabilidad social y mayor productividad*.

Así hacia finales de los 90's surge la idea de desarrollar el programa FA, centro del presente análisis, consolidándose en el marco de la "Política de Defensa y Seguridad democrática" (PDSO), que cuenta con el Plan Colombia como principal antecedente. La PDSO se constituyó en el eje principal desde el cual se fundamentan las políticas públicas y las dinámicas de las instituciones gubernamentales durante los periodos de gobierno de Uribe Vélez, supuso ser la política hegemónica del periodo 2002-2010 y ha dejado secuelas en las políticas incrementalistas propiciadas por el actual gobierno de Juan Manuel Santos.

La "seguridad democrática" postulaba la protección de la soberanía colombiana a partir del control del territorio. Esta política de *securitización del territorio*, es el reflejo de una tendencia militarista que, formulada como estrategia privilegiada, pretendía resolver las complejas problemáticas de la sociedad colombiana.

En relación al capítulo dos, podemos decir que FA se instituye, en el contexto de la crisis económica de 1999, y es fortalecido en 2002 con el cierre de las conversaciones en el Caguan con las FARC y la llegada a la presidencia de AUV. En primer término tiene como objetivo principal, realizar transferencias condicionadas para la creación de capital humano en las familias pobres, a causa de dicha crisis. Potenciado nuevamente en el momento donde se hace evidente la crisis de 2008 y los efectos del sistema internacional en el ámbito doméstico.

La crisis económica ocurrida en 1999 en el contexto colombiano, condujo a un arreglo institucional particular, para negociar la tensión y efectos que traería a las clases sociales empobrecidas, de allí surge la primera etapa del programa Familias en Acción. Que sin ser parte del sistema de seguridad social, concebido como un programa de choque, se convirtió en el centro de la *política social* en Colombia. La crisis se configuró en excusa para regular las relaciones sociales y el conflicto, y su uso reiterado ubicó en el periodo de Uribe, a las familias pobres al servicio de los intereses del Estado. Contrario a los argumentos sostenidos por los discursos desde FA, entre más se fue ampliando un programa coyuntural, lo que se estaba expresando era que el Estado adelantó políticas inadecuadas para salir de la crisis y con ello se incrementó la desprotección social de la población.

Por otro lado, los primeros argumentos que definieron los tipos de familias, se centraron en los requisitos para pertenecer al programa, en ese sentido, existían las familias elegibles, inscritas y beneficiarias. Hasta allí no existió postura alguna que definiera expresamente lo que la familia representaba. Sólo una categorización de las familias para ser incluidas o excluidas del programa. Es así como la construcción

de la idea de familia es un ejercicio propio del discurso de la intervención social principalmente en sectores pobres.

Posteriormente, con el ánimo de construir una idea de familia expresamente, se intenta referenciarla a grupos poblacionales. Una de las formas de caracterizar a la familia surge entonces, desde la construcción de límites culturales en contextos territoriales diversos, en esta dirección encontramos que al respecto se definen familias pertenecientes a distintas regiones del país. Se categorizaron desde FA, las familias del caribe, del litoral pacífico, los pueblos indígenas, el altiplano cundiboyacense, los llanos orientales, la zona paisa y las familias rurales. No obstante, sostenemos que estos planteamientos construidos en el programa FA son configurados en *generalizaciones de patrones determinados* en distintos lugares del país, como constructos invariables y que reflejaban atribuciones a las familias que invisibilizan los cambios y transformaciones vivenciados por las familias en ese contexto.

La dinámica del desplazamiento forzado en Colombia, ha representado uno de los dilemas de la intervención estatal. La cantidad de personas que han visto afectada su calidad de vida y el desarraigo, se incrementan día a día. Los efectos sobre las familias, y los nuevos arreglos familiares que deben instituirse, generan una gran presión sobre las unidades domésticas, y el desplazamiento forzado implica rupturas y efectos sobre las redes de apoyo intra y extra familiar. En el mismo sentido que, la exposición a eventos traumáticos, también ha generado grandes secuelas en las familias. En el año 2005, se inició el programa con familias en situación de desplazamiento, sin embargo, es destacable la insuficiencia de acciones afirmativas para esta población desde el marco del programa.

Para la población indígena como la afrocolombiana, sostenemos que ha sido dilatado su ingreso dada la falta de voluntad política en su integración al programa. Esto ha sido así, porque han tenido dificultad para ingresar al sistema o están en tránsito de ser incriptos, puesto que se desestimó el mecanismo de *consulta previa* propuesto por el convenio 169 de la OIT. Si bien este mecanismo era estipulado en la prueba piloto, fue poco utilizado como herramienta de inserción de la población indígena al programa. De tal modo que, en Colombia se asume la figura de *consulta previa* estipulada en el Convenio 169 de la OIT<sup>57</sup> sólo desde la Directiva presidencial 01 de 2010, que en términos generales se adopta por la presión del Banco Mundial para

---

<sup>57</sup> Ratificado por la Ley 21 de 1991. Nótese el tiempo transcurrido desde la ratificación formal y la reglamentación y puesta en práctica.

que sea acogida la directiva 4.10 (propuesta que estipula la forma de intervención del BM, en poblaciones con pueblos indígenas).

La protección de los pueblos indígenas se encontraba referenciada a la interpretación de las necesidades estatales, si el satisfactor era el dinero vía subsidios, pertenecerían al programa. En cambio, serían desestimados para su *integración*, aquellas comunidades donde el intercambio vía dinero no fuese la prioridad. Este postulado, implicó acomodar a las familias indígenas dentro del marco de la política estatal. Con ello las necesidades materiales (no solamente a través del dinero) y simbólicas de las familias, fueron desatendidas.

Así mismo, es destacable el interés gestado en las familias afrocolombianas después del primer quinquenio. La población del departamento del Choco, representaba, y aún lo es, un alto porcentaje de estas familias, y también ubicadas en otras regiones del país. Las familias después de algunas evaluaciones fueron consideradas entre las más “vulnerables”. Lo político se traslapa con lo moral, y esto ha implicado que cuestiones como la de crear una línea especial de atención para afrocolombianos, que surgió como apuesta en una prueba piloto, haya terminado en una conjunción entre familias afrocolombianas y familias pobres. Al comprobarse que las familias afrocolombianas se encontraban entre las más pobres, resulto ser una *redundancia*, considerarlas en una acción afirmativa.

En relación a las familias urbanas, la decisión de ampliar el programa a las familias al ámbito urbano, se basó en fundamentaciones políticas, y a la coyuntura electoral previa a las elecciones del 2006. La intencionalidad de ampliar la cobertura sin tener en cuenta la previa realización de una prueba piloto, demuestran un criterio de ampliación que se configuró en una necesidad gubernamental, y en menor medida en la construcción de estrategias de intervención consecuentes con las demandas de la población urbana.

De esta forma, las caracterizaciones que se hacen de la familia parten de asumir estos posicionamientos y ponen en relieve una idea de familias beneficiarias circunscriptas a ser familias en situación de pobreza, condición de vulnerabilidad, en situación de *riesgo social*, y pertenecientes a contextos territoriales diversos. En estas construcciones discursivas de familias en torno a grupos poblacionales, se observa una clara preferencia por obviar un posicionamiento de derechos, además del uso de un lenguaje que reproduce prácticas diferenciales en el acceso a servicios estatales. Es así como los sectores “vulnerables” a quienes se dirigen los créditos y la

asistencia de las políticas de familia, son aquellos excluidos que no son considerados en la lógica de derechos.

En el capítulo tres, algunas de las cuestiones que consideramos significativas de plantear, tienen relación con los resultados del análisis e interpretaciones de datos emergentes, surgidos de los discursos y documentos estudiados. En este sentido, algunas de las categorías tanto empíricas como analíticas que rescatamos de los datos y que constituyen algunos ejes centrales de las nociones de familia y necesidades en el programa, más allá de las afirmaciones explícitas e implícitas que anteriormente evidenciamos, surgen del contexto de las políticas hacia las familias en Colombia, y específicamente del FA.

En cierto sentido, la familia en Colombia se ha constituido como unidad de intervención preponderante en las “políticas sociales” de asistencia. Desde este lugar, observamos la circulación de concepciones de familia, entendidas como: beneficiaria, capital humano, dinamizadora de la economía, sujeto moral (representada además en las categorías de familia como gestora de vida y como cuidadora de sí). A estas categorías de familia, se articulan algunas necesidades familiares (construidas desde los discursos estatales de diagnóstico- estrategias de intervención) que están ligadas a los subsidios, al microcrédito o a la seguridad, entre otras cuestiones.

