



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**  
**PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**Los Discursos de la Pobreza: Un Análisis desde los Programas de  
Transferencias Monetarias Condicionadas**

**Estudio Comparativo Chile y México.**

**TESIS**

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE DOCTOR (A) EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
SOCIALES, ORIENTACIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

**PRESENTA:**

**CECILIA PAZ CONTRERAS RAMÍREZ**

**TUTOR (A) PRINCIPAL**

**DOCTORA MARÍA CRISTINA BAYÓN**

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES, UNAM**

**COMITÉ TUTOR**

**DOCTOR FELIPE HEVIA DE LA JARA**

**CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SUPERIORES EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL,  
CIESAS GOLFO**

**DOCTOR MINOR MORA SALAS**

**COLEGIO DE MÉXICO, COLMEX A.C.**

**CIUDAD DE MÉXICO, NOVIEMBRE DEL 2017.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## Contenido

### CAPÍTULO I.-

Introducción .....	4 - 7
La relevancia de los países de estudio: Chile y México, el “éxito” y la “persistencia .....	8-13
Chile y México en Perspectiva Comparada .....	14-15
La relevancia de los Discursos: ¿qué hay detrás de las políticas sociales? .....	16 - 19
Metodología .....	19 - 22
Organización de la investigación .....	22 - 24

### CAPÍTULO II.-

#### Trayectorias del Modelo Neoliberal en Chile y en México: implicancias en la política social (1990 – 2017)

Introducción .....	25 - 26
I.- Antecedentes de la adopción y evolución del modelo neoliberal en Chile y en México ..	27 - 35
II-El “rendimiento” del modelo neoliberal: los “resultados” en Chile y en México .....	35 - 59
III-Períodos y procesos de la política social en Chile y en México (1990 – 2000) .....	59 - 73
1) Chile y México: principales características de la política social entre 1990 – 2000 .....	62 - 68
2) Chile y México: principales características de la política social entre 2000 – 2017 .....	68 - 73
Principales Hallazgos del capítulo.....	73-75

### CAPÍTULO III.

#### La pobreza como construcción social: Discursos, debates y perspectivas

Introducción .....	76 - 77
Los discursos de la pobreza y la política social .....	77 - 80
La construcción social de la pobreza .....	80 - 82
Los pobres, ciudadanos de segunda clase, y la perspectiva de la exclusión.....	82 - 84
Las representaciones acerca de las causas de la pobreza .....	84 - 88
Acerca de las percepciones de la pobreza en Chile y en México .....	88 - 91
El disciplinamiento de los pobres .....	92 - 94
II. La pobreza y los pobres desde la política social.....	94 - 98
Los organismos internacionales y la “neoliberalización” de los programa sociales.....	98 - 102
La perspectiva de las “Capacidades” y su incorporación en la política social .....	102 - 104
Retomando las ideas centrales de la Perspectiva Sociológica.....	104-105

### CAPÍTULO IV.-

<b>Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. La estrategia para la superación de la pobreza en Chile y en México</b>	
Introducción.....	106 - 107
I. Transferencias Monetarias Condicionadas en Chile y en México: El paradigma de la superación de la pobreza en América Latina .....	108 - 112
II. Marco general de la política social en Chile y en México .....	112 - 115
III. Programas Similares, realidades particulares .....	115 - 140
Los supuestos detrás de los programas .....	140
Diagnóstico de la pobreza.....	140- 151
Población Objetivo .....	151 - 158
Definición de la Pobreza y Estrategias de Superación .....	158 - 162
Retomando Ideas Centrales del Capítulo .....	162 - 164
<b>CAPÍTULO V</b>	
<b>Chile: “El neoliberalismo bajo la piel”</b>	
Introducción.....	165 - 166
La pobreza como falta de esfuerzo y espíritu de superación.....	167 - 177
La negación de la pobreza .....	177 - 183
La Visualización de las desigualdades: “Los dos Chiles” .....	183 - 188
El Apoyo Familiar: su discurso acerca de la pobreza y de los pobres .....	188 - 198
Paternalismo y Asistencialismo disfrazado: integración y contradicciones de los Apoyos Familiares frente al discurso institucional .....	199 - 204
Retomando Ideas Centrales del Capítulo.....	204-205
<b>CAPÍTULO VI.</b>	
<b>México: La Experiencia “precaria” del Neoliberalismo</b>	
Introducción.....	206 - 207
Comprobando la pobreza: “nos investigan todo.....	207 - 211
Jerarquías Locales: el Rol y el “poder” de las Vocales .....	211 - 217
Años de ser Beneficiarias .....	217 - 231
Tecnocracia, control y vigilancia.....	231 - 237
Niveles de profesionalización, coordinación y capacitación .....	238 - 240
<b>CAPÍTULO VII.....</b>	
Conclusiones .....	242 - 258
Bibliografía.....	259-271
Anexo Metodológico.....	272 - 295.

# CAPÍTULO I.

## Los Discursos de la Pobreza y las Políticas Sociales

### Introducción

Las políticas sociales pueden ser interpretadas como uno de los medios utilizados para generar, reproducir y transmitir ciertas ideas e imágenes en torno a los pobres y la pobreza. Claro está, que en la construcción y transmisión de estas dimensiones simbólicas también participan otras instancias o espacios como, la escuela, el barrio, los medios de comunicación, el discurso político y los think tanks, por mencionar sólo algunas.

El interés de este trabajo de investigación, radica en conocer y explorar cuáles son los discursos sobre la pobreza y los pobres que subyacen a las políticas sociales, específicamente a los programas de combate a la pobreza. Nos interesa conocer cómo es explicada la pobreza y cómo son visualizados los pobres, explorando sus implicancias tanto para los beneficiarios de estos programas como en relación a los modos en que la pobreza es representada y explicada socialmente en contextos diferenciados. Por ello analizamos dos países, Chile y México, como casos paradigmáticos en América Latina, en torno a la implementación y agudización del modelo neoliberal.

Los discursos, no sólo abarcan una perspectiva semántica en torno al lenguaje y la construcción de los programas sociales; los discursos acerca de los pobres y de la pobreza se enmarcan en el análisis de las dimensiones simbólicas y culturales del problema, relacionadas con las experiencias, imágenes, estereotipos y representaciones acerca de la pobreza (y de los pobres), que se construyen y reproducen socialmente (Harding, 2007; Harding y Lamont, 2010; Lamont y Small 2008; Bayón 2012, 2013, 2015). La dimensión simbólica es probablemente la menos explorada en los estudios sobre la pobreza.

Tradicionalmente centrados en análisis descriptivos de la carencia de recursos y condiciones de vida de los grupos más desfavorecidos, rara vez se preguntan por los modos particulares en que estas condiciones son problematizadas (Bayón, 2015: 23).

El análisis que aquí se propone, plantea la necesidad de una problematización de la política social, más allá de dimensiones meramente técnicas, y una complejización de la pobreza, más allá de áreas estrictamente materiales. Cuando planteamos la problematización de la política social, nos referimos precisamente a profundizar en el análisis de las dimensiones simbólicas y culturales, que también son relevantes para el estudio de la administración pública, ya que este análisis permite conocer desde qué supuestos parten las políticas públicas y especialmente las políticas sociales destinadas a los pobres.

La pobreza es una problemática compleja que no se limita a las dimensiones económicas y políticas, por lo que el debate en torno a ésta, sin excluirlas, debería ir más allá de cuestiones de medición y complejidades técnicas. El análisis en torno a las dimensiones materiales de la pobreza es sin duda fundamental, sobre todo en contextos como el latinoamericano, donde aún una buena parte de la población no tiene acceso a cubrir sus necesidades básicas (CEPAL, 2013, 2014, 2015). La pobreza es claramente un problema material y estructural.

Desde el contexto latinoamericano, los cambios en los modelos de desarrollo, básicamente desde la estrategia basada en la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) a un modelo basado en la liberalización de los mercados, también tuvo sus implicancias en los enfoques y paradigmas de las políticas sociales. Esto significó una serie de cambios y reformas en los países; desde sus modelos de producción, sus economías, la manera de hacer política, lo social, lo cultural y lógicamente también nuevas formas de pensar y hacer las políticas públicas.

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

En un escenario neoliberal, parte importante de las estrategias que los gobiernos latinoamericanos han considerado frente a la pobreza desde mediados de los noventa, se vincula con los programas de combate o superación de ésta. Estos se basan particularmente en los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas o Conditional Cash Transfers Programs<sup>1</sup> (CCT). Cabe señalar que estos programas, forman parte de la política social<sup>2</sup>, pero no la representan en su totalidad. Estos programas fueron definiendo nuevas formas de vinculación entre el Estado y los pobres. La estabilización de este tipo de programas es indicativa

---

<sup>1</sup> “Como paradigma de los Programas de Transferencias en Efectivo Condicionadas (PEC), pertenece a una nueva generación de políticas sociales caracterizadas por su orientación al desarrollo de capital humano, focalizados en familias en condiciones de extrema pobreza, preferentemente rurales, y destinadas a aumentar la demanda de servicios de educación, alimentación y salud por medio de la entrega de apoyos monetarios condicionados al cumplimiento de ciertas actividades. Los Programas de Transferencias en Efectivo Condicionadas o *Conditional Cash Transfers Programs (CCT)* aparecen hoy como una de las innovaciones latinoamericanas más eficientes para abatir la pobreza, a punto que ya son decenas de países de América, África, y Asia que cuentan con programas similares inspirados en los modelos de Progresía/Oportunidades mexicano y Bolsa Familia brasileño, incluyendo la ciudad de Nueva York”, (Hevia De La Jara, 2009: 18).

<sup>2</sup> La política social abarca diversos ámbitos del desarrollo, no sólo la “superación de la pobreza”, se vincula con la política económica, la política educativa, política energética; etc. Las políticas sociales consideran además aspectos y áreas tales como: los derechos sociales, elevación del nivel de vida colectivo, servicios sociales, beneficios sociales, calidad de vida, atención social, organización social, participación, construcción ciudadana, democracia, desarrollo sustentable, desarrollo local y capital social, entre otras. La política social usa el poder político para reemplazar, completar o modificar operaciones del sistema económico, con el fin de alcanzar resultados que el sistema económico no lograría por sí mismo, y al hacer esto, lo hace orientado por valores distintos a los de las fuerzas del libre mercado (Marshall, 1975). Desde la teoría de las políticas públicas (Lahera, 2002; Olavarría, 2009; Aguilar, 2011), la política social constituye un conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos que el Estado pone en práctica, conducentes a la preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad posible.

de un leve giro político e ideológico en el tratamiento de la pobreza (Midaglia, 2012: 82 - 83).

Al respecto, Roberts (2006) señala que la pobreza ha tendido a institucionalizarse, a través de este tipo de programas, donde la población de bajos ingresos es categorizada en diferentes niveles de pobreza, como pobres moderados, indigentes; a los que se proveen paquetes de ayuda sobre la base de criterios técnicos e impersonales. En torno a los procesos de focalización, los pobres se constituyen en clientes individualizados del Estado.

Los mecanismos de selección que tienen este tipo de programas, parecen más bien un “secreto” entre tecnócratas, más que definir un modelo eficiente, por cuanto no hay conocimiento público de los puntajes, los mecanismos y las formas en que finalmente se selecciona a los beneficiarios. No hay exigibilidad en el proceso de selección; y como plantea Ceballos (2005) esto puede ser más bien una suerte de “lotería”.

Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, como Familias en Chile y Prospera en México, son portadores de un discurso particular en torno a la causas de la pobreza; el diagnóstico que hacen de ésta y cómo caracterizan a los pobres, desde la categoría de beneficiarios.