Las *familias beneficiarias*, son aquellas que se encuentren conformada por una familia nuclear con padres (bi o mono parental) y con niños menores de 18 años ingresados en la base estadística del SISBEN en nivel 1 o para el caso de las personas en situación de desplazamiento en el Registro Único de Población Desplazada, sin adultos trabajadores. Otros tipos de configuración familiar como las extensas, compuestas, etc., no estarían circunscriptas al proceso de focalización, por tanto no *cumplirían* el hándicap de clasificación y por insuficiencia de *méritos* verían imposibilitado su ingreso. La conceptualización de *familia beneficiaria* surge en el momento en que es construido el límite entre quienes son considerados por el programa y quienes por diversas características son excluidos. La fabricación de categorías a partir de dichos límites, generó segmentos de población que cumpliendo con las condiciones iniciales fueron excluidos, ya sea por el incremento que generaban en la asignación presupuestal o por la lógica propia de los lineamientos del programa.

La *familia como capital humano* es una conceptualización que se centra en las personas y no en relaciones. Presenta un carácter individual- familiar, y presupone

la capacidad de los sujetos de solventar problemáticas a partir de procesos de formación que en el caso colombiano están relacionados con capacitación y educación básica. La educación cumple una función en esta perspectiva, y es la respuesta y contribución de los sujetos en situación de pobreza al equilibrio macroeconómico del país y del sistema socio-político. El discurso invisibiliza la tensión en el hecho de que el Estado colombiano en especial durante el gobierno de AUV, y a partir de una serie de reestructuraciones del sistema educativo, no garantiza el acceso a la educación como un derecho al que puedan acceder la mayoría de sus ciudadanos.

*La familia como dinamizadora de la economía*, resultado de la conjunción entre la familia consumidora de servicios y la familia productora principalmente de fuerza de trabajo. El lugar de las familias en la conformación de grandes aglomerados económicos es una constante histórica. Sin embargo, para el caso que nos ocupa, la designación de la responsabilidad de la familia de ser una de las instituciones dinamizadoras de la economía, plantea por lo pronto algunos inconvenientes. Las familias en situación de mayor pobreza a los cuales los lineamientos del programa se dirigen, interpelan la posibilidad de que sean estos sectores quienes se encarguen de la prosperidad económica del país. Los factores de desigualdad e inequidad en la redistribución de la renta son elementos fehacientes de la desprotección social y la imposición de límites, que las circunstancias socio-económicas generan. Consideramos que las familias además de otras condiciones, son siempre consumidoras o productoras en términos materiales y/o simbólicos. La cuestión está en que desde la mirada estatal se reduzca la construcción de la conceptualización de la familia, privilegiando esta óptica binaria que comprime la complejidad de las familias a su mínima expresión.

*La familia como un sujeto moral*, que a su vez se encuentra al servicio del Estado, que apropia y reproduce representaciones, comportamientos y prácticas instaladas en los discursos gubernamentales, se constituye en otra de las forma de categorización de los sujetos, consideramos que es la categoría más potente. En esta dirección los recursos morales que se constituyen desde distintos repertorios, consolidan una carga simbólica que construye imaginarios familiares ideales, que excluyen e incluyen, en este caso las familias pobres de las pobres extremas o indigentes. Donde a las mujeres y hombres, se les asignan “lugares” en el entramado social siendo clasificados y rotulados con determinadas características que mantienen la idea de la familia nuclear con prácticas patriarcales. De esta forma la familia se configura

como un modelo ejemplar. Y pensar la familia, desde este foco es pensar en la mujer y su responsabilidad social, lo que continúa reproduciendo formatos de prácticas familiares, en determinados contextos. Desde otra perspectiva, el imaginario de la familia como gestora de la moral pública que denuncia a los *criminales*, configura un nodo principal de la *familia como sujeto moral*. Consideramos que esta idea representa uno de los ejes de mayor debate y complejidad, en el sentido de construir la idea de sujetos y familias “informantes” del Estado, donde hacerse parte del discurso *patriótico*, podría generar dividendos para las familias o por lo menos garantizarles la permanencia en el programa.

Es destacable para el análisis de la familia como *sujeto moral*, la conceptualización de *familias como gestoras de vida*, la cual le atribuye a la unidad doméstica la posibilidad de denunciar lo que considere “criminal”, “terrorista”, o viole la moral pública. En este sentido se les asigna el lugar de informantes. La familia es expuesta a una *situación de guerra* de modo que se solicita su vinculación a las fuerzas armadas y a *tomar partido* en la confrontación. Las familias pertenecientes al programa Familias en Acción al ser razonadas en la gestión de la prevención del delito, como parte del dispositivo de seguridad del Estado, son ubicadas en un lugar que compromete el cuidado de sí. Esta posición lleva implícita la validación del discurso de la seguridad democrática y se espera de ésta, la mediación en el conflicto armado. El discurso hegemónico de seguridad, sinónimo de beligerancia contra los actores armados ilegales, sumó también a los grupos de oposición. Esta confusión discursiva jugó un papel clave en la conformación de lógicas binarias (buenos y malos, con o en contra del gobierno, etcétera), que han perjudicado salidas negociadas al conflicto armado. La *familia como gestora de vida*, interpela el discurso de protección del Estado, y ubica a los pobres en el centro de la disputa por el control de la violencia física. Y a su vez, es una estrategia de violencia simbólica hacia los ciudadanos que a partir de un discurso patriótico, los coopta a incorporarse como dispositivos de seguridad de las fuerzas armadas.

La otra categoría de familia como sujeto moral, es la *familia como cuidadora de sí*. Desde esa clasificación, la familia es considerada como responsable principal de su protección, y configurada como sujeto autosuficiente, que debe establecer los vínculos intra y extra familiarmente para solventar sus necesidades. Fomentar el cuidado de sí, desde una política que impide autonomía es una forma peculiar de esgrimir prácticas patriarcales y el sometimiento de la subjetividad mediante el control sin libertad. Las estrategias de cuidado son parte de los recursos familiares y

coinciden con el interés de generar condiciones de vida apropiadas para desarrollar sus propias capacidades. Sin embargo, de lo anterior podemos deducir que las *familias* que se procura considerar son las que se pueden *cuidar de sí mismas*, o por lo menos que intenten asumir públicamente ese discurso, aunque se encuentre en contravía con sus propias nociones de autonomía.

Por su parte, los discursos de las necesidades y su interpretación por parte de los agentes estatales, se consolidan como posicionamientos para solventar las demandas sociales desde una óptica específica. Debemos considerar que existen múltiples interpretaciones de las necesidades de las familias desde los agentes estatales, las que aquí hemos considerado, son las que mayor prioridad se les ha asignado durante el periodo 1999-2010, específicamente desde el programa FA.

Cómo ya se ha discutido, las necesidades son construidas socioculturalmente, y definidas por la integración en la agenda política. Lo que aquí analizamos, es la preeminencia de unas y no otras necesidades, desde las consideraciones estatales. En este sentido, desde los flujos discursivos estatales, se describen y analizan tres tipos de lo que se considera es necesario para las familias pertenecientes a Familias en Acción. En primer lugar abordamos la idea de *subsidio como necesidad*, en segundo lugar la idea de *microcrédito como necesidad*, y en tercer y último lugar la idea de la *seguridad como necesidad* de los colombianos pertenecientes al programa.

Los *subsidios condicionados como necesidad* de las familias, reflejan una forma de nombrar las necesidades en las estrategias de protección social. Imprimen un carácter subordinado a los derechos y son propuestos para asistir a las familias afectadas por la crisis acaecida en 1999. Al construir la idea de subsidio como necesidad se interpreta que lo que el Estado ofrece en este caso, la transferencia monetaria, es la respuesta principal a la complejidad de las necesidades de las familias pobres. El transvase interpretativo del subsidio de ser un medio a una finalidad, trastoca la relación familia-necesidad. Se plantea a los sujetos familiares considerar que el subsidio, representa el insumo suficiente para solventar sus necesidades. Sin embargo, el sentido del subsidio como necesidad de las familias es evidenciado como un discurso que disgrega y desplaza la idea de *derechos* del léxico de lo social. Y establece que la población requiere en este caso y según esta apreciación *subsidios, atención, ayuda*. El carácter de “ayuda a los pobres” propio del discurso de la política social hacia las familias en el programa FA, efectivizado por el proceso de familiarización del bienestar, constriñó la órbita de las familias y sus necesidades, a ser beneficiarias de subsidios a la demanda. Por consiguiente, el

paulatino recorte de derechos sociales a través de políticas públicas, impulsaron el reconocimiento del subsidio como *lo que hay que no se puede perder*. Por ende, el subsidio transformado ya en recurso escaso por excelencia, representa la normalización de la oferta institucional, que sin ser el reflejo de un derecho, se erige como la respuesta estatal a la cual numerosas familias pretenden acceder.