Los supuestos en torno a la pobreza y a los pobres, detrás de Programas como Familias y Prospera, develan mucho más que complejidades técnicas, mediciones y análisis de diseño e implementación de estos Programas.

Este trabajo de investigación, nos conducirá a dilucidar y comprender, cómo son definidos y caracterizados los pobres; como les son atribuidas una serie de características, estigmas, estereotipos y actitudes; y cómo a su vez esto es reproducido y transmitido por este tipo de programas sociales.

## **La Relevancia de los Países de Estudio: Chile y México, el “Éxito” y la “Persistencia”**

En el contexto Latinoamericano, Chile y México representan experiencias interesantes de ser analizadas, ya que refieren a dos casos “paradigmáticos” de la adopción e implementación del modelo neoliberal. Los alcances del modelo también se relacionan con los planteamientos en torno a la política social, y los “resultados” que ambos países han tenido frente a problemáticas como la pobreza y la desigualdad. En este sentido, Chile y México pueden ser referidos como paradigmáticos, pero de maneras diferentes, lo que justifica su análisis como casos de estudio comparado.

Chile ha tendido a visualizarse como un caso de “éxito” en cuanto a la aplicación, evolución y resultados del modelo, incluso en el ámbito social (Riesco, 2009; Larrañaga, 2010). En contraste, México puede analizarse desde un caso de “persistencia”, donde particularmente la implementación y desarrollo del modelo han agudizado problemáticas históricas (Bayón, 2009).

La experiencia neoliberal chilena ha sido considerada como paradigmática desde el contexto latinoamericano. A grandes rasgos, un consenso interpretativo se impone. Chile habría transitado de un modelo “Estado-céntrico” a un modelo “mercado-céntrico” (Garretón, 1983 y 2000), o, como lo enuncia de manera figurativa Tironi (2005 y 2006), de un modelo de sociedad “francés” a un modelo “norteamericano”, y dentro de éste, de un modelo a la “Chicago”, bajo la dictadura, a otro a la “Boston”, bajo la Concertación de Partidos por la Democracia. En todo caso, el modelo neoliberal que se consolidó disminuyó globalmente el rol del Estado, encerrándolo en lo que algunos denominan una función subsidiaria, frente a un “mercado” que se habría “liberado” cada vez más de toda coerción social. (Martucelli y Arteaga, 2012).

Se podría plantear que en Chile se ha ido modificando la relación entre el Estado y el mercado, sobre todo a partir de los noventa en adelante, lo que no

sólo ha afectado a la economía sino que además a las relaciones entre los grupos sociales, que a su vez, a causa de una economía que se orientó a la exportación y el comercio internacional y más tarde al mercado de capitales, que reguló sobre nuevas bases el mercado de trabajo y transformó los principios de protección social y los servicios públicos a los cuales los ciudadanos pueden tener acceso (Martucelli y Arteaga, 2012).

Todo este proceso pasó por decisiones políticas vinculadas a la flexibilización laboral, la descentralización de la negociación colectiva, la privatización de las pensiones y el aumento creciente del peso del mercado en la provisión del bienestar social, lo que entrañó nuevas formas de informalidad y desigualdad (Fraile, 2009; Riesco, 2009).

La experiencia neoliberal en México, se enmarca en lo que Bayón (2009) caracteriza como la *“persistencia de un modelo excluyente”*<sup>3</sup>, señalando que un punto de partida ineludible para entender las actuales tendencias, es que los altos niveles de desigualdad en la distribución de oportunidades (de ingreso, empleo, educación, salud, etc.), la profunda incidencia de la pobreza y la segmentación en el acceso a los servicios sociales son rasgos persistentes en la trayectoria del país (Bayón, 2009: 331). El modelo neoliberal ha experimentado muy pocas variaciones entre la relación Estado y mercado a partir de su implementación definitiva en 1984<sup>4</sup>. En el caso de México, al hablar de persistencia se hace referencia a problemáticas existentes desde la generación del Estado nación posrevolucionario, y que precisamente han persistido y se han complejizado con la adopción e implementación del modelo pro mercado. Sobre todo en lo que refiere al estancamiento económico y su vinculación con la superación de pobreza y la desigualdad. Diversos trabajos coinciden en señalar los saldos negativos de la

---

<sup>3</sup> Esto no implica que el neoliberalismo “a la chilena” no sea excluyente. Por el contrario, de hecho el sistema de protección social, si bien podría decirse “universal”, es bastante estratificado (esto se desarrolla en el capítulo siguiente). La diferencia fundamental radica en los cambios económicos, sociales y políticos que ha experimentado Chile constantemente desde el inicio de la etapa neoliberal en 1973. De hecho hay autores que plantean que en Chile se ha transitado en distintas fases del modelo neoliberal (Moulian, 1997; 2006; Ffrench-Davies, 2008; Castells, 2005).

<sup>4</sup> El programa neoliberal puesto en práctica en México, inicia desde 1983, incluyendo cambios tanto en la política económica y social, pero estas transformaciones se consolidan y se hacen decisivas desde 1988 (Tello, 2010).

economía mexicana en torno a la experimentación neoliberal (Cordera y Cabrera, 2007; Cordera y Tello 2010; Tello, 2010).

Lo que la OCDE (2010) llamo, “resultados decepcionantes”, traducidos en una persistente desigualdad en la distribución de la riqueza y del ingreso; abrumadora pobreza y lamentables condiciones de existencia en por lo menos la mitad de la población; reducidos ingresos fiscales, que apenas soportan un menor y raquítico gasto público programable; insuficiente y deficiente infraestructura básica (uso y aprovechamiento de agua, energéticos, comunicaciones y transportes); desarticulación productiva, sobre todo en las actividades industriales (las manufacturas); pocas oportunidades de empleo bien remunerado, estable y seguro; crecimiento de la informalidad en el mercado de trabajo y migración masiva a Estados Unidos, ante la falta de oportunidades en el país, son algunas de las expresiones de ello (Tello, 2010: 247 – 249; OCDE, 2010).

En contraste con lo anterior, la referencia a Chile como un caso de “éxito” en la región tiende a vincularse con el constante y sostenido crecimiento económico que experimentó el país desde 1990 (y por lo menos hasta 2005). Esto permitió a los gobiernos de la Concertación, generar una estrategia de promoción económica y social que complementará elementos de estabilidad política e institucional, así como un clima social de tranquilidad, en un país marcado por un largo y duro proceso de dictadura militar. A su vez, los logros en el crecimiento económico permitieron la recuperación de los salarios, plantear la reforma tributaria para incrementar el gasto público y social; y reducir la pobreza a niveles importantes. En términos generales, a fines de la dictadura militar, los índices de pobreza aún eran de 42 por ciento de la población; hacia mediados de los noventa, está se había reducido a un 21, 7 por ciento (Mideplan, 1997, 2001, 2004 y CEPAL, 2013, 2014).

Pero, la desigualdad ha caracterizado también la experiencia neoliberal en Chile, haciendo cada vez más evidente las distancias materiales y simbólicas

entre los diferentes grupos sociales. A pesar de los connotados logros en torno a la superación de los índices de pobreza en comparación con otros países de la región, como por ejemplo el caso de México, lo cierto es que Chile no ha logrado disminuir los niveles de desigualdad, los que incluso aumentaron durante los gobiernos de la centro – izquierda.

La política social ha introducido cambios entre la relación, Estado – mercado y ciudadanía, y ha tenido cierta eficiencia en términos de acceso y cobertura de los servicios sociales, pero a la vez se ha generado una progresiva segmentación y diferenciación entre los accesos y calidad de los servicios, provocando tensiones y contradicciones entre un discurso pro derechos y la reproducción de las desigualdades.

La presencia de un discurso progresista (Maldonado, 2012), entre 2000 y 2010<sup>5</sup>, se plasmó en algunas de las políticas sociales más importantes de este país, desde el Plan AUGE en salud, la reforma previsional con la “Pensión Solidaria Universal” y un sistema de protección social permanente, “Chile Solidario” y “Chile crece Contigo”. Estas políticas tuvieron como eje articulador la problematización de la desigualdad y proyectar una preocupación de los gobiernos concertacionistas por asegurar la igualdad de oportunidades (Martín, 2009). Algunos trabajos (Álvarez y Fuentes, 2009; Castillo, 2012; Maldonado, 2012) han hecho hincapié en las contradicciones entre la construcción retórica del discurso de la centro izquierda chilena, en torno a la igualdad de oportunidades y la promoción de los derechos plasmados, en los principales programas y reformas sociales, y la permanente legitimación de las desigualdades desde las mismas instituciones del Estado, en salud, educación y vivienda, principalmente. La igualdad de oportunidades, ha sido el paradigma en que se ha sustentado la política social chilena, a partir de 2000 en adelante.

---

<sup>5</sup> Período que corresponde a los dos gobiernos socialistas del pacto concertacionistas, Lagos y Bachelet (en su primer gobierno). Esto se profundiza en el capítulo siguiente.

En el caso de México, además de las características señaladas anteriormente, la referencia a un caso de “persistencia”, también obedece a que la discusión acerca de la superación de la pobreza y las acciones de los gobiernos, han tendido a concentrarse desde los noventa, en los programas focalizados en los que se ha enmarcado la política social. La piedra angular de la política social mexicana se ha centrado desde Pronasol, Progresá, Oportunidades, La Cruzada Nacional contra el Hambre, y hasta hoy, con Prospera, Programa de Inclusión Social. Esto, a pesar de los desalentadores resultados de estos programas, los que han sido evidenciados tanto desde análisis académicos (Boltvinik, 2004; Codera y Cabrera, 2007; Duhau, 2001; Valencia, 2005; Banegas y Mora, 2012), así como también, por las mismas instituciones de evaluación, tales como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL (2014, 2015), o incluso por los mismos organismos internacionales que han avalado y alentado el desarrollo de este tipo de programas, no sólo en México, sino que en toda la región. Recientemente el Banco Mundial (2015) señaló que en México, tras veinte años de transferencias monetarias, la pobreza se mantiene en los mismos niveles que tenía en 1992.

Si bien ha habido algunas modificaciones en los esquemas de estos Programas, de corte más técnico y político, como por ejemplo desde un marco más comunitario que caracterizó a Pronasol, a un esquema basado en la atención focalizada en los individuos y sus familias, inaugurando las transferencias monetarias condicionadas a partir de 1997 con el Programa Progresá, y la ampliación de la cobertura a los sectores urbanos; lo cierto es que las acciones para reducir la pobreza en México, se han concentrado en este tipo de Programas y en la tecnificación de los instrumentos de medición, en ausencia de una política salarial y la recuperación del salario mínimo.

En términos de políticas públicas, la política social en México, a través de este tipo de programas, ha tenido un desarrollo incremental (Limblom, 1997), ya que el modelo de las transferencias monetarias ha ido creciendo y

“perfeccionándose” cada vez más, hasta tomar un lugar central que parece perfilarse como la política social por excelencia. Junto a una tematización de la pobreza como un problema “técnico”, centrado en la discusión acerca de su medición y los programas focalizados, la desigualdad ha tendido a estar ausente en el debate y discurso político. Es necesario aclarar, que un buen sistema de medición de la pobreza es fundamental, para orientar las decisiones de política pública en cualquier contexto. De hecho en México, ha habido avances y logros muy importantes al respecto, siendo pionero en torno a la medición multidimensional de la pobreza. El punto aquí, es poner de manifiesto, el hecho que detrás de un discurso técnico y de medición, se desvía la atención de la problemática de la desigualdad en relación a la persistencia de la pobreza en México.