*Los microcréditos como necesidades* de las familias. El papel asignado al Estado en esta perspectiva, es la de garante de la bancarización de los sujetos. Donde la necesidad de las familias, como sujetos excluidos, es superar la barrera de acceso al crédito. Por tanto el rol dispensado por el gobierno, es el de intermediario entre las necesidades de las instituciones bancarias y las familias consideradas sujetos pasivos y consumidores de la oferta estatal. La oferta institucional reducida a intermediación de servicios prestados por entidades privadas, ha hecho del Estado un operador de los intereses de la banca privada. De esta forma, el endeudamiento de las familias pobres se posiciona entonces como mecanismo regulador, donde el control estatal y las prácticas de intercambio en el sentido de la reciprocidad esperada, posicionan a las *familias pobres al servicio del Estado*.

En este orden de ideas, podemos afirmar que el lugar planteado que se percibe al articular estas distintas narrativas es la intermediación entre las familias y la banca privada. Es así como, las categorías de familias como dinamizadoras de la economía y las familias como capital humano, estarían directamente relacionadas con la formulación de esta necesidad. La primera, familias como dinamizadoras de la economía, porque las familias consumidoras y productoras, requieren establecer un vínculo directo con el microcrédito, para forjar las relaciones comerciales que les permitan por sus propios medios subsistir. La segunda, familias como capital humano, implica el acceso a microcrédito para superar la barrera educativa, que mediante el programa Familias en Acción, solo permite el acceso a educación básica.

*La seguridad como necesidad* de las familias. La política social cercana a la de seguridad, fue parte fundamental de los pilares en el gobierno Uribe. Refleja igualmente las tendencias iniciales del programa Familias en Acción, a conformar el elemento social del Plan Colombia. Por ello, afirmamos que la PDSO consolidada como hegemónica durante los dos gobiernos de Uribe, marcó el horizonte de la política social hacia las familias. La seguridad es ofrecida desde el Estado, como un recurso propio de su potestad en el manejo legítimo de la violencia. Sin embargo, las tensiones con grupos armados, ha impedido la concreción de dicho monopolio. El Estado ofrece protección a los ciudadanos, con ello, estructura diversos dispositivos

de regulación social y de control del territorio en diversas regiones. En este anclaje de seguridad y política social, las necesidades de las familias son construidas como una interacción entre, ser el complemento de estrategias de seguridad de los ciudadanos, del ejercicio de su propio cuidado, y como una dinámica de *control social* del territorio. La construcción de la necesidad de seguridad se observa como un imperativo de la sociedad, y asienta en un lugar subordinado las demandas de la población en situación de pobreza.

Como afirmábamos en la categorización de las familias como sujeto moral, y específicamente en las familias como gestoras de vida; las familias deben asumir el papel de difusoras de las políticas de defensa y seguridad democrática, como símbolo y fundamento principal de la política hegemónica durante el lapso temporal estudiado.

La *familia como unidad de intervención* como categoría estatal en construcción, se halla entonces en el intersticio entre la familia como beneficiaria, la familia como capital social, la familia como cuidadora de sí, la familia como dinamizadora de la economía y la familia como sujeto moral, que sumado a la comprensión que de las necesidades de las familias realiza el Estado, construye una idea de familia como sujeto de intervención propio del programa. Sin embargo, la idea de unidad de intervención funcionó como dispositivo transmisor de responsabilidades y cargas sociales.

De esta forma al no ser un proceso estático sino cambiante en el tiempo, consideramos que las distintas formas de nombrar las familias y las necesidades fueron resultando en la construcción de una idea familia que pudiese ser la unidad fundante de la intervención social desde el programa. Unidad de intervención de la política social, que incluye a mujeres como responsables y a niños como dignatarios, excluyendo al grupo familiar en su conjunto. El procedimiento retórico ha tenido efectos en la forma en que se ha ido construyendo la imagen de la familia. La familia, se revela entonces *como recurso y dispositivo pertinente de las políticas sociales* que al constituir sus necesidades a favor de los intereses del Estado, en un contexto socio-político determinado, construye simbólicamente lo que hemos denominado la idea de *familia pobre al servicio del Estado*.

A su vez, sostenemos que *Familias en Acción* se encuentra direccionado, durante el periodo de estudio, fundamentalmente a establecer una relación Estado-familia que en términos de Goldani (2005), se aproximaría a las políticas *de familia* desde la perspectiva del ideal de familia nuclear-conyugal, donde los sujetos serían los únicos

responsables de su reproducción y las políticas sociales regresivas dirigidas a las familias excluirían a mayor población de su protección desde una perspectiva de derechos. En esta dirección, al observar la relación *familia nuclear/conyugal-patriarcado*, constatamos que es parte de un discurso fundante de lo que se ha denominado *el ideal de la familia nuclear*, que fue sustentado a su vez desde la iglesia frente a la situación de los obreros y el capital en el siglo XIX. Al respecto, podemos elucidar al patriarcado como una estructura propia de las relaciones de poder sobre y al interior de las familias, que refleja posiciones diferenciales - frente a la provisión de recursos materiales y simbólicos- y dinámicas enraizadas en las familias, que a su vez son afectadas por las coyunturas de los regímenes socio-políticos en auge. Desde esta consideración el programa no tiene en cuenta criterios de género, más allá de la asignación del subsidio a las mujeres madres del hogar.

En relación al cuarto capítulo, que sustentaba como objetivo realizar un proceso comparado entre dos programas específicos, Familias en Acción (Colombia) y Familias por la inclusión Social (Argentina), algunas cuestiones son importantes de señalar. Podríamos preguntarnos ¿Entonces cuáles serían las diferencias de aplicación de este tipo de programas, siendo enmarcados en un contexto regional próximo, con características tan heterogéneas? Aproximamos respuestas parciales, podemos proponer que los efectos de las estrategias de protección social, serán diferenciales dependiendo del régimen de bienestar en auge en el país donde sea implementado. Esto tendría relación con: en el caso colombiano, la caracterización del *régimen de bienestar como dual y excluyente* que contribuye a que las transferencias condicionadas tengan una representación baja en términos de protección social de las familias, es decir, en la medida en que el acceso a bienes y servicios prestados por el Estado es de carácter limitado, el acceso a derechos es igualmente restringido. Y, en el caso argentino, donde el contexto del régimen de bienestar se configuró como un sistema híbrido *Mix liberal-residual, corporativo* - que se refleja en términos relativos en un mayor acceso a la población a los servicios sociales del Estado, a partir de la representatividad del gremio al que se encuentre adscrito en el marco de las demandas sociales-, los programas de transferencia de recursos redundarían en un significativo incremento de la redistribución secundaria del ingreso, que solventará tangencialmente las falencias en la atención a las necesidades de las familias, si no se desarrollan políticas de empleo adecuadas.

En el análisis comparativo entendemos que la noción de familia representa distintas concepciones en los contextos en los que esta es estudiada, y en esa dirección, lo que

parece ser generalizable es la capacidad de las políticas hacia las familias de establecer las clasificaciones. En este sentido, las diferencias socioculturales y los regímenes políticos, consolidan nociones específicas de familias, con cierto grado de familiarización. Y es así como, podríamos afirmar que a mayor grado de prácticas democráticas asociadas a categorías como libertad y justicia, repercutirán en cierta medida en un mayor grado de acceso a derechos.

En síntesis, las políticas sociales dirigidas a las familias, parten por tanto de una interpretación de lo que se entiende por familia, de lo que se dice de ella, de lo que es plausible de apropiación por parte de los sujetos que construyen la política, de la expresión en la norma y de la posibilidad de recursos materiales y simbólicos, de quien –o quienes– interpela(n) dicha norma y que posibilitan la formulación de políticas públicas dirigidas a las familias. Es decir, consideramos que la construcción de un programa social como *Familias en Acción*, es una puesta en juego de multiplicidad de intereses, de interpretación de necesidades, de discursos políticos, y de recursos posibles que, definidos por una política pública más amplia, construyen el imaginario social de *familia pertinente* a una situación espacio temporal dada.