Actualmente, los cambios introducidos por Prospera, Programa de Inclusión Social, radican primeramente, en hablar concretamente de derechos sociales en sus reglas de operación (Diario Oficial, Reglas de Operación, Prospera, 2016), lo que antes había estado más bien ausente. Esto había sido mencionado someramente en las reglas de operación de Oportunidades. Desde Prospera, también se suma un nuevo componente a los ya conocidos alimentación, salud, educación; se agrega el componente de vinculación, que se relaciona con el concepto de inclusión social, ya que la inclusión laboral y financiera es el objetivo de este nuevo pilar del Programa.

Igualmente en el caso de Chile, el cambio de Puente, al Ingreso Ético Familiar y actualmente Programa Familias, hace modificaciones en cuanto a un acompañamiento laboral del Programa, haciendo frente a la críticas respecto de que este tipo de políticas, no se vinculaban con temas de inserción laboral.

## **Chile y México en Perspectiva Comparada**

Para el análisis comparado entre Chile y México, se establecieron tres ejes de referencia: 1) Los procesos políticos, económicos y sociales; 2) La respuesta gubernamental frente a la pobreza y; 3) Las representaciones de la pobreza y de los pobres en la construcción de la política social.

Siguiendo a Lepianka (et al., 2010), los contextos a nivel nacional, influyen en las explicaciones de la pobreza a través de tres elementos principales: 1) la estructura socioeconómica del país; 2) el régimen de bienestar; 3) la cultura, valores, y normas compartidos por la sociedad.

Estos ejes que hemos definido como referencia, se relacionan entre sí, y se orientan a identificar los elementos que contribuyen a entender la especificidad de cada caso, en base a la trayectoria de cada país y trabajarlos a su vez en perspectiva comparada.

Comparando estos tres ejes, entre las trayectorias de Chile y México, podremos visualizar y analizar de mejor manera las particularidades de cada caso y darle más relevancia a la comparación, a partir de la realización de cuestionamientos que nos permitan analizar diferencias o similitudes en los discursos acerca de la pobreza que subyacen a los programas sociales; en contextos diferentes, en condiciones estructurales diferentes.

En base a lo anterior, el primer eje, procesos políticos, económicos y sociales, discutirá en torno a los siguientes elementos:

- Particularidades de la adopción del modelo neoliberal en Chile y en México (relación Estado – Mercado – Ciudadanía).
- Evolución y tratamiento de la pobreza y la desigualdad (índices de pobreza, índice de Gini).
- Continuidades y rupturas en el discurso político en torno a la pobreza y la desigualdad en ambos contextos.

- Provisión del bienestar social (análisis de algunos indicadores y variables).

De acuerdo al segundo eje, respuesta gubernamental frente a la pobreza, la discusión abarcará:

- Procesos y períodos de la política social en Chile y en México (cambios y continuidades en las estrategias de superación de la pobreza, desde 1990 - 2017).
- Definición, diseño y características de los principales programas de combate a la pobreza en Chile y en México (similitudes, diferencias; etc.).
- Características de los receptores, focalización e interpretación de las necesidades de los pobres.
- Articulación de estos programas con el conjunto de la política social.

Finalmente de acuerdo con el tercer eje, las representaciones de la pobreza y de los pobres en la construcción de la política social, se discutirá:

- Cómo se construye la categoría de “beneficiario” desde los Programas Familias en Chile y Prospera en México.
- Cuáles son las características y situaciones que definen la pobreza y la posibilidad de ser “beneficiario” de estos programas (a qué se atribuye la pobreza en ambos contextos).
- La Focalización: pobres “merecedores” de asistencia, y “no merecedores” de asistencia por parte del Estado.
- Percepción de los pobres sobre las causas que explican la generación y persistencia de su situación de pobreza (expectativas de cambio, posibles soluciones, estrategias).
- Discursos de los operadores de estos programas, nociones que han construido y/o tienen acerca de los pobres y la pobreza.

## **La Relevancia de los Discursos: ¿Qué hay detrás de las Políticas Sociales?**

En la actualidad, hay un creciente reconocimiento de que la formulación de políticas públicas es también una actividad sociocultural profundamente inmersa en los procesos sociales cotidianos, en los "mundos de sentido" humanistas, en los protocolos lingüísticos y en las prácticas culturales que crean y sostienen esos mundos (Shore, 2010).

En la generación de las políticas públicas, influyen las creencias, ideologías, valores y prejuicios de las élites políticas que las diseñan. (Saucedo, 2011; Castillo 2012; Maldonado; 2012). Por tanto, estas políticas no son neutrales y más allá de los criterios técnicos para su elaboración, también se basan en los supuestos que tienen quienes las diseñan, en cómo interpretan las necesidades de la sociedad y en cómo influir y orientar la vida social. Es así, como a través de las políticas públicas se pueden generar, reproducir y transmitir discursos.

Los cuestionamientos al respecto, nos llevan a algunas preguntas de investigación: ¿cuáles son los discursos acerca de la pobreza que prevalecen en contextos de alta desigualdad como Chile y México? , en estos contextos, ¿son dominantes los discursos individuales de la pobreza, o pueden coexistir diversos discursos?, ¿en qué medida (y de qué manera) procesos políticos, económicos y sociales diferenciados experimentados en Chile y México desde 1990 moldean los discursos de la pobreza en ambos contextos?, ¿se han modificado estos discursos durante los últimos 25 años?, ¿cuáles han sido las principales transformaciones en este sentido?, ¿de qué manera los programas sociales contribuyen a producir y/o reproducir estos discursos?, y ¿cómo afectan estos supuestos las representaciones que beneficiarios y funcionarios/operadores de estos programas tienen sobre la pobreza y los pobres?

De manera específica, nuestro problema de investigación nos remite precisamente a explorar los discursos que están detrás de los programas de

superación de la pobreza, los supuestos respecto de los pobres y de la pobreza que subyacen a los Programas Familias en Chile y Prospera en México. Por ello, en términos de delimitar el estudio, se trabajó con las percepciones y discursos que tienen precisamente los beneficiarios y operadores de estos Programas en Chile y en México<sup>6</sup>.

La relevancia de este trabajo, se centra en el esfuerzo por pensar y analizar a estos Programas, desde una perspectiva más compleja, no limitada al “clásico” análisis del ciclo de diseño, formulación, implementación y evaluación de las políticas sociales, entendido desde la administración pública como un proceso más bien mecánico, lineal y técnico. Se trata entonces, de problematizar a la política social, más allá de una perspectiva técnica, en la que se han concentrado la mayoría de los estudios en torno a las políticas públicas. Por lo tanto, el aporte para la administración pública es relevante, por cuanto nos permite evaluar y analizar a las políticas sociales también desde los supuestos en que estas se basan, cómo están pensando y definiendo al sujeto receptor de estas políticas, y puntualmente de este tipo de programas. Analizar cómo son representados los pobres desde los programas sociales, y qué impacto tiene esto en los mismos sujetos beneficiarios, así como las implicancias que pudiera tener en la sociedad.

Los análisis de políticas sociales, en torno a perspectivas sociológicas, son más bien escasos. A su vez, desde una perspectiva sociológica, la pobreza es un fenómeno bastante más complejo que no puede ser definida como un estado cuantitativo y absoluto, sino en cuanto a la relación social que ella genera. Por tanto, la pobreza es relativa y construida socialmente (Simmel, 1908, 2011). La pobreza, no sólo se caracteriza por no tener ingresos, sino también por “no estar”, “no hacer” y “no ser” en sociedad, lo que genera en los pobres sentimientos de decepción, impotencia, rabia y frustración. Así la pobreza también se explica por el acceso desigual y segmentado a múltiples satisfactores y como un proceso dinámico. Lejos de limitarse a una cuestión “técnica”, la definición de la pobreza es

---

<sup>6</sup> Lo que metodológicamente, puede denominarse como “sesgo de selección”.

una construcción social que emerge en contextos sociohistóricos y espaciales específicos (Bayón, 2015: 17).

El análisis comparado entre Chile y México, nos permitió explorar las especificidades en la construcción social de la pobreza, sus manifestaciones subjetivas y elucidar acerca del sentido que cada sociedad le atribuye a la pobreza, cuál es el lugar que ocupan realmente los pobres (Paugam, 2007; Bayón 2012). A través de este trabajo de investigación, nos acercamos a las percepciones que los “pobres” tienen acerca de ellos mismos; acerca de cómo visualizan a los demás grupos sociales, cómo sobrellevan la pobreza y cómo la desigualdad no emerge como una problemática. Esto, por medio de su experiencia como “beneficiarios” de programas sociales, tanto en Chile como en México.

La idea de que la pobreza es un mal inevitable del modelo económico ha tendido a asentarse y, con ello, la naturalización de la pobreza. Se olvida así que la pobreza es siempre una construcción social e histórica (Márquez, 2014). En tanto que construcción social, la pobreza involucra no sólo a los pobres, sino al conjunto de las clases sociales y sus relaciones; no se refiere sólo a las carencias de muchos, sino a los múltiples privilegios de unos pocos; incluye tanto a las políticas como a los políticos, sus creencias, prejuicios y valores (Bayón, 2015: 17).

En la indagación más profunda de los principales programas de combate a la pobreza en estos dos países, podemos encontrar “resultados” y prácticas diversas, pero es interesante cuestionarse si estas prácticas y “resultados”, expresan o no formas diferentes de construir al pobre y a la pobreza. Y cuál o cuáles son los discursos acerca de la pobreza que prevalecen y coexisten en ambos contextos.

Este trabajo de investigación tiene como objetivo general: explorar desde una perspectiva comparada los discursos acerca de la pobreza que subyacen a los programas sociales Familias en Chile, y Prospera en México. Como objetivos específicos plantea:

- Examinar las relaciones entre procesos políticos, económicos y sociales y la construcción de los discursos acerca de la pobreza, experimentados por Chile y México desde la década de 1990 hasta la actualidad.
- Explorar, a partir de programas sociales específicos, cuál o cuáles son los discursos acerca de la pobreza que han prevalecido en Chile y en México durante los últimos 25 años, evaluando continuidades y rupturas.
- Analizar las representaciones de la pobreza y los pobres desde la perspectiva de beneficiarios y funcionarios/operadores de programas sociales en ambos países.
- Explorar en qué medida se evidencia un discurso dominante de la pobreza en ambos actores, o si por el contrario coexisten diversos discursos.
- Indagar si el posible predominio de un discurso individual de la pobreza tiene o no las mismas implicaciones en ambos contextos, explicando sus posibles causas.

### **Metodología**

La singularidad metodológica que requiere la identificación y análisis de las representaciones sobre fenómenos sociales, como es la pobreza, hacen de la aproximación cualitativa la más adecuada, ya que permite registrar la forma en que se comprende y significa la pobreza en su propio contexto de expresión, asumiendo la diversidad cultural y social de los distintos grupos (FSP, 2010).

La investigación cualitativa permite mostrar las realidades detrás de los datos; revelando la complejidad de la vida cotidiana de los sectores más pobres, evidenciando las profundas raíces de la pobreza, a la par que abre toda una caja de preguntas e interrogantes que contribuyen a una mejor comprensión del problema (Small et al., 2010; Bayón, 2015).

En este sentido, se triangularon diversas fuentes de información cuantitativas y cualitativas, combinando distintas técnicas, que permitieron abordar la exploración de los ejes discursivos que subyacen en torno a los pobres y a la pobreza, en los Programas Familias en Chile, y Prospera en México.

Respecto de la información cuantitativa, el análisis se orientó básicamente a dar seguimiento a los procesos de desarrollo de ambos países a partir de 1990 en adelante, en torno a la evolución de algunas variables, tales como, índices de pobreza, evolución del Gini, empleo y salarios, indicadores generales de protección social. Para esto se utilizaron diversas fuentes de información como los Panoramas Sociales de América Latina y el Caribe de CEPAL; Informes de la OCDE para Chile y México; Informes del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México, CONEVAL, así como también información del Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía, INEGI. En el caso de Chile, también se utilizó información de las Encuestas de Caracterización Socio Económica Nacional, CASEN, e Informes del Ministerio de Desarrollo Social.