En tal dirección sostenemos que los posicionamientos de los gobiernos reconfiguran o amplían marcos de atención a la familia; más que atender directamente las necesidades familiares, se observa en la actualidad la intención de familiarizar las necesidades obligación constitucional del Estado, donde las familias pobres se ubican al servicio del Estado. Lo anterior se evidencia en las configuraciones de la cuestión social, la minimización del Estado y la privatización de los bienes y servicios públicos, generando que las familias se responsabilicen más allá de las actividades de reproducción cotidiana y generacional de la existencia (Cerrutti y Binstock, 2009). Permitiendo que en la dinámica de exclusión presente, las relaciones de intervención social del Estado sigan permeadas por la mercantilización de las relaciones sociales y la naturalización de las situaciones privativas a las que se enfrentan los sujetos en situación de pobreza.

Sin embargo, consideramos que así como los discursos de la familia construyen *ideales* de familias, las familias también interpelan dicha sociedad y la co-construyen. Las familias no son históricamente las mismas, ni se encuentran condicionadas totalmente a los subterfugios de la política y de los discursos que de ellas se erigen. Las familias son ante todo un espacio de reproducción social, generacional y cotidiana de la existencia. Por tanto profundizar en los estudios sobre

las formas familiares y las nociones que a ellas se atribuyen, adquiere un papel fundamental para desnaturalizar las concepciones ideales de las estructuras y estrategias familiares en las políticas sociales contemporáneas.

De otro lado, retornando a los procesos de clasificación estatal propuestos, es importante reiterar que si bien asumimos que el Estado es el principal generador de clasificaciones de las familias en el contexto del programa, esas nociones de familia creadas discursivamente para circular en la población que es considerada, no conllevan implícitamente a que los sujetos se identifiquen con lo que esos contenidos discursivos proponen para ellos.

Es decir, en esta tesis se abordó metodológicamente el problema de los diferenciales de poder desde los ejercicios clasificatorios que el estado construye sobre las familias y las necesidades. Sin embargo, sería fructífero, observar los procesos de auto comprensión que los sujetos (familias) asignan a dichas categorías. Este proceso relevaría una concepción más compleja de la trama de relaciones que se construyen en el marco de las intervenciones sociales del Estado en un programa específico.

Uno de los dilemas actuales, en el contexto colombiano, son los efectos de la guerra irregular interna en la configuración de las familias en el periodo analizado, elemento relevante a considerar, dada la desestructuración de las familias y la conformación de familias transnacionales, entre otras tantas formas familiares. Con el incremento de los procesos migratorios, alrededor de 5 millones de colombianos tienen residencia en el exterior (CODHES). Sumado a ello existen igualmente 550.000 colombianos solicitantes de asilo y refugio (ACNHUR), en países como Ecuador, Venezuela, Costa Rica, Estados Unidos, entre otros. Dichas familias generan una interrelación a distancia y nuevos parámetros de vinculación, donde la *presencia* se encuentra mediada por las nuevas tecnologías de la comunicación y el fortalecimiento de redes con la familia extensa y en algunos casos de sus vecinos. A estas familias transnacionales las políticas estatales no les prestan en la actualidad la atención requerida que como ciudadanos interpelan. Sostenemos que la situación problemática por la que atraviesan principalmente las familias con miembros solicitantes de asilo y refugiados (como personas en situación desplazamiento forzado interno), es la más precaria, y su protección por parte del Estado Colombiano, es un derecho que como ciudadanos con necesidades complejas debe ser garantizado.

Al respecto, es interesante retomar la perspectiva de género, pensando en el rol y en la construcción de sujetos en la familia, en especial de mujeres-madres, que definen y promueven las políticas, como punto poco problematizado, en particular en el caso colombiano donde la guerra irregular ha afectado fuertemente la configuración de las familias, con los reclutamientos y desplazamientos forzados.

Para el caso de FA, es relevante la ausencia de la categoría derechos en el léxico de los discursos y programas gubernamentales. Si es observable un discurso relacionado con los derechos humanos, filtrado allí, en términos de que el Estado colombiano es protector de los mismos. No obstante, sería propicio realizar investigaciones en este sentido, que permitan observar la desarticulación de discursos y prácticas asociados a esta temática.

En los dos programas de transferencias condicionadas estudiados FA y FIS, la necesidad de transversalidad de la política familiar, en el sentido de políticas públicas del Estado que respondan a los diversos efectos que las dinámicas de la cuestión social generan en las familias, y tengan en cuenta el carácter complejo de la intervención social en ellas, serán factores fundamentales en juego para generar acceso a derechos.

En relación al campo profesional del Trabajo Social, consideramos que la presente tesis, permite observar algunas cuestiones relacionadas con la política social en el contexto colombiano, y plantea algunas cuestiones que problematizan el campo de la intervención social hacia las familias, entendiendo a este campo como uno de los espacios donde el trabajador social interviene. La posibilidad de construir intervenciones fundadas, puede ser de cierta forma garantizada si apelamos a procesos de análisis contextualizados y a intervenciones profesionales que con las debidas mediaciones, nos permitan desnaturalizar los dispositivos con los que intervenimos, muchas veces contruidos desde discursos hegemónicos.

## BIBLIOGRAFÍA

Agis, E. Cañete, C. y Panigo, D. (2010) El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina Consultado el 10/08/2010. En: [http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH\\_en\\_Argentina.pdf](http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf).

Álvarez Leguizamón, S. (2005) "Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de pobreza" en S. (ed.) *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores* (Buenos Aires: CLACSO).

Aquín, N. (S/f) *El Campo de la Intervención Profesional*. Mimeo, Argentina.

Aquín, N. y González, C. (1992) "El Trabajo Social en relación a las Políticas Sociales, algunos interrogantes y posibles respuestas". En Revista *Acto Social*.

Ardila, G. (editor) y otros (2006) Colombia: migraciones, transnacionalismo y desplazamiento, colección CES - Cátedra Manuel Ancizar, Universidad nacional de Colombia, Bogotá.

Ariza, M. y De Oliveira, O. (2006) "Familias, pobreza y desigualdad social en Latinoamérica: una mirada comparativa", En Revista Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 22, núm. 1 pp. 9-42.

Arocha, J. (1999) "Redes polifónicas deshechas y desplazamiento humano en el afropacífico colombiano", en, Cubides, Fernando y Domínguez, Camilo, eds. *Desplazados, migraciones internas y reestructuraciones territoriales*, Observatorio Socio-Político y Cultural Centro de Estudios Sociales, Facultad de Ciencias humanas, Universidad Nacional de Colombia, Ministerio del Interior, Colombia.

Arriagada, I. (2007) Familias y Políticas Públicas una historia de desencuentros. Comisión para América Latina y el Caribe. CEPAL.

Barrientos, A. (2009) "Understanding Conditions in Income Transfer Programmes" *Global Social Policy*; 165-167.

Bastos S. (2007) Familia, género y cultura. Algunas propuestas para la comprensión de la dinámica de poder en los hogares populares. En publicación: *Familia y Diversidad en América Latina. Estudios de casos*. Robichaux, David. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Septiembre 2007.

Becker, G [1964] (1993), Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis with special reference to education. Third Edition. The University of Chicago Press.

Bejarano, J. (1985), "Historiografía de la violencia en Colombia", en: Alberto Díaz (ed.), *Once ensayos sobre la Violencia en Colombia*, Bogotá, Fondo Editorial CERAC y Centro Gaitán, pp. 209-258.

Bello, M. (2006) "El desplazamiento forzado en Colombia: acumulación de capital y exclusión social" en Ardila, G. editor (y otros) Colombia: migraciones, transnacionalismo y desplazamiento, colección CES - Cátedra Manuel Ancizar, Universidad nacional de Colombia, Bogotá.

Bello, Martha, (2000a) "Las familias desplazadas por la violencia: Un tránsito abrupto del campo a la ciudad". En *Revista Trabajo Social* No. 2, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.

Bello, Martha, (2000b) Efectos psicosociales y culturales del desplazamiento. Universidad Nacional de Colombia, Corporación Avre, Fundación Dos Mundos, Santafé de Bogotá, D.C. Colombia, 2000.