Se realizó un Análisis Documental o *Content Analysis*, técnica de investigación que se orienta a explorar los significados de la información y sus modos de producción (Seale et al., 2007; Babbie, 2007). Esta técnica se utilizó para analizar los contenidos de los Programas de combate a la pobreza en Chile y en México, Familias y Prospera, a fin de explorar en sus reglas de operación; evaluaciones; decretos; informes internacionales; artículos críticos; ensayos; etc., los discursos y supuestos sobre la pobreza que subyacen. Los discursos no constituyen sólo una práctica lingüística, también son prácticas sociales, culturales y de relaciones. Particularmente, nos concentramos en las dimensiones simbólicas del problema (Harding, 2007; Harding y Lamont, 2010; Lamont y Small 2008; Bayón 2012, 2013, 2015) relacionadas con las experiencias, imágenes, estereotipos y representaciones acerca de la pobreza (y de los pobres), que se construyen y reproducen a través de estos Programas.

Por medio del Análisis de Contenido, la construcción de estos discursos se examinó por medio de tres ejes básicos de análisis: **Diagnóstico**, causas a las que se atribuye la pobreza; sus consecuencias; y en este marco, la justificación del surgimiento del Programa en cada contexto. **Población Objetivo**: quiénes son los pobres; quiénes son definidos como pobres, sus características, representaciones en torno a éstos; imágenes que se privilegian, y cuáles pobres pueden ser beneficiarios de este tipo de programas. **Definición de la Pobreza y Estrategias para “combatirla”**: cómo se define y explica la pobreza en cada contexto; cuáles serían las estrategias para que los pobres dejen de serlo.

Se realizaron además entrevistas semi estructuradas con profesionales de ambos Programas y Grupos Focales, generando un acercamiento concreto a las beneficiarias, categorizadas como “*pobres*” tanto en Chile como en México. Este trabajo fue vital para generar redes, confianzas y aproximaciones que nos permitieron recoger los propios discursos de las mujeres beneficiarias de Familias y Prospera; cuáles eran sus percepciones y visiones acerca de la pobreza; y cómo creen que son vistas por el resto de los grupos sociales.

Asimismo, las entrevistas y los grupos focales, nos permitieron explorar en qué medida las definiciones e imágenes que estos programas tienen de la pobreza, impactan en los mismos pobres, contrastando las opiniones y visiones que existen entre los pobres en Chile y en México. Esto también nos permitió reconocer la capacidad de agencia de los sujetos y sus resistencias, ya que la relación entre los discursos políticos - institucionales, no es necesariamente lineal hacia los pobres. Los pobres construyen discursos, prácticas y argumentaciones, también más allá de lo “oficial”.

En el caso del Programa Familias en Chile<sup>7</sup>, se realizaron ocho entrevistas semi estructuradas con los profesionales Apoyos Familiares; cinco en la comuna

---

<sup>7</sup> Para revisar detalles de la metodología y cada una de las técnicas utilizadas; guión de entrevistas; cuadros de caracterización de los entrevistados, dificultades en la realización de entrevistas y grupos focales, tanto en Chile como en México; ubicación de los lugares de las entrevistas; contactos; etc. revisar el Anexo Metodológico.

de Conchalí y tres en la Comuna de Lo Prado en la ciudad de Santiago. A la vez, se llevaron a cabo dos grupos focales con beneficiarias, uno compuesto por nueve beneficiarias de la comuna de Conchalí y otro por dos beneficiarias de la comuna de Lo Prado.

En el caso del Programa Prospera en México, se realizaron siete entrevistas semi estructuradas, seis a los profesionales y una Titular beneficiaria, en la Delegación Iztapalapa. Asimismo, se llevaron a cabo dos grupos focales, uno de tres Titulares beneficiarias de la colonia Citlalli; y otro con nueve Titulares beneficiarias de las colonias Maguallera, Santa Marta Acatitla y Paraje Zacatepec de la Delegación Iztapalapa.

El proceso de trabajo de campo, se llevo a cabo en Santiago de Chile entre septiembre y octubre de 2016, y en Ciudad de México, entre los meses de marzo y abril de 2017. Las entrevistas fueron grabadas y posteriormente transcritas con el apoyo del software *Express Scribe* y analizadas para la construcción de categorías analíticas, desde las cuales también surgieron subcategorías (Strauss y Corbin, 1990, 1998) que sirvieron para ir generando un cuerpo de análisis integral, en base a los objetivos del estudio y las preguntas de investigación. Como parte de la metodología y en apoyo al análisis y generación de categorías, se utilizó además el software cualitativo *Atlas Ti*. Este software, permite organizar toda la información contenida en las entrevistas y grupos focales, etiquetando aquellas ideas centrales y que se repiten en voz de los mismos entrevistados, sistematizando ideas, para llegar a conceptos centrales, que forman las categorías.

### **Organización de la Investigación**

Este trabajo se organiza en siete capítulos, a partir de los cuales se da cuenta del proceso de la investigación.

En el presente capítulo, introductorio, se expuso el problema de investigación, así como la relevancia del análisis de los discursos, los cuales son comprendidos más allá de prácticas lingüísticas, sino que se enmarcan en las dimensiones simbólicas y culturales del problema. Como parte fundamental del estudio, se presentó la comparación entre Chile y México, como casos paradigmáticos en América Latina en cuanto a la adopción y desarrollo que ha tenido el modelo pro mercado. Finalmente se puntualizó en la relevancia de este trabajo, revisando las preguntas de investigación, objetivos y metodología utilizada.

En el segundo capítulo, se desarrolla el contexto y los antecedentes en los que se enmarca el problema de investigación, a través del análisis de la adopción e implementación del modelo pro mercado en Chile y en México; realizando una revisión de las trayectorias de ambos países desde 1990 hasta la actualidad, en torno a la evolución y “resultados” del modelo, en vinculación con la generación de políticas sociales.

En el tercer capítulo se desarrollan las principales perspectivas teóricas en las que se sustenta este trabajo de investigación. A través de la revisión de la literatura, se da cuenta de algunos vacíos en torno a análisis que desarrollen las dimensiones simbólicas y culturales en torno a la pobreza y la desigualdad. Se plantea cómo la perspectiva sociológica, puede contribuir a generar nuevos debates en torno a la formulación de las políticas públicas, especialmente de las políticas sociales y los programas dirigidos hacia los pobres. En este capítulo, también se hace una revisión respecto de cómo ha sido analizada principalmente la pobreza al alero de las políticas sociales y cuáles han sido los paradigmas principales en los que se han sustentado la generación de programas de combate a la pobreza, como los de transferencias monetarias condicionadas.

A partir del cuarto capítulo, se desarrollan los elementos más empíricos de la investigación, iniciando con el Análisis Documental de Programas contra la

Pobreza en Chile y en México. Como señalamos anteriormente, en este análisis se exploró en profundidad los discursos que están detrás de los programas de transferencias monetarias condicionadas; cuál es el diagnóstico que hacen de la pobreza y cómo caracterizan y representan a los pobres.

En el capítulo quinto, se presenta el análisis de las entrevistas y grupos focales realizados en las comunas de Conchalí y Lo Pardo de la ciudad de Santiago, con profesionales y beneficiarias del Programa Familias. En el sexto capítulo, se presenta el análisis de las entrevistas y grupos focales realizados con profesionales y titulares beneficiarias del Programa Prospera, en la Delegación Iztapalapa de la Ciudad de México. A través del surgimiento de categorías y subcategorías, se van analizando e interpretando los discursos de los propios actores, contrastando esto con un análisis teórico.

En el séptimo capítulo, se exponen las conclusiones de este trabajo de investigación en perspectiva comparada. Primeramente se recuperan los hallazgos generales del proceso de investigación, y posteriormente se exponen especificidades de cada caso, de acuerdo a las dimensiones propuestas para el análisis.

## **CAPÍTULO II.**

### ***Trayectorias del Modelo Neoliberal en Chile y en México: Implicancias en la Política Social (1990 – 2017)***

#### **Introducción**

El análisis de los discursos sobre la pobreza que subyacen a los programas sociales en Chile y en México, nos conduce, de manera ineludible a explorar los contextos en los que estos emergen. En el presente capítulo, se exponen los principales procesos políticos, económicos y sociales por los que han atravesado Chile y México, a partir de 1990, destacando cambios y también continuidades que han moldeado la política social en ambos países, así como el rol que han jugado temas como la pobreza y la desigualdad en los discursos y agendas políticas de cada gobierno.

Como definimos en el planteamiento del problema; los discursos detrás de los programas sociales, no sólo hacen referencia al lenguaje y a la retórica con que estos se construyen, sino que además se refieren a los supuestos, imágenes, representaciones y al conjunto de dimensiones simbólicas que subyacen a las políticas sociales, y que pueden contribuir a legitimar, reforzar o reproducir ciertas ideas acerca de los pobres y de la pobreza (Harding, 2007; Harding y Lamont, 2010; Lamont y Small 2008; Bayón 2012, 2013, 2015).

En el presente capítulo, se explican las diferentes formas que adoptó en Chile y en México el modelo neoliberal, destacando sus características, particularidades, semejanzas y diferencias. Estos aspectos permiten dar cuenta del peso de las trayectorias nacionales en la evolución de la pobreza y la

desigualdad en ambos contextos, así como la respuesta gubernamental, a partir de las políticas sociales.

Las características particulares que fue desarrollando el modelo neoliberal en cada uno de estos países y algunos de sus “resultados”, se analizan de manera comparada y a la luz de variables seleccionadas, tales como: el crecimiento económico; empleo y salarios; evolución de la pobreza; la desigualdad. Considerando que estos aspectos contextuales, moldean los discursos acerca de la pobreza que se incorporan en la definición de las políticas sociales y específicamente en los programas de combate a la pobreza.

En vinculación con lo anterior, se exponen finalmente los períodos y las principales características que han tenido las políticas sociales en ambos países entre 1990 – 2000 y de 2000 – 2017. Esto nos ha permitido explorar los supuestos detrás de la consolidación de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, como estrategia de superación de la pobreza en ambos países.

Como hemos introducido, Chile y México, constituyen experiencias paradigmáticas en la región, en torno a la aplicación y continuidad de los principios básicos del modelo pro mercado. Ninguno de estos países ha hecho cambios estructurales importantes o críticas desde visiones pos neoliberales como lo han hecho otros países latinoamericanos como Argentina, Uruguay, Bolivia, Ecuador y Venezuela, donde se han hecho severas críticas al modelo y se han llevado a cabo algunas reformas estructurales desde lo que se ha llamado pos-neoliberalismo (Stefanoni, 2012; Martner, 2016).

Sin embargo, mientras que Chile ha sido visualizado como un caso de “éxito”, México emerge como un caso de persistencia, en el que no han logrado revertirse los efectos más perversos del modelo neoliberal, sobre todo en términos de crecimiento económico, pobreza y generación de empleo. Las abismales brechas sociales que se expresan en altos y persistentes niveles de desigualdad, son elementos compartidos en los dos países estudiados.

## **I.- Antecedentes de la Adopción y Evolución del Modelo Neoliberal en Chile y México**

Como en el resto de América Latina, a partir de 1980 en Chile y México se llevaron a cabo reformas estructurales de corte neoliberal inspiradas en los lineamientos del llamado “*Consenso de Washington*”, básicamente consistentes en estabilización, liberalización comercial y financiera, privatizaciones (Fraile, 2009). Chile, fue pionero en aplicar estas reformas<sup>8</sup>, lo que marca un aspecto de temporalidad importante en torno a la experiencia neoliberal de este país.

Sin embargo, a pesar de las crecientes críticas al modelo, expresadas por un sector importante de la sociedad chilena (Moulián, 2006; Araujo, 2009; Araujo y Martucelli, 2011; Puga, 2012; Castillo, 2012; Maldonado, 2012; Martner, 2016) y los gobiernos consecutivos de centro izquierda, no se han efectuado modificaciones estructurales al modelo desde que fue adoptado a través de la dictadura militar de Pinochet. México, tampoco ha introducido cambios importantes al modelo, el cual ha agudizado sus tendencias históricas en términos de pobreza, desigualdad y precariedad del empleo; en efecto, los sucesivos gobiernos, más allá de la alternancia política, nunca han “sacrificado” la disciplina fiscal en virtud de lo social (Moreno-Brid y Ros, 2004).

Sin extendernos en cómo Chile y México adoptaron un modelo pro mercado, tema ampliamente discutido y desarrollado (Lerner Sigal, 1996; Fuentes, 2002; Cordera y Tello, 2010; Tello, 2010; Garretón, 1983, 2000; Moulián, 1997; Tironi, 2005, 2006) señalamos algunos antecedentes generales en torno a su adopción en ambos países.

En México, el contexto que precedió su entrada al neoliberalismo, estuvo caracterizado por la crisis de la deuda, el sobreendeudamiento del Estado, y la baja en el precio del petróleo en 1982; una creciente crisis política, que

---

<sup>8</sup> A partir de 1975.

comenzaba a cuestionar el sistema de presidencialismo mexicano<sup>9</sup>, con un partido único y un fuerte control social que ya no funcionaba como antes (Cordera y Tello, 2010). Estos fueron elementos que se conjugaron para introducir al país en la lógica neoliberal, ya entrado los años ochenta hacia el final del gobierno del presidente Miguel de la Madrid, y agudizando estos procesos durante el sexenio del ex presidente Salinas de Gortari, entre 1988 y 1994, año en que además estalló la llamada “*crisis del tequila*”.<sup>10</sup>

En Chile, esta transición hacia las reformas neoliberales fue mucho más temprana y abrupta, ya que estuvo precedida por el golpe militar de 1973 encabezado por el dictador Augusto Pinochet, líder de la llamada “Junta de Gobierno”, que puso término al proyecto socialista del presidente Salvador Allende. De este modo, con el control social, político, económico y de todas las instancias públicas, los llamados “*Chicago Boys*”<sup>11</sup> lograron implementar y penetrar con las reformas y la ideología de libre mercado, no sólo la economía, sino que diversos ámbitos de la sociedad chilena.

Las expresiones que fue asumiendo el modelo neoliberal en ambos contextos son fundamentales para comprender cómo las transformaciones y/o continuidades del mismo han moldeado los discursos de la pobreza. En este

---

<sup>9</sup> “La “regla de oro” del sistema mexicano empezó a conocer sus últimos tiempos. El reconocimiento de la presidencia mexicana como el lugar de las decisiones de última instancia en la política y en la economía, empezó a ser fuertemente cuestionado desde las propias cúspides de la empresa privada. La necesidad de corregir a fondo el régimen del presidencialismo autoritario, heredado de la Revolución mexicana, se volvió idea fuerza del reclamo democrático que hasta entonces habían protagonizado sobre todo diversos grupos populares”. (Cordera y Tello, 2010: 19).

<sup>10</sup> Esta crisis fue provocada por la falta de reservas internacionales causando la devaluación del peso mexicano durante los primeros días de la presidencia de Ernesto Zedillo. A unas semanas del inicio del proceso de devaluación de la moneda mexicana, el entonces presidente de los Estados Unidos, Bill Clinton, solicitó al Congreso de su país la autorización de una línea de crédito por \$20 mil millones de dólares para el Gobierno Mexicano, a efectos que le permitieran garantizar a sus acreedores el cumplimiento cabal de sus compromisos financieros denominados en dólares. México recibió ayuda económica de EE.UU y del Fondo Monetario Internacional (FMI), a través de paquetes de apoyo financiero, a cambio de comprometerse a aplicar políticas económicas restrictivas, la cual implicó la reducción del gasto público, y el aumento de la gasolina, la electricidad y el impuesto al valor agregado (IVA). (Contreras, 2013).

<sup>11</sup> Es un término que surgió en la década de 1970 para denominar a los economistas liberales educados en la universidad de Chicago bajo la dirección del estadounidense Milton Friedman. Durante la dictadura militar de Pinochet, estos jóvenes economistas, tuvieron total injerencia en la implementación y desarrollo del modelo neoliberal en Chile, el que introdujeron de manera profunda no sólo en la economía, sino que también desde las instituciones de gobierno, generando cambios radicales en la administración pública (Moulián, 1997).

sentido, las trayectorias nacionales son imprescindibles para comprender las relaciones entre discursos, procesos socio políticos y los programas para combatir la pobreza.

En Chile, el crecimiento económico de las últimas dos décadas ha sido superior al registrado por otros países de la región, lo cual se ensalza como resultado de la aplicación exitosa del modelo, que se tiene por ejemplar incluso en el ámbito social (Riesco, 2009). Sin embargo, actualmente Chile ha tenido desaceleraciones en el crecimiento económico, lo que ha influido en la modificación de algunas de las reformas adoptadas pos dictadura. Chile enfrenta numerosos cuestionamientos y contradicciones, en torno a varias de las reformas diseñadas durante la dictadura militar, como las aplicadas al sistema de salud, educación y sistema de previsión social y que luego fueron “reformuladas” por los gobiernos concertacionistas, de centro izquierda.

Esto se vincula particularmente, con el desgaste de estas reformas introducidas muy tempranamente por la dictadura militar; la privatización de la salud de la mano de las ISAPRES<sup>12</sup>; la descentralización y el lucro en la educación; la administración de la seguridad social en manos de las AFP<sup>13</sup> y la flexibilización laboral, han formado parte del debate político y de la demanda pública, sobre todo a partir de 2000, lo que generó una serie de reformas entre las que destacan la creación del Sistema “*Chile Solidario*” donde destaca el principal programa de superación de la pobreza “Puente” actualmente “Familias”, la Pensión Universal, la reforma al sistema de salud con el Plan Auge, y el Programa “Chile Crece Contigo”, todos forman parte de la generación de la Red de Protección Social. Estas reformas y sus respectivos programas, son portadores

---

<sup>12</sup> Instituciones de Salud Previsional, corresponde al sistema privado de seguros de salud creadas durante la dictadura militar.

<sup>13</sup> Administradoras de Fondos de Pensión, AFORES para el caso de México. Actualmente en Chile, se ha producido un debate importante en torno a este tema, ya que las jubilaciones son muy bajas incluso para aquellos profesionistas que han cotizado permanentemente en el sistema. Se han llevado a cabo marchas y manifestaciones ciudadanas cuestionando al sistema y con críticas abiertas a su creador, el hermano del ex presidente Sebastián Piñera, José Manuel Piñera Echenique, quien fuera ministro de Estado durante la dictadura militar en las carteras de Trabajo y Previsión Social, y luego en Minería.

de un discurso pro derechos y de ciudadanía social (Maldonado, 2012; González, 2012) en el que fundamentan sus líneas de acción. Sin embargo, operan en un marco de democracia neoliberal (Moulian, 2006) donde siguen persistiendo las desigualdades sociales.

En México, el escaso crecimiento económico ha sido un motivo de cuestionamiento de si la estrategia neoliberal ha dado los resultados esperados. El país ha persistido en implementar reformas que han sido abandonadas por otros países de la región, como Argentina, Brasil, Uruguay (Fraile, 2009).

Si bien la temporalidad de las reformas en salud, previsión y educación fue más paulatina que en Chile, sobre todo en términos de la flexibilización laboral (Fraile, 2009); en lo que respecta a la privatización del sistema de pensiones, ya en México, también se habían sustituido los sistemas de reparto por planes de ahorro personal. También en materia de salud, las reformas emprendidas desde 1990 mostraban descentralización y subcontratación a ONG o proveedores privados en materia de atención sanitaria; y una progresiva descentralización en materia de educación (Branchet – Márquez, 2007).

En el caso de México, llama la atención que la introducción de varias de estas reformas no haya sido acompañada de una revisión crítica (Bayón, 2009) de lo que fue sucediendo con la implementación y práctica de estas mismas en varios países de la región, donde el modelo mostraba ya varios signos de agotamiento.

## **Características Generales de la Provisión del Bienestar Social en Chile y México**

En torno a las características de los estados sociales en América Latina, Filgueira (1999) desarrolla una tipología tentativa, donde expone los casos de Argentina, Uruguay y Chile, dentro de la categoría de “*universalismo estratificado*”, mientras que a México y Brasil, los considera dentro de la categoría de “*regímenes duales*”.

Esta clasificación nos es útil y cobra vigencia, ya que las características de los modelos de bienestar de países como Chile y México, sigue siendo similar a lo descrito por Filgueira (1999), considerando los cambios que se han dado en términos de cobertura y acceso a los servicios sociales.

En los regímenes de bienestar universalistas, desarrollados en países con escasa población indígena o afrodescendiente (Argentina, Chile, Uruguay y Costa Rica), hubo una mayor expansión del empleo formal y mayor cobertura institucional en educación, salud y seguridad social. Allí se alcanzaron los niveles más altos de protección pública y de ampliación de la ciudadanía social (Marshall, 1995). La seguridad social siguió un modelo bismarckiano (estratificado, contributivo, con un régimen de seguros múltiples) y descansó en un esquema familiarista: los varones asalariados responsables de proveer ingresos y aseguramiento para los miembros del hogar (*breadwinner*), las mujeres a cargo de las labores de cuidado (Barba, 2015).

Filgueira (1999) plantea que la primera dimensión central que caracterizó a los países de universalismo estratificado, es que hacia 1970 todos ellos protegían de alguna u otra forma a la mayor parte de la población mediante sistemas de seguro social, de servicios de salud, a la vez que habían extendido la educación primaria e inicial secundaria a toda la población. Otra característica central de estos sistemas la constituía una fuerte estratificación de beneficios, condiciones de acceso, y rango de protección en materia de seguro social y en similar medida en salud. Los trabajadores del Estado y los profesionales, servicios urbanos y

trabajadores fabriles urbanos tuvieron acceso en ese orden a protecciones y beneficios, y también en ese orden estratificaron calidad y acceso.

En Chile, el acceso estratificado se vincula además con la calidad de los servicios. Si bien las políticas sociales, en salud, educación, vivienda, entre las principales desarrolladas a partir de los años noventa en adelante, se centraron en el acceso y la generación de cobertura universal, luego se propusieron progresivamente mejorar la calidad de los servicios (Larrañaga, 2007). Sin embargo, dicha calidad aún depende en buena medida de la capacidad de pago de las personas<sup>14</sup>.

En torno a lo que Filgueira (1999) denominó los *regímenes duales*<sup>15</sup>, éstos presentaban hasta la década de los setenta un casi universalizado desarrollo de la educación primaria y un importante aunque estratificado grado de cobertura en salud. En lo relativo a la seguridad social la cobertura acentuaba los aspectos estratificados de los sistemas maduros sin la cobertura universalizada de los regímenes de universalismo estratificado.