- Beltrán M. (2008) "Una visión sociológica del derecho de familia en Colombia. Radicalismo-1945". *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, Universidad del Rosario. Bogotá Vol. 10, Núm. 2, julio-diciembre, 2008, pp. 129-158.
- Bienestar Familiar (2006) Memorias Seminario Ley 1098 de 2006 y dictamen pericial de los lineamientos misionales del ICBF para la Inclusión de la Familia.
- Bilavcik, C; Nucci, N; y otros. (2009) "Representaciones sociales y prácticas que se configuran en la relación entre las familias y las políticas asistenciales" Ponencia presentada a las V Jornadas de Investigación en Trabajo Social. Paraná.
- Bourdieu, P. (1988) *Cosas Dichas*. Colección el mamífero parlante, Serie Mayor. Edit. Gedisa.
- Bourdieu, P. (1997) *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Traducido por Thomas Kauf. Editorial Anagrama, Barcelona.
- Britos, N. (2006) *Ámbito profesional y mundo del trabajo. Políticas sociales y Trabajo Social en los noventa*. 1ª Ed. Espacio Editorial. Buenos Aires.
- Britos, N; Caro, R. (2002) "Workfare: disciplinamiento laboral y sufrimiento social" ponencia en Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales, Universidad Nacional de Quilmes, Asociación Argentina de Políticas Sociales, Buenos Aires.
- Bulpett, C. (2002) "Regimes of Exclusion". *European Urban and Regional Studies* 9(2):137-149. Sage Publication.
- Bushnell, D. (1996) *Colombia un nación a pesar de sí misma. De los tiempos precolombinos hasta nuestros días*. Traducción de Claudia Montilla. Editorial Planeta.
- Campos, L; Faur, E. y Pautassi, L. (2007) *Programa Familias por la Inclusión Social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*. 1ra edición. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales - CELS.
- Caputo, S. (2001) "Sobre el Concepto de Pobreza", *Revista Observatorio Social*, Número #7, Bs. As., Mayo de 2001. [www.observatoriosocial.com.ar/fr-n7-4.html](http://www.observatoriosocial.com.ar/fr-n7-4.html).
- Caro, E. y Rojas, M. (1998) "Género y Estado. Entre el desencanto y la esperanza". En: *DNP, Macroeconomía, Género y Estado*. 1998. Tercer Mundo.
- Castel, R. (1996) *La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Ed. Paidós, Buenos Aires.
- Cerrutti, M; y Binstock, G. (2009) *Familias latinoamericanas en transformación: desafíos y demandas para la acción pública*. Serie Políticas Sociales Num. 147. - Santiago de Chile: CEPAL. Accesible vía: [www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/37438/sps147-Familias-latinoamericanas.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/37438/sps147-Familias-latinoamericanas.pdf)
- Chenoy, A. (2004) "Gender and International Politics: The Intersections of Patriarchy and militarization". En *Indian Journal of Gender Studies*.
- Corvalán, J. (1996) "Los paradigmas de lo social y las concepciones de intervención en la sociedad" Documento Red Latinoamericana de Información y documentación en educación - [www.reduc.cl/raes.nsf.1996](http://www.reduc.cl/raes.nsf.1996).
- Dallorso, N. (2009) "Transferencias monetarias condicionadas: ¿nuevas estrategias de gobierno de la pobreza?", Ponencia presentada en, *5tas. Jornadas de Jóvenes Investigadores Instituto de Investigaciones Gino Germani*. 4, 5 y 6 de noviembre de 2009.

- Danani, C. y Hintze S. (Coordinadoras) y otros (2011) Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010 /. - 1a ed. - Los Polvorines. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- De Martino, M. y Garrido, L. (2011) "Notas sobre nuevas formas de gestión de la pobreza: individualización, informatización y responsabilidad familiar de los problemas sociales". *Revista Tendencias*. No. 16. Universidad de la Salle. Bogotá. Pp. 33-42.
- De Sousa Santos, B. (2006) Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social (Encuentro en Buenos Aires). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. CLACSO. 2006.
- De Sousa Santos, B. (2008) "Estrategia continental", Página/12. Buenos Aires. Argentina. Edición 13 de Marzo de 2008.
- Donzelot, J. (1990) La policía de las familias. Editorial Pre-Textos, España.
- Dubet, F. (2011) Repensar la Justicia Social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades. Siglo XXI Editores Argentina. S.A.
- Duque, H. (2000) "Mujeres en situación de desplazamiento. Una experiencia de reinención social, desde la perspectiva de género en contextos urbanos", en Bello, Martha Nubia, MARTIN, Cardinal, Elena, ARIAS, Fernando Jiovani, *Efectos psicosociales y culturales del desplazamiento*, Universidad Nacional de Colombia, Corporación Avre, Fundación Dos Mundos, Santafé de Bogotá, D.C. Colombia, 2000.
- Elias, N. (1998) [1939] El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas. Buenos Aires. FCE.
- Elias, N. (1998) "Hacia una teoría de los procesos sociales" en *La civilización de los padres y otros ensayos*. Bogotá. Editorial Norma. Pág. 139-197.
- Elias, N. (2003) "Ensayo acerca de las relaciones entre establecidos y forasteros", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 104: 219-241.
- Esping-Andersen, G. (1985) "Power and Distributional Regimes" en *Politics and Society* 14, No. 2, pp. 223-256.
- Esping-Andersen, G (1993) Los Tres mundos del Estado de Bienestar. Ed. Alfons el Magnánim, Valencia.
- Esping-Andersen, G. (1995) "O Futuro do Welfare State na Nova Ordem Mundial" em *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*. No. 35, pp. 73-111.
- Esping-Andersen, G. (2000) Fundamentos sociales de las Economías Posindustriales. Trad. De Francisco Ramos. 1ª Ed. Editorial Ariel S.A
- Esteinou, R. (1999) "Fragilidad y recomposición d las relaciones familiares. A manera de Introducción". En *Revista Desacatos*. #2. CIESAS. México.
- Estrada, J. (2002) "Plan Colombia, debates, tendencias recientes, perspectivas" En Estrada, Jairo (Compilador) y otros "El plan Colombia y la intensificación de la guerra: Aspectos globales y locales". Universidad Nacional de Colombia. Facultad de de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Observatorio Político. Editorial. Unibiblos.
- Filgueira, F. (1998) "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo y ciudadanía estratificada", en Brian Roberts (ed.), *Ciudadanía y política social*. San José, Costa Rica: FLACSO/SSRC, pp. 71-116.
- Flaquer, L. (2000) Las Políticas Familiares. En Una Perspectiva Comparada. Editorial: Fundación La Caixa.

- Flaquer, L. (2004) "Las nuevas estructuras familiares". En Revista *La Factoría*. #22-23. Octubre-Mayo.
- Fleury, S. (1997) *Estados sin ciudadanos. Seguridad social en América Latina*. Lugar Editorial, Buenos Aires.
- Fleury, S. y Molina, C. (2002) *Modelos de protección Social. Alcances y Limitaciones de un nuevo modelo de política social para la región*. INDES. Washington.
- Foucault, M. (1995), *Historia de la sexualidad 1. La voluntad de saber*. México. Siglo XXI Editores.
- Foucault, M. (2011) *Seguridad, territorio, población*. Curso en el Collège de France (1977-1978) Fondo de Cultura Económica, 1ª ed. 4ª.reimp. Buenos Aires, Argentina.
- Fraser, N. (1991) "la lucha por las necesidades", en *Debate Feminista*, año 2, vol.3, México.
- Ghirardi, Mónica (2008b) "*Familia y maltrato doméstico. Audiencia episcopal de Córdoba, Argentina. 1700-1850*" En Revista *Historia Unisinos*, Porto Alegre. Brasil. Enero/Abril 2008.
- Ghirardi; Mónica (Coordinadora) (2008a) "Familias iberoamericanas ayer y hoy. Una mirada interdisciplinaria". Primera Edición. Asociación Latinoamericana de Población. Serie investigaciones. N° 2. Rio de Janeiro.
- Gil Araujo, S. (2010) *Las argucias de la integración. Políticas migratorias, construcción nacional y cuestión social*, IEPALA, Madrid.
- Gil Montero, R. (2007) "¿Métodos, modelos y sistemas familiares o historia de la familia?". En publicación: *Familia y Diversidad en América Latina. Estudios de casos*. Robichaux, David. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Goldani, A. (2005) *Reinventar políticas para familias reinventadas: entre la realidad brasilera y la utopía*. Reunión de expertos de la CEPAL. Políticas Hacia las familias, protección e Inclusión sociales. 28 y 29 de Junio.
- Goldberg, L. (2005) *La pobreza en argentina: un problema distributivo*. Buenos Aires, CIEPP.
- González de la Rocha (2006) *Procesos domésticos y vulnerabilidad. Perspectivas antropológicas de los hogares con Oportunidades*. CIESAS, México.
- González, C, Nucci, N y otros. (2008) "La familia como objeto de las políticas asistenciales: los programas de combate a la pobreza y el papel de los organismos multilaterales". En Aquín, N. (Coord.) *Trabajo Social Estado y Sociedad*. Vol. II. Cuestión Social, Políticas Públicas y Trabajo Social. Espacio Editorial. Argentina.
- González, C.; Nucci, N, y otros. (1999). Informe de investigación. *Necesidades y satisfactores en el espacio social familiar*. SECyT, UNC. Argentina. 1999.
- González, C.; Nucci, N, y otros. (2004). Informe de investigación (primera parte). *Políticas sociales y familia: la familia como objeto de políticas asistenciales*. SECyT-UNC. Argentina.
- González, C.; Nucci, N, y otros. (2005). Informe de investigación (segunda parte). *Políticas sociales y familia: la familia como objeto de políticas asistenciales*. SECyT-UNC. Argentina.
- González, C; (2003) "La relación Familia-Estado y la formación de ciudadanía". En Aquín, Nora (Compiladora), y otros; *Ensayos sobre ciudadanía. Reflexiones desde el Trabajo Social*. Espacio Editorial. Pp. 67-88.

- Grassi, E. (2003) Políticas y Problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I), Espacio Editorial, Buenos Aires.
- Heller, A. (1996) Una revisión de la teoría de las necesidades. Traducido por Ángel Rivero Rodríguez. Editorial Paidós, Barcelona.
- Jarrett R. (1996) "Welfare Stigma among Low-Income, African American Single Mothers", *Family Relations*, Vol. 45, No. 4. (Oct., 1996). Pp. 368-374.
- Jelin, E. (1987) Familia y unidad doméstica: mundo público y vida privada. CEDES, Buenos Aires.
- Jelin, E y Paz, G; (1991) Familia/Género en América Latina: cuestiones históricas y contemporáneas. CDSE Buenos Aires.
- Jelin, E. (1994) "Familia, crisis y después..." En Wainerman, C. (Comp.) Vivir en familia; Unicef/Lozada. Buenos Aires .
- Jelin, E. (2005) "Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales: Hacia una nueva agenda de políticas públicas"; CEPAL.
- Le Bonniec, Y. (2002) "Sistemas de Protección Social Comparados: Colombia, Brasil y México". En *Revista de Salud Pública* #4. Bogotá.
- Leibovich, J. (2005) "Los desafíos institucionales para reducir la pobreza en Colombia" Seminario: Medición de la Pobreza y Estrategias para Reducirla. Bogotá.
- Leisering, L. (2009) "Extending Social Security to the Excluded. Are Social Cash Transfers to the Poor an Appropriate Way of Fighting Poverty in Developing Countries?" *Global Social Policy*. Pp. 246-272.
- Linares B. y Quijano P. (2005), *Nueva ley para la infancia y la adolescencia en Colombia*. Disponible (mayo 24 de 2007) en: <http://www.unicef.org/co/Ley/Presentacion/ABC.pdf>
- Londoño, L. (2004) "Trabajo, seguridad social y flexibilidad". En Laguado, C. (Editor). En *La política social desde la constitución de 1991 ¿una década perdida?* Colección Centro de Estudios Sociales. Universidad Nacional de Colombia.
- Magliano, M. y Clavijo, J. (2011) "La trata de personas en la agenda política sudamericana sobre migraciones: la securitización del debate migratorio" en revista *Análisis Político*, N°71, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá-Colombia. Enero -abril. Pp. 149-164.
- Mantilla, G. (2004) "Gobernar y Asegurar: Una Lectura crítica de la seguridad democrática desde la filosofía política de Michel Foucault". En *Colombia Internacional*. #60. Universidad de los Andes. Bogotá. Pp. 156-175.
- Marchionni M. y Conconi, A. (2008) ¿Qué y a Quién? Beneficios y Beneficiarios de los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos. CEDLAS. Documento de trabajo. No. 76. Universidad de la Plata.
- Marshall, T. (1997) Ciudadanía y clase social. Editorial Alianza. Madrid.
- Marshall, T.H. (1963) 'Citizenship and Social Class', *Sociology at the Crossroads and Other Essays*. London: Heinemann.
- Martínez Franzoni, J. (2004), Regímenes de Bienestar en América Latina. Documento de Trabajo No. 11. Fundación CAROLINA. CeALCI.

- Martínez Franzoni, J. y Voorend K. (2008) "Transferencias condicionadas e igualdad de género: ¿blancos, negros o grises?". En *Rev. Ciencias Sociales Universidad de Costa Rica*, 122: 115-131/2008 (IV).
- Meertens, D. (1998) "Víctimas y sobrevivientes de la guerra: tres miradas de género" en, *Revista Foro*, Santafé de Bogotá, D. C. Colombia, Junio de 1998.
- Meertens, D. (2000) Ensayos sobre tierra, violencia y género. Facultad de Ciencias Humanas. Colección CES, Universidad Nacional de Colombia, diciembre de 2000.
- Meertens, D. (2001) "Cosiendo futuro: Cotidianeidad y proyectos de vida de mujeres desplazadas" en, "...En Otras palabras...", Grupo Mujer y Sociedad, Programa de estudios de Género de la Universidad Nacional de Colombia, Corporación Casa de la Mujer de Bogotá, enero-junio. Pp. 77 a 83.
- Mesa-Lago, C. (1978) *Social Security in Latin America. Pressure Groups, Stratification and Inequality*. University of Pittsburg.
- Mesa-Lago, C. y Bertanou, F. (1998). *Manual de economía de la seguridad social*. Montevideo, Uruguay: CLAEH.
- Murie, A. (1993) 'Cities and Housing after the Welfare State', visiting professor essay for the Amsterdam Study Centre for the Metropolitan Environment (AME). Ámsterdam: AME.
- Murillo, S. (2008) Capítulo I. Acerca de la Ideología. En: *Colonizar el dolor. La interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina. El caso argentino desde Blumberg a Cromañón*. Buenos Aires: CLACSO.
- Nucci, N. (2003) "¿Reproducción o subversión? Reflexiones sobre la familia desde el Trabajo Social" en Aquín, Nora (Compiladora), y otros en *Ensayos sobre ciudadanía. Reflexiones desde el Trabajo Social*. Espacio Editorial. Pp. 89-100.
- Nucci, N. y Sabogal, J. (2011) "Aproximaciones al estudio comparativo de las políticas públicas hacia las familias en Argentina y Colombia". Ponencia presentada en las III Jornadas Regionales de Trabajo Social "Políticas Sociales, Ciudadanía y Justicia Social. Desde Argentina hacia Latinoamérica". Hacia la Jornada Nacional "Universidad y Territorio. Las universidades con el pueblo y en la calle". Universidad Nacional de Villa María. Villa María, Provincia de Córdoba, Argentina. 1 y 2 de Julio de 2011.
- Núñez, J. y Cuesta, L (2002) "Evolución de las políticas contra la pobreza: de la revisión social a las transferencias condicionadas", en *Documentos CEDE*. Universidad de los Andes.
- Observatorio Metropolitano (2011) *La crisis que viene. Algunas notas para afrontar esta década*. Editorial Traficantes de Sueños. Madrid.
- Palacio, C. (2006) "El conflicto armado y el desplazamiento forzado en Caldas: crisis de la institucionalidad familiar" en Ardila, G. editor (y otros) *Colombia: migraciones, transnacionalismo y desplazamiento*, colección CES - Cátedra Manuel Ancizar. Universidad nacional de Colombia, Bogotá.
- Pardo, M (2005) "La proyección de los principios constitucionales de igualdad y de libertad sobre el derecho de familia durante la revolución francesa y el posterior viraje del código civil de napoleón: apuntes para una reflexión". *Anales de Derecho*. Universidad de Murcia. Número 23. Págs. 293-300
- Pereira, P. (2008) "*Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania*". En *Política social no capitalismo: Tendencias contemporáneas*. Cortez Editora.