En México y Brasil, los países y las economías más grandes de la región, se instituyeron sistemas de bienestar semejantes, que tendieron a concentrarse en las áreas urbanas, dejando desprotegidos a quienes no participaban en la economía formal urbana, a los campesinos y a una gran variedad de grupos indígenas o de descendientes afro-latinos, quienes constituían una parte

---

<sup>14</sup> Al respecto se distinguen tres grupos de población en torno a la provisión de los servicios sociales en Chile: la población de mayores ingresos que adquiere servicios sociales de mayor calidad y mayor precio en el mercado privado, autoexcluyéndose de la provisión pública; la población de ingresos medios accede a servicios sociales a través de la provisión pública, pero utilizando modalidades que permiten obtener un servicio de mejor calidad a cambio de un copago; por su parte, la población de menores ingresos accede a servicios sociales gratuitos de menor calidad (Larrañaga, 2007). Por ejemplo el sistema de salud público FONASA, está constituido por diferentes tramos: A, B,C y D, divididos según la capacidad de pago de las personas.

<sup>15</sup> En estos países es donde el problema de la heterogeneidad territorial puede observarse con mayor claridad. No porque sus tasas de desarrollo diferencial sean mayores que las de los sistemas excluyentes (República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia y Ecuador). Lo que sí es claro es un desarrollo importante del mercado formal, el Estado y la protección en ciertos estados y regiones y una virtual desprotección y baja incorporación de la mayor parte de la población (ya sea vía el mercado o por la vía del Estado) en otros estados. Estos países se han caracterizado por un desarrollo del MS apoyado en las rentas provenientes de economías primarias con alta intensidad de mano de obra y con una importante heterogeneidad regional en los niveles de desarrollo económico y social, evidenciado y reproducido en estructura con un comparativamente alto contenido federalista”, (Filgueira, 1999: 10).

significativa de la población total. Por eso se les caracteriza como regímenes duales (Barba, 2015).

En México, de la mano de las reformas estructurales, la provisión universal de servicios sociales y las políticas sociales redistributivas, pasaron a considerarse “ineficientes” por favorecer a los sectores medios de la sociedad en detrimento de los estratos de más bajos ingresos. Se propusieron entonces estrategias basadas en la privatización, el juego de la competencia, los subsidios a la demanda y la focalización de diversos programas (cobertura limitada a una población objetivo):

“El paradigma emergente tendió a multiplicar (y profundizar) las líneas divisorias en el acceso a los servicios sociales. A la posición ocupada por la persona en el mercado de trabajo (la división entre la economía «formal» y la «informal», que ha ido desdibujándose de manera progresiva) se sumó la condición de «no pobre» y «pobre». Los «no pobres» (tanto los asegurados como los no asegurados) se segmentaron de acuerdo a su nivel de ingreso (con una amplia oferta de precios y calidades en el escasamente regulado mercado de servicios privados). Los «pobres» fueron segmentados entre «moderados» y «extremos»; y, dentro de estos últimos, los beneficiarios por excelencia de la provisión estatal pasaron a ser fundamentalmente los residentes en zonas rurales de alta marginación” (Bayón, 2009: 335).

A pesar de las diferencias en cuanto al acceso y la cobertura de los servicios sociales, tanto en Chile como en México la provisión del bienestar centrada en el mercado y en las familias, ha provocado por una parte, una estratificación en la calidad de los servicios, y además una segmentación social legitimada por las mismas instituciones del Estado. Por otro lado, se ha potenciado una responsabilidad centrada en las familias.

El sentido esencial de la protección social, que hace referencia al pleno cumplimiento de los derechos económicos y sociales, se ha diluido en las políticas neoliberales en ambos países.

La protección social, forma parte central de la política social, en torno a la relación entre el Estado, las familias, las comunidades y los mercados; instancias que operan en torno a la provisión de bienestar; la articulación entre estas esferas

es lo que Esping - Andersen denomina regímenes de bienestar (Esping - Andersen 1990 y 1999).

En este sentido, la provisión del bienestar en nuestras sociedades va más allá de la mera acción y “protección” del Estado, sino que son el resultado de la intersección de una estructura de producción de riesgos y una arquitectura estatal de protección frente a dichos riesgos, así como de regulación de las estructuras descentralizadas de producción de riesgo (Filgueira, 2007).

Cada sociedad genera mecanismos diferentes para minimizar y enfrentar los riesgos sociales, en el caso de Chile y México, vemos como cada vez el Estado toma un rol menos protagónico en la protección social, y los mercados, comunidades y familias, asumen un rol más preponderante. Esto convierte a la protección social más en un privilegio que en un derecho garantizado por el Estado.

La desmaterialización, individualización y fragmentación progresiva de los derechos sociales han sido las características más notables de la reformulación del Estado en materia de bienestar social. Desmaterialización porque las políticas universales han girado hacia políticas focalizadas en grupos, franjas sociales y segmentos excluidos de los mercados de trabajo, que sustituyen derechos sociales y económicos por medidas de apoyo asistencialista. Asimismo, la empresarialización y provisión privada de servicios de bienestar se han integrado en el circuito económico de forma que muchos derechos sociales se están tornando mercancías (Adelantado y Scherer, 2008).

Existe además una gestión privada de los riesgos, amparada en perspectivas como el manejo social del riesgo (CEPAL, 2015) donde los individuos y sus familias según su capacidad en el mercado deben proveerse del bienestar social, y aquellos que no puedan serán cubiertos por políticas focalizadas, donde el acceso y calidad de los servicios no da margen a la exigibilidad.

Como plantea Esping - Andersen (1999; 2002), la clave para los estados de bienestar estaría en desmercantilizar, redistribuir y desfamiliarizar, algo así como los modelos social demócratas de los países nórdicos. Sin embargo, bajo la línea

de los proyectos neoliberales que han seguido países como Chile y México, la protección social ha tendido a formas más conservadoras, corporativas, y familiaristas, incluso a rasgos del Estado residual, como es el caso de México.

En Chile vemos cómo bajo un discurso de derechos, la protección social “universal” es cada vez más segmentada y estratificada, dando lugar a la reproducción de las desigualdades; y en el caso de México, vemos como la protección social se reduce cada vez más a los segmentos de pobreza extrema; el universalismo es una intención desdibujada en este contexto, donde el Estado cubre precariamente a los más pobres de entre los pobres.

A continuación, a partir del análisis de algunas variables seleccionadas para el estudio, vinculadas a la lógica neoliberal que han seguido Chile y México, desde sus trayectorias particulares, revisaremos algunos de los “resultados” o “rendimiento” del modelo implementado en ambos países.

## **II.- El “Rendimiento” del Modelo Neoliberal: Los “Resultados” en Chile y en México**

En esta sección, profundizaremos principalmente en las dos primeros ejes del análisis comparado expuestos en el Capítulo I: 1) Los Procesos Políticos y Sociales, y; 2) La Respuesta Gubernamental frente a la Pobreza.

Estos ejes, están estrechamente ligados con el contexto y con los “resultados” que ha tenido el modelo en ambos países, por ello es importante desarrollar estas variables en perspectiva comparada, para posteriormente relacionarlas con la respuesta gubernamental frente a la pobreza, que refiere a la política social y más específicamente a los programas.

### **A) Crecimiento Económico**

El crecimiento económico ha representado un factor importante a la hora de evaluar el grado de “éxito” del modelo en los diferentes países de la región, (Riesco, 2009, Midaglia, 2012). Los mismos organismos internacionales, han vinculado la superación de la pobreza con el crecimiento económico (Lerner, 1996; OCDE, 2013; Banco Mundial, 2015). Sin embargo, algunos organismos internacionales, como la CEPAL (2013, 2014) han cuestionado la teoría del “goteo”, argumentando que el crecimiento económico no basta para la reducción de la pobreza y de las persistentes desigualdades en América Latina.

El panorama del crecimiento económico en la región ha sido bastante complejo. Los precursores de las políticas de libre mercado, enfrentaron importantes baches en el camino, ya que desde mediados de los ochenta y durante los procesos iniciados en los noventa hacia adelante, el crecimiento económico fue débil e inestable, varios países de América Latina fueron sacudidos por crisis financieras. La “crisis del tequila” que azotó a México en los años 1994 y 1995, fue seguida de crisis financieras graves en el Brasil (1999), Ecuador (1999 – 2000), Argentina (2001 – 2002), Uruguay (2002) y República Dominicana (2003), (Fraile, 2009).

Chile, ha sido un caso particularmente destacado en América Latina, “la niña bonita de las economías latinoamericanas”, con un crecimiento constante y sostenido que permitió, entre otras cosas, una importante reducción de los índices de pobreza heredados desde la dictadura militar. A esto se agrega, que si bien Chile ha presentado algunas fluctuaciones y desaceleraciones en el crecimiento económico, como en la actualidad, aun así no ha experimentado crisis importantes, a diferencia del caso de México.

En contraste, el crecimiento en México ha sido tan débil que incluso se ha hablado de una “economía estancada” (Codera y Tello, 2010), donde los altos índices de pobreza no sólo han persistido, sino que se han agudizado respecto al período anterior a la implementación de las reformas estructurales.

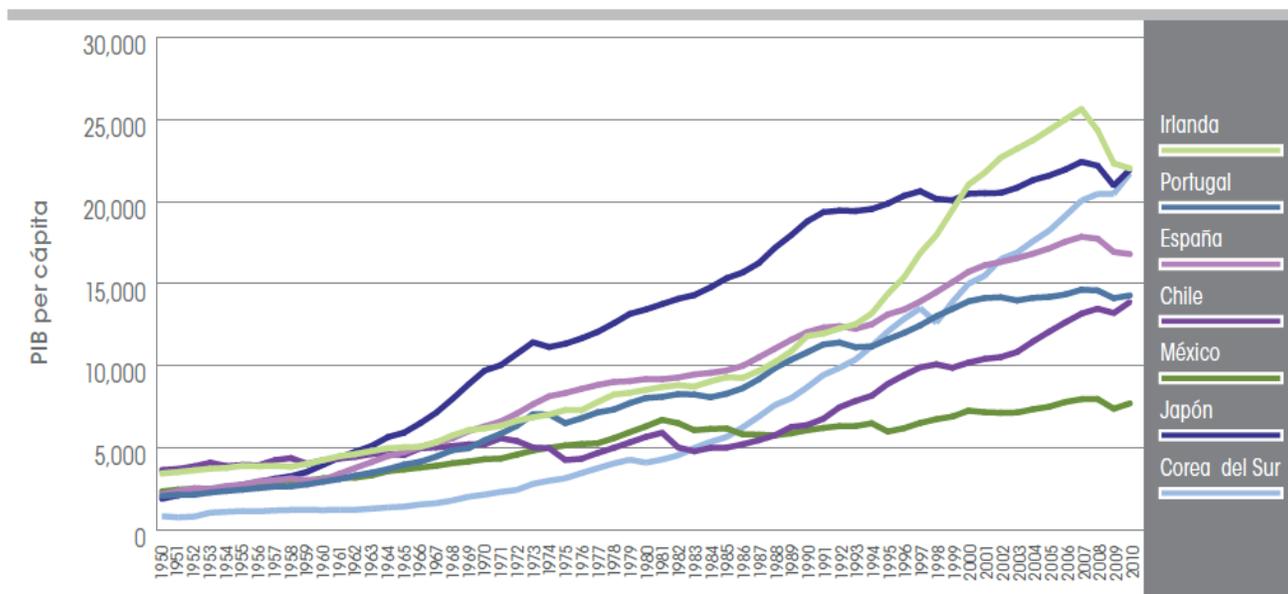
En la década de 1980, la economía mexicana experimentó dos grandes perturbaciones de origen externo: en 1982, la crisis de la deuda, que aumentó los pagos por concepto de servicio de la deuda y dificultó la obtención de nuevos créditos externos, y en 1986, la crisis del petróleo, que cortó espectacularmente gran parte de la principal fuente de divisas y de ingresos fiscales del país. Ambas perturbaciones externas pusieron fin al prolongado período de expansión económica acelerada (Moreno – Brid y Ros, 2004).