- Pereyra, E. (2000) "Las reformas de primera y segunda generación en la Argentina: acerca del rol del Estado en el desarrollo". *Revista Taller. Volumen 5* No. 12. Abril.
- Puyana, Y. (2004) "Política para mujeres, una constante paradoja". En Laguado, C. (Editor). En *La política social desde la constitución de 1991 ¿una década perdida?* Colección Centro de Estudios Sociales. Universidad Nacional de Colombia.
- Puyana, Y. (2008) "Políticas de Familia en Colombia: Matices y orientaciones". *Revista de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Colombia*. Bogotá.
- Rawlings, L. (2004) "A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programs". Social Protection Unit, Human Development Network, The World Bank. August 2004.
- Rico de Alonso, A. (2005) Familia, pobreza y política social en Colombia. CEPAL, Santiago de Chile.
- Rojas, D. (2007) "Plan Colombia II: ¿Más de lo mismo?". En *Revista Colombia Internacional* # 65, ene-jun. Bogotá. Pp. 14-37.
- Rudra, N. (2005) "Globalization and the Strengthening of Democracy in the Developing World". *American Journal of Political Science*, # 49. Pp. 704-730.
- Sandoval M. y Baptista C. (2008) "Virginia Gutiérrez de Pineda: aportes al desarrollo del pensamiento social, del conocimiento de la familia y la formación de nación en Colombia" *Revista de Antropología y Sociología: Virajes*. Universidad de Caldas. No. 10, Enero - Diciembre. Pp. 107 - 154
- Segura, N. (1998) "Desplazamiento en Colombia: Perspectivas de Género", en *Revista Foro*, Santafé de Bogotá, D. C. Colombia, No.34, Junio.
- Sen, A. (1998) "Un Enfoque Ordinal para Medir la Pobreza", en *Cuadernos de Economía* Número 29, Universidad Nacional de Colombia, Segundo semestre de 1998.
- Serageldin, I. (1996) Sustainability and the Wealth of Nations. First steps an ongoing journey. World Bank.
- Shore, C. y Wright, S. (1997) "Policy. A new field of Anthropology", en: Shore, Cris y Wright, Susan (eds.), *Anthropology of Policy. Critical Perspectives on Governance and Power*, Routledge, London.
- Spicker, P; Álvarez Leguizamón, S y Gordon D. (2009) Pobreza: Un glosario internacional - 1a ed. - Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO.
- Sridhar, D. and Duffield A. (2006) "A review of the impact of cash transfer programmes on child nutritional status and some implications for Save the Children UK programmes". Save the Children.
- Therborn, G. (2006) Sexo e Poder. A Família No Mundo 1900-2000. Tradução de Elisabete Dória Bilac. Editora Contexto. Sao Paulo.
- Tobón, G. y Otero, Y. (1995) Mujeres y desplazamiento. Una realidad en la ciudad de Montería. Corporación María Cano, Montería. Abril.
- Turner, V. (1974) "Social Dramas and Ritual Metaphors". En: *Dramas, Fields and Metaphors. Symbolic action in Human Society*. Victor Turner, 23-59. Ithaca /London: Cornell University Press.
- Turner, V. (1988) El proceso ritual. Taurus, Madrid.

Valencia, E. (2009) "Conditional Cash Transfer Programs: Achievements and Illusions"; *Global Social Policy*; 167-171.

Veit-Wison, (2009) "Who Sets the Conditions? Conditionality, Reciprocity, Human Rights and Inclusion in Society". En *Global Social Policy*

Walby, S. (1990) *Theorizing patriarchy*. Cambridge, MA: Basil Blackwell.

Williams, Raymond (1980) *Marxismo y literatura*. Editorial Península. Barcelona.

Yeates, N. (2009) "Global Social Policy Forum: Editorial Introduction: Conditional Cash Transfers", *Global Social Policy*; 163-165.

Zigon, J. (2007) "Moral Breakdown and the Ethical Demand. A Theoretical Framework for an Anthropology of Moralities" in *Anthropological Theory*, 7(2): 131-150.

## **DOCUMENTOS ANALIZADOS CON ATLAS TI. (Organizados según la base de datos).**

### **DISCURSOS PRESIDENCIALES.**

P 1: 15 años del hotel las Américas en Cartagena 20-11-09

P 2: Celebración del día internacional de la Mujer 08-03-11

P 3: 25 años del diario el mundo. Medellín, 22-04-04.

P 4: 30 años de la Universidad Autónoma de Manizales 21-08-09

P 5: 40 años del fondo nacional del ahorro. Bogotá 25-02-09

P 6: 60 años de la U de los Andes 16-1-107

P 7: acuerdo nacional para la equidad entre mujeres y hombres. 14-10-03

P 8: Asamblea general de la Organización Mundial de Turismo 26-11-07

P 9: Cátedra Colombia. Aniversario escuela superior de guerra. Bogotá 05-05-06.

P10: Celebración del día de la madre comunitaria Bogotá 29-05-2009

P11: Celebración del mercado de capitales y la bolsa de valores de Colombia 02-07-2009

P12: Ceremonia ascensos alféreces del ejercito en Bogotá. 03-06-09

P13: Clausura congreso CONALTUR 04-09-2009.

P14: Concejo de ministros públicos. Bogotá 23-09-2006.

P15: Conferencia internacional sobre Colombia. Bogotá 30-11-07

P16: Congreso de la Asociación Nacional de Industriales ANALDEX 05-09-08.

P17: Congreso de seguridad privada 17-08-07

P18: Congreso evolución de las redes de protección social en América Latina 29-10-09.

P19: Congreso Nacional Agrario. Bogotá 07-11-07.

P20: Conmemoración 25 años Fondo Nacional de Garantías. Bogotá 22-02-07

P21: Conmemoración 35 años de Fedesarrollo. Bogotá. 27-04-06.

P22: Conmemoración señor Chebar dueño de almacenes Pepeganga- Bogotá10-02-2009.

P23: Consejo Comunal 248 Medellín 13-09-09.

P24: Consejo Comunal 219 La Plata (Huila) 19-10-08.

P25: Consejo Comunal 249 armenia 19-09-09.

P26: Consejo Comunal de Bogotá 21-07-07.

P27: Consejo Comunal de Gobierno #223 Villavicencio 07-02-09.

P28: Consejo Comunal de gobierno #4 Educación temático. Manizales 02-10-06.

P29: Consejo Comunal de gobierno #5 Temático SENA. Medellín 09-09-06.

P30: Consejo Comunal de gobierno #241. Cartagena. 11 07 09.

P31: Consejo Comunal de gobierno buenaventura 21 02 2009.

P32: Consejo Comunal de gobierno. Sector salud #222 17-01-09.

P33: Consejo Comunal de gobierno. temas de educación # 251 10-10-09.

P34: Consejo Comunal Facatativa 25-04-09.

P35: Consejo Comunal Giradot 51 06-10-07.

P36: Consejo Comunal Popayán #128. 08-04-06.

P37: Consejo Comunal Urrao 28-02-09.

P38: Consultorio empresarial Cúcuta 03-03-09.

P39: Ceremonia ascensos brigadieres generales de policía. Bogotá. 05-06-09.

P40: Decima jornada de actualización en ginecología 28-02-08.

P41: Día del soldado herido en combate Bogotá 04-11-09.

P42: Encuentro con 5000 mujeres de Familias en Acción .Tolima Junio 06-03.

P43: Encuentro de enlaces municipales del programa FA Cartagena 18-09-09.

P44: Encuentro nacional de familias guardabosques. Santa Marta. 05-09-06.

P45: Encuentro de gobierno, nación departamento y municipios 02-07-09.

P46: entrega de certificados ICONTEC a entidades Ministerio de Agricultura 03-02-09.

P47: Graduación jóvenes en Acción Cartagena 03.-04-03.

P48: II foro de la microempresa 09-02-07.

P49: Inauguración Domingueka. Familias guardabosques 18-07 -08.

P50: Inauguración edificio de Artes y Ciencias de la Universidad de caldas 21-08-09.

P51: Inauguración de la institución educativa las Margaritas. Medellín 27-01-09.

P52: Incentivos bachilleres Bucaramanga. 18-10-09.

P53: Instalación Congreso de la república 20-07-09.

P54: IV Congreso mundial de micro seguros 05-11-2008.