A pesar de los esfuerzos de recuperación y estabilización económica desde 1990, México no ha podido hacer repuntes importantes en el PIB, ni siquiera con la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) de América del Norte en 1994, que integro estrechamente a la economía mexicana y estadounidense, tanto en lo que se refiere a comercio como a flujos de capital. Dicho tratado se encuentra hoy en entredicho, ya que la postura del ejecutivo norteamericano es terminar con este acuerdo comercial y económico.

En el contexto latinoamericano, el PIB por habitante creció a un ritmo medio anual del 1 por ciento entre 1990 y 2003. Si bien esta cifra suponía una mejora con respecto al decrecimiento del 0,8 por ciento anual que la región registró durante el “decenio perdido” de 1980 (Fraile, 2009; Caetano y De Armas, 2015), era menos de la mitad que el crecimiento medio anual del 2,8 por ciento alcanzado durante la etapa de sustitución de importaciones (de 1960 a 1980). Esta tasa de crecimiento también era muy reducida en comparación con las tasas alcanzadas entre 1990 y 2003 en Asia Oriental y el Pacífico (6,4 por ciento) y en Asia meridional (3,3 por ciento), donde los gobiernos adoptaron políticas más heterodoxas que se apartaban en ciertos aspectos clave del Consenso de Washington (Rodrik, 2006).

El crecimiento económico en México fue de sólo 1,2 por ciento en promedio anual per cápita entre 1993 y 2013. Otros países han generado un mayor valor agregado, no obstante que México hace cincuenta años tenía una mejor posición (Grafica 1y Cuadro 1):

**Grafica 1: Comparación del PIB de México y seis países, 1950-2010**



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de Historical Statistics of the World Economy, Angus Maddison y Fondo Monetario Internacional (2010).

Nota: Las unidades en las que está expresada la gráfica son dólares Geary-Khamis (también conocidos como dólar internacional o dólar PPA -paridad del poder adquisitivo) de 1990.

Fuente: CONEVAL, 2014: 53.

**Cuadro 1: Chile y México: evolución de algunos indicadores socioeconómicos, 2000-2013**  
(En porcentajes)

País	Año	PIB PER CAPITA (Tasa media anual de variación)	DESEMPLEO (Promedio simple del período)	SALARIO MEDIO REAL (Tasa media anual de variación)	INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (Tasa media anual de variación)
Chile	2000 - 2010	2,8	9,0	1,9	3,3
México	2000 - 2010	1,0	4,2	2,0	4,9
Chile	2011	4,9	7,1	2,5	4,4
México	2011	2,7	5,9	0,9	3,8
Chile	2012	4,5	6,4	3,2	1,5
México	2012	2,8	5,8	0,2	3,6
Chile	2013	3,2	5,9	3,9	3,1
México	2013	-0,1	5,7	-0,1	4,0

Fuente: Elaboración propia con datos de: OCDE, 2014; CEPAL, 2013 y 2014.

Según los datos del Fondo Monetario Internacional, FMI, México tiene un poder adquisitivo por persona, bastante más bajo que varios países de América Latina y el Caribe, entre los que se cuentan Chile, Argentina y Uruguay, por ejemplo.

El Producto Interno Bruto per cápita por paridad del poder adquisitivo (esto quiere decir que descartan las distorsiones por niveles de precios), por persona es en Chile de 23,556 dólares, mientras que los mexicanos, según datos del FMI, tienen un PIB per cápita de 18,389 dólares en 2015 y para 2020 será de 22,817 dólares, un crecimiento de 24% en 5 años (<http://www.forbes.com.mx/6-paises-de-latam-donde-ganarias-mas-que-en-mexico/>).

## **B) Empleo y Salarios**

A partir del desarrollo del modelo neoliberal en el decenio de 1990, se produjeron importantes cambios en las legislaciones laborales latinoamericanas.

El argumento fundamental de las instituciones financieras internacionales en favor de la reforma laboral, recogido en el informe del Banco Mundial (1995) *El mundo del trabajo en una economía integrada*, era que la mundialización requería unos mercados de trabajo flexibles (Branchet – Márquez, 2007; Fraile, 2009).

En este ámbito, como en otros, Chile fue “pionero” en la región en establecer las reformas de máxima flexibilidad laboral, modificar las políticas de negociación colectiva centralizada, las normas de contratación y despidos, las cotizaciones sociales y demás gravámenes sobre los salarios.

Lo anterior, se produjo en el contexto de la dictadura militar de Pinochet y el llamado Plan Laboral de 1980<sup>16</sup>, que limitó severamente el derecho a sindicalización y huelga, prohibiendo la negociación por ramas y permitiendo el reemplazo de huelguistas, entre otras disposiciones (Campero, 2001, Frank, 2002).

Cabe destacar que durante la dictadura, se desarticuló de manera violenta a las organizaciones sindicales, ya que habían constituido un destacado

---

<sup>16</sup> Este Plan fue diseñado y dirigido por José Pinera Echenique, creador de las AFP y hermano del ex presidente Sebastián Piñera Echenique.

protagonismo social y político durante los sesenta y los setenta, que apoyo el proceso de transformación socialista de la mano del Presidente Salvador Allende.

Desde 1990 los gobiernos democráticos de la concertación cambiaron gradual o parcialmente algunas de estas disposiciones, como las que fijaban un despido poco oneroso. También en 2007, se producen modificaciones efectivas a la legislación laboral, prohibiendo a las grandes empresas proveerse de trabajadores directos mediante subcontratistas. No obstante, Chile sigue contando con uno de los sistemas más flexibles de la región y mantiene restricciones considerables a la negociación colectiva y la huelga (Frank, 2002; Fraile, 2009; Riesco, 2009).

En el caso de México, la legislación laboral no se reformó “oficialmente” y se mantuvo un clima de “paz” laboral (Bayón, 2009) entre el decenio de 1980 y 1990. Hubo más bien una flexibilización de hecho, que se logró en gran medida por medio de la negociación colectiva, gracias a la colaboración de los sindicatos “oficiales”<sup>17</sup>, que habían sido debilitados de diversas maneras, y aprovechando el escaso cumplimiento de las leyes del trabajo.

En México la trasgresión de la legislación laboral, no tiene mayores implicancias en la mayoría de los casos (Bensusán, 2006).

Si bien el régimen jurídico de ingreso y salida del empleo en México es uno de los más “rígidos” de América Latina, el mercado laboral muestra altos niveles de flexibilidad que se plasman en el crecimiento del sector informal, la expansión del empleo en pequeñas empresas, el aumento de los contratos temporales y del

---

<sup>17</sup> En el contexto mexicano los sindicatos “oficiales”, y los empresarios, han sido los interlocutores directos del gobierno, lo que ha garantizado el clima de “paz” laboral, las continuidades políticas y la persistencia en los bajos salarios. El movimiento de recomposición del sindicalismo comenzó a finales de los años ochenta y cobró fuerza en los noventa. Giró en torno al Sindicato de Trabajadores Telefonistas (STRM) y de la Federación de Bienes y Servicios, que fue organizada por el primero junto con el Sindicato Mexicano de Electricistas y otros sindicatos como el de las aerolíneas. Este movimiento, que adoptó posiciones críticas ante la política económica y la reforma de la seguridad social, la privatización de la industria petroquímica y la apertura del sector de telecomunicaciones al capital extranjero, culminó en la creación en 1997 de una nueva central sindical, la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), independiente del gobierno y de la «central oficial», el Congreso del Trabajo. Sin embargo, más de una década después la nueva central no ha logrado erigirse como un contrapeso real al sindicalismo tradicional. Ello se debe, en parte, a las severas limitaciones que la ley impone al accionar sindical, tales como la imposibilidad de desafiliarse de un sindicato y afiliarse a otro, los controles sobre el registro de las organizaciones, etc.; pero radica también en su incapacidad para transformarse en un movimiento social más amplio (Bayón, 2009: 9, 10).

trabajo a tiempo parcial y la flexibilidad global de los salarios, entre otros hechos (Bayón, 2009: 8).

Actualmente la participación del salario en México en el PIB se encuentra por debajo del promedio de América Latina y países de menor desarrollo humano como Ecuador y Colombia. Argentina, Brasil y, en menor medida Uruguay, son países que dada la implementación de estrategias de recuperación salarial, muestran tendencias al alza desde comienzos del siglo XXI.

Uno de los aspectos más importantes en torno a la reducción de la pobreza en el caso de Chile, se debe precisamente a la recuperación del empleo y el salario mínimo, a partir de 1990. Varios trabajos reconocen que estos aspectos fueron cruciales en el logro de la reducción de los índices de pobreza de 38,6 por ciento en 1990, heredado de la dictadura, a 20,6 por ciento en el año 2000 (Mideplan, 2001; Contreras, 2005; Raczynski, 2005; Larrañaga, 2007 y 2010; CEPAL 2008; Riesco, 2009).

Entre 1990 y 2003 el empleo acumuló un crecimiento del 33 por ciento, mientras que los salarios reales se reajustaron en alrededor de un 50 por ciento. El crecimiento conjunto de empleo y salarios coincide con el crecimiento del PIB en igual período, de modo que la participación del factor trabajo en el producto se habría mantenido constante en el período (Contreras, 2005; Larrañaga, 2007).

Esto nos remite lógicamente a la comparación con México, donde uno de los puntos pendientes en relación con la superación de la pobreza se vincula a la calidad de los empleos y a la recuperación de los salarios. Tomando en cuenta que en este país, entre 1980 y 2000 el salario mínimo perdió el 70% de su capacidad adquisitiva, mientras que los salarios de la industria cayeron un 35% en cifras reales durante el mismo período. Si bien los últimos comenzaron a recuperarse lentamente a partir de 1990, aunque sin alcanzar los niveles de 1980, la caída del salario mínimo no se detuvo: disminuyó un 30% en términos reales entre 1990 y 2006. A diferencia de lo ocurrido en la mayor parte de América Latina, donde el salario mínimo real promedio ponderado a fines de 2007 eran un 76% superior al de 1990, México se ubica entre los pocos países de la región

cuyos salarios mínimos no alcanzan el poder adquisitivo que tenían hace diecisiete años (Bayón, 2009: 9).

Como plantea Boltvinik (2016), ante la pregunta ¿por qué la persistencia de la pobreza y la desigualdad en México? este señala que el empleo, es casi la única vía para poder “*tener derecho a comer pastel*”, y es una fuente inaccesible para proporciones crecientes de la población. La tasa de desempleo alternativa subió de 11.2% en 2000 a 15% en 2012; y a esto se agrega el deterioro de los salarios reales; el salario mínimo en México no responde al mandato constitucional de proveer las condiciones mínimas para la subsistencia de las familias en el orden material, social, cultural, así como proveer la educación obligatoria de los hijos (Art. 123).

Con el desarrollo de los estados de bienestar, con un rol importante del Estado, el empleo se ha considerado el principal mecanismo para que las personas accedan a un nivel de vida adecuado, y no sólo eso, sino que además permite escapar de la pobreza y llegar a formar un vínculo con la sociedad por medio de los derechos provistos por el trabajo (Castel, 2003; Kaztman y Filgueira, 1999).

Cabe entonces el cuestionamiento para el análisis de Chile y México, el empleo, de qué características permite a abandonar la pobreza y cubrir las necesidades no sólo básicas de las familias.

En México, cuando comienza la caída sin precedente del salario mínimo en 1976 y la distancia entre salarios mínimos y PIB per cápita comienza a ampliarse, la vinculación desaparece y, con ello, de manera intrínseca la remuneración mínima garante de derechos (Observatorio de Salarios, 2016).