- P55: IX Congreso Nacional de Cooperativismo. Cartagena 22-09-06.
- P56: Lanzamiento de la Banca de Oportunidades. Ibagué. 02-04-07.
- P57: Lanzamiento nueva fase de familias en Acción. Bogotá 14-02-07.
- P58: Mensaje de navidad. Puerto Ospina (Putumayo). 24-12-09.
- P59: Conmemoración 116 años de la Policía 13-11-07.
- P60: Premiación del colombiano ejemplar 2008. Medellín. 05-02-09.
- P61: Presentación Encuesta de Nutrición. Bogotá. 08-10-05.
- P62: presentación del Tecno Parque Central del Sena, en Soacha, 19-02-09.
- P63: Presentación de la Red Interamericana de Protección Social de la ONU. Nueva York 22-09-09.
- P64: Primer conclave de seguridad ciudadana. Bogotá 30-09-09.
- P65: Primer congreso internacional de libertad religiosa 29-09-09.
- P66: Saludo cuerpo diplomático acreditado en Colombia. Bogotá. 25-01-06.
- P67: Seminario de inducción de alcaldes y gobernadores 29-11-07.
- P68: Simposio conflicto armado y juventud. Bogotá. 23-07-03.
- P69: Subsidios mujeres en Foro Perspectiva de Género- Bogotá 08-03-04.
- P70: El Tambo (Cauca), Semana de la Democracia. 25-10-07.
- P71: Visita Carmen de Bolívar. Municipio zona de rehabilitación 03-04-03.
- P72: VLL Congreso de la Union Comercial (UNDECO) Barranquilla 24-04-09
- P73: XV Congreso jurisdicción de lo Contencioso administrativo. Medellín 16-09-09.
- P74: XVII Cumbre iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. 10-10-07.

## **DOCUMENTOS DE EVALUACIÓN**

- P75: Documento 2669 Consultoría Prueba Piloto Comunidades Indígenas.
- P76: Documento 3743 Evaluación del Programa Familias en Acción para Población Desplazada.
- P77: Aprendizaje Colectivo (Familias en Acción) (2005)
- P78: Balance Siete Herramientas de Equidad.
- P79: El Camino Recorrido (Familias en Acción) (2010).
- P80: Evaluación de Políticas Públicas #4 Familias en Acción.
- P81: Evaluación económica del componente educativo de Familias en Acción.
- P82: Evaluación Programa Familias en Acción desde el componente económico.
- P84: Familias en Acción. Políticas Públicas #1.
- P85: Informe de Operaciones Familias en Acción de 2006. Institute for Fiscal Estudios. Econometría S.A.
- P86: Reactivación Social. Siete herramientas para la equidad 2003.

P87: Evaluación de Políticas Sociales. #3. Red de Apoyo Social.  
P88: Reportes de Evaluación #1.  
P89: Reportes de Evaluación #5.SINERGIA.  
P90: Reportes de Evaluación #8 SINERGIA.  
P91: Serie Reportes de Evaluación #6 Familias en Acción.

## **NOTAS DE PRENSA**

Revista Dinero (2002) "La Red de Apoyo Social y Familias en Acción".  
Revista Semana (2002) "Trabajo infantil".  
Diario el Tiempo (2003) "Entregan Auxilios para niños" 10-11- 2003.  
Armada Nacional de Colombia (2004) "Integración comunitaria en la jornada nacional de vacunación". 30-08-2004.  
Diario el Tiempo (2003) "Alcaldes no Apoyaron Familias En Acción". 25-11-03  
World Bank Press. (2005) "Colombia: Banco Mundial aprueba US\$86,4 millones para red de seguridad social" 1-11-05  
Terra. (2005) "Gobierno contratará créditos por 111,4 millones de dólares" 28-03-05  
Diario el Tiempo (2006) "Según autoridades, 60 por ciento de los desplazados de la toma de Bosa ya son atendidos".02-08-06  
Voltaire NET (2006) "El Trabajo Infantil en Colombia". 28-08-06  
Actualidad Étnica (2008) "No más 'Siervos sin tierra' dice la Marcha contra el Hambre", Bogotá, 12-09-08.  
Diario el Tiempo. (2006) "En red de protección contra la pobreza extrema se invertirán 18,7 billones de pesos hasta el 2010". 27-09-06  
Armada Nacional de Colombia, nota de prensa (2006). "Infantería de Marina se integra con el programa Familias en Acción". 10-12-06  
Diario el Tiempo (2006)" Familias En Acción, Eje Contra Pobreza Extrema". 27-09-06.  
Telesur (2006) "Reelecto presidente e histórico resultado de izquierda en Colombia". 29-05-06.  
Revista Semana (2006)"\$20 billones para acabar con la pobreza extrema". 25-09-06.  
Revista Semana (2006)"El crecimiento va en contra de los pobres"14-10-06.  
Revista Semana.(2006)!Hagan Fila! 03-11-07  
Fundación Gama. (2007) "Subsidios y embarazos". 18-08-07  
Informativo del Congreso de la república. (2008) "Familias: ¿sin acción?" Cecilia López, nota de prensa de la congresista. 15-04-08

Biodiversidad en AL y el Caribe (2008). Colombia: propuesta de UNIDAD del Movimiento Indígena. 08-08-2008.

Revista Semana (2008) "Familias en Acción y SISBEN por votos". 05-06-08.

Periódico Portafolio (2008) "En 2009 el Gobierno aumentaría sus gastos en \$20,85 billones, 16,6% más con relación a este año".

Periódico Portafolio (2008) "Gobierno gasta a manos llenas sin oír recomendaciones de la Comisión del Gasto".

Periódico Portafolio (2008) "¿Duplicar la meta de familias en acción?"

Diario el Tiempo (2008) "Senadora Cecilia López propone acabar el estado comunitario de Uribe y rescatar el de bienestar". 28-05-08.

The New York Times (2007) "New York City to Reward Poor for Doing Right Thing". 30-03-07.

Revista Semana (2010) "Debate presidencial 2010. Antanas Mockus, candidato". 19-05-10.

## **OTROS DOCUMENTOS INSTITUCIONALES REFERENCIADOS.**

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR (2009) 2008 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons. [Consultado el 12 de Diciembre de 2011]. <http://www.unhcr.org/>

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), (2004). "Reformulación y Redireccionamiento de la Cartera Social para apoyar el Plan de Emergencia Social de la Argentina". [Consultado el 10 de Marzo de 2009]. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=387621>

Consejo Nacional de Política Económica y Social (2006) "CONPES 102 Red de Protección Social Contra la Pobreza Extrema", de Septiembre de 2006.

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, (CODHES) (2011) CODHES Informa. *Boletín informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*, Número 7, Bogotá. [Consultado el 10 de Marzo de 2011]. [www.codhes.org](http://www.codhes.org).

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2012). Departamento Nacional de Planeación (DNP). Varios años. Resultados cifras de pobreza, indigencia y desigualdad. [Consultado el 15 de Febrero de 2012]. Disponible en: <http://web.presidencia.gov.co/sp/2010/abril/30/mesep.pdf> Abril.

DESC (2010), *Informe alterno al quinto informe del Estado colombiano, ante el comité de derechos económicos, sociales y culturales*. Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Gente Nueva Editorial. Bogotá.

Familias en Acción (2004) Biblioteca de la Madre Líder, "Abc del Familias en Acción", Presidencia de la República de Colombia, Fondo de Inversiones para la Paz, Programa Familias en Acción, Cartilla No. 4. Bogotá D.C. Primera edición marzo de 2004.

Familias en Acción (2010) El camino Recorrido.

Global Exchange (2010) Análisis del programa familias en acción en el marco de los procesos electorales en Colombia. [Consultado el 12-06-2010]. <http://www.globalexchange.org/countries/americas/colombia/Informe.pdf>

Ley 1098. (2006) Código de la Infancia y la Adolescencia. Bogotá Colombia.

Ley 294 (1996) “Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar”. Diario Oficial No. 42.836, de 22 de Julio de 1996.

Lineamientos Generales para la Inclusión y Atención de la Familia (2007). ICBF.

Lineamientos técnico-administrativo-misionales y herramientas metodológicas para la inclusión y la atención de familias en los programas y servicios del ICBF (2006) ICBF, OIM y SINAPSIS.

Ministerio de Desarrollo Social (2010). Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo Nacional y Popular. Tomo I y Tomo 2. Presidencia de la Nación. Argentina.

Plan Colombia (1999) *“El Plan para la Paz, la Prosperidad y el Fortalecimiento del Estado”*.

Plan de Desarrollo, gobierno de Andrés Pastrana (1999). “Cambio para construir la paz”. 1998-2002. Plan aprobado por la Ley 508 de 1999.

Plan Nacional de Desarrollo Álvaro Uribe Vélez “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”. (2006-2010).

Plan Nacional de Desarrollo Álvaro Uribe Vélez “Hacia un Estado Comunitario”. (2002-2006).

Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD) (2003). 23 de Junio de 2003.

PROFAMILIA (2005) Encuesta Nacional de Demografía y Salud de Profamilia.