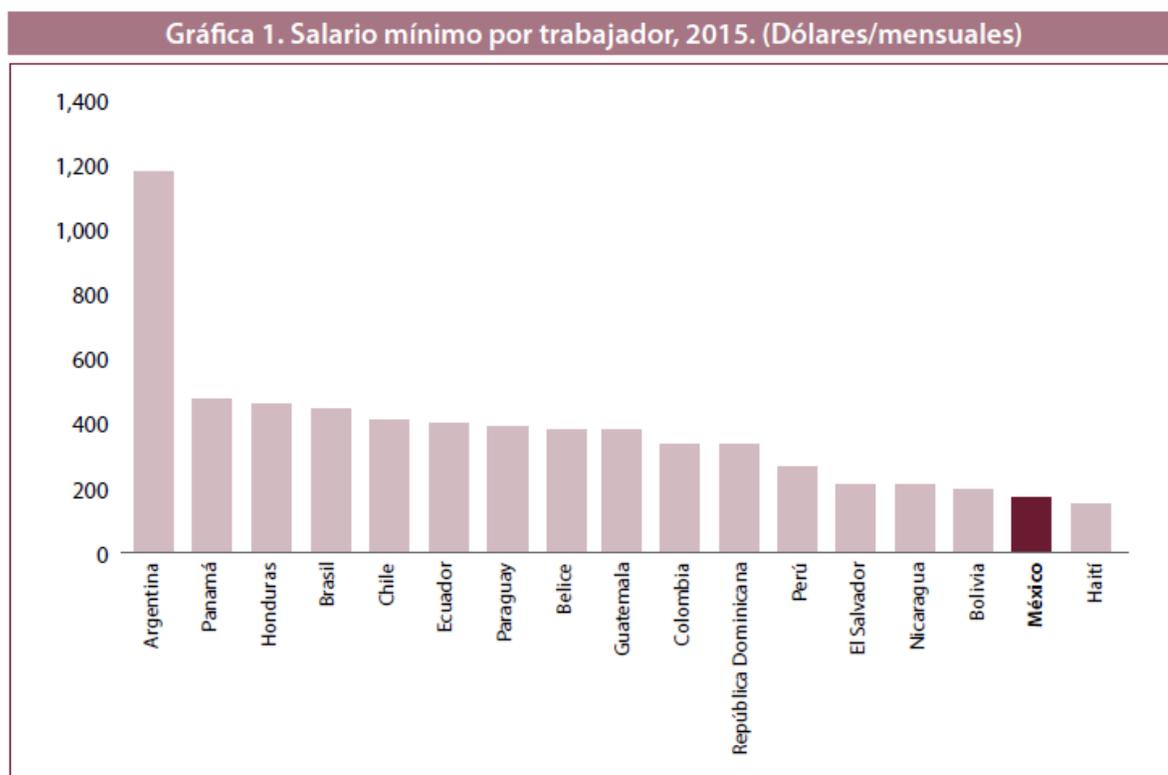
Resulta contradictorio que el Estado, mediante la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CONASAMI)<sup>18</sup>, fije el salario mínimo por debajo de la línea de pobreza. El salario mínimo se encuentra por debajo del costo de la canasta básica, es decir,

---

<sup>18</sup> Por disposición de la Ley Federal del Trabajo, a partir de 1961, el organismo responsable de fijar los salarios mínimos es la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CONASAMI). La CONASAMI es un organismo público descentralizado, sectorizado en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, cuenta con un representante del gobierno federal, once representantes del sector empresarial y once representantes del sector sindical. El presidente de la CONASAMI, Basilio González Núñez, representante del gobierno federal, ocupa el cargo desde 1991 (Acción Ciudadana Contra la Pobreza, 2016).

por debajo de la línea de pobreza. Para octubre de 2015, el CONEVAL establece esta línea (canasta) en 2. 639.65 pesos al mes para zonas urbanas. Esto es 86.88 pesos al día. El salario mínimo se ubica en 70.10 pesos al día. La diferencia es de casi 17 pesos diarios o 508.61 pesos al mes.

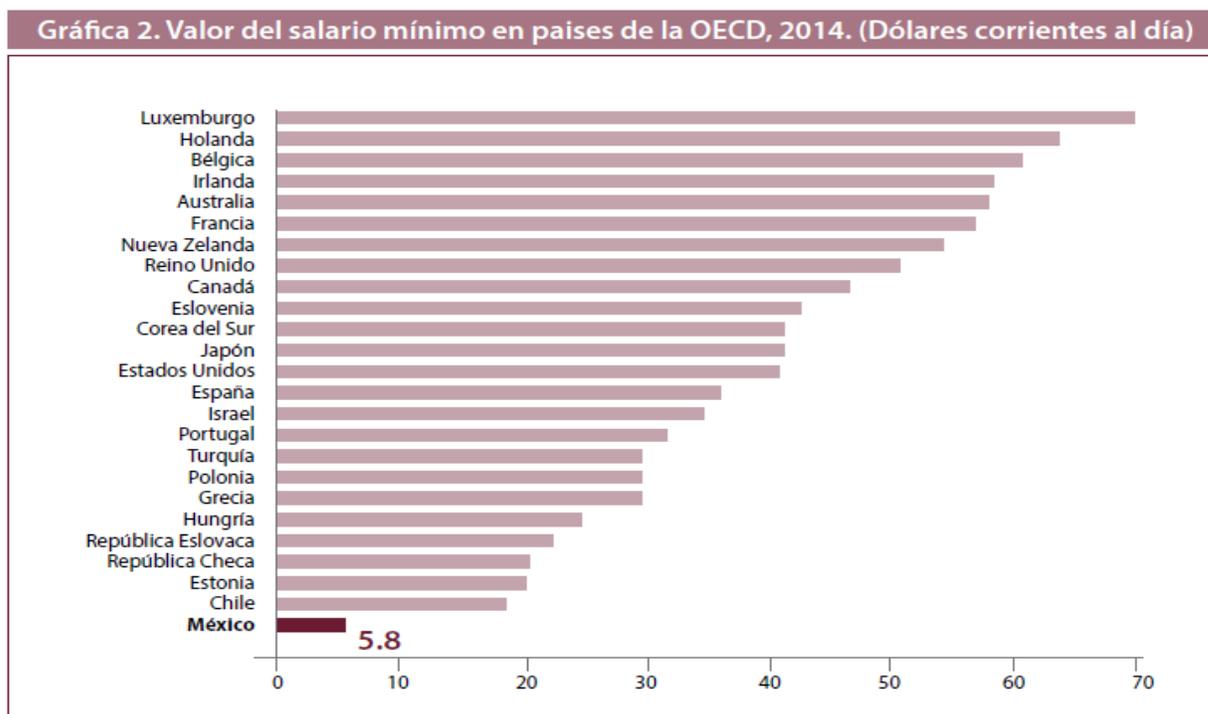
Para el caso de México, organismos internacionales conocidos por su prudencia en materia de política económica, como la OCDE, el FMI, el Banco Mundial y la misma CEPAL, han expresado con claridad la necesidad de incrementar los ingresos de los trabajadores más pobres y específicamente revisar el salario mínimo en este país (Banco Mundial, 2015; CEPAL, 2015).



Fuente: Banco Mundial, BD del Reporte Doing Business, Labor Market Regulation.

Fuente: Acción Ciudadana Frente a la Pobreza, 2015: 153.

Asimismo, en el contexto internacional, México tiene el salario mínimo más bajo de América Latina, y de la OCDE junto con Chile, como muestra la siguiente gráfica.



Fuente: OECD Stat Report.

**Fuente: Acción Ciudadana Frente a la Pobreza, 2015: 154.**

En el caso de Chile, si bien ha habido una recuperación progresiva del salario mínimo<sup>19</sup>, lo cierto es que en un contexto de mercantilización de derechos como la educación, la salud y la vivienda, principalmente, los salarios no alcanzan para cubrir costos de calidad a estos servicios, generándose segmentaciones que dan paso a una persistente desigualdad.

Como señala CONEVAL (2014), en el caso de México, el empleo precario y los bajos salarios, han generado la expansión del sector informal del trabajo sin protección social, vinculado a la desprotección y los altos niveles de pobreza.

<sup>19</sup> El ingreso mínimo mensual para mayores de 18 años y menores de 65 años, al primero de julio de 2017, es de: \$270.000 (equivale aproximadamente a 8 mil pesos mexicanos; unos 445.28 UDS) para trabajadores mayores de 65 y menores de 18 años: \$201.561.

Al tercer trimestre de 2014, la tasa de informalidad era de 58 por ciento de la población ocupada (28.8 millones de personas), la cual estaba constituida por 49.7 millones de personas en este período (CONEVAL, 2014; INEGI, 2015).

En la Encuesta Nacional de Pobreza, realizada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en 2014, la cifra de la informalidad en el país, no es demasiado distante de la anterior 50,6 por ciento (IIJ, UNAM, 2015). Entre 2010 y 2012, la falta de acceso a la seguridad social fue la mayor carencia social del país. Durante este período, en al menos 26 de las 32 entidades federativas, más de la mitad de la población reportó falta de acceso a la seguridad social. El desempleo, el empleo informal y la inestabilidad laboral contribuyen a los altos índices de personas que nunca han cotizado en alguna institución de seguridad social, lo que crea una situación de vulnerabilidad para los períodos de enfermedad y vejez.

Si bien en su gran mayoría los estudios muestran que el sector informal provee de condiciones laborales precarias a los trabajadores, en el caso de Chile, como en otros países de la región, igualmente ha existido una tendencia a la precarización del empleo formal (Mora, 2010). Esto se refleja por ejemplo, en la ausencia de contratos, o contratos a “honorarios”, donde el trabajador carece de una cobertura en seguridad social, aguinaldo, vacaciones pagadas; etc. (Ministerio de Desarrollo Social, 2015).

La reforma en 2007 al sistema de pensiones, heredado de la dictadura, pretendió corregir la inequidad en el sistema de cotización y reparto para las jubilaciones, las cuales, aún en el caso de profesionistas apenas alcanzan para cubrir los servicios básicos. El sistema “universal” de pensiones en Chile, ofrece una pensión básica solidaria para aquellos que nunca cotizaron en ningún sistema previsional.

Según los datos de la OCDE en *“Panorama de la Sociedad”* (2014), el gasto público mexicano en seguridad social es el más bajo de los países miembros, supone el 7,4% del PIB, frente al 21,9% de la media. El chileno es el tercero más escaso, con el 10,2% (Cuadro 2). Asimismo, datos de CEPAL (2013) demuestran

que el gasto público social de Chile es menor que el de países como Cuba, Venezuela, Costa Rica, Uruguay, Argentina y Brasil.

**Cuadro 2: Chile y México: gasto público total, gasto público social y gasto público no social, 2008-2013**

*(En porcentajes del PIB y tasas porcentuales de variación anual)*

P A Í S	GASTO PÚBLICO TOTAL					GASTO PÚBLICO SOCIAL					GASTO PÚBLICO NO SOCIAL				
	2008 – 2009	2010	2011	2012	2013	2008 – 2009	2010	2011	2012	2013	2008 - 2009	2010	2011	2012	2013
C H I L E	21,8	21,9	21,4	21,7	21,6	14,6	14,7	14,3	14,7	14,7	7,2	7,2	7,1	7,0	6,9
M E X I C O	19,5	20,2	20,1	18,5	...	10,6	11,3	11,4	10,7	...	8,9	8,9	8,7	7,8	...

**FUENTE:** Elaboración propia con datos de CEPAL, 2013 y 2014.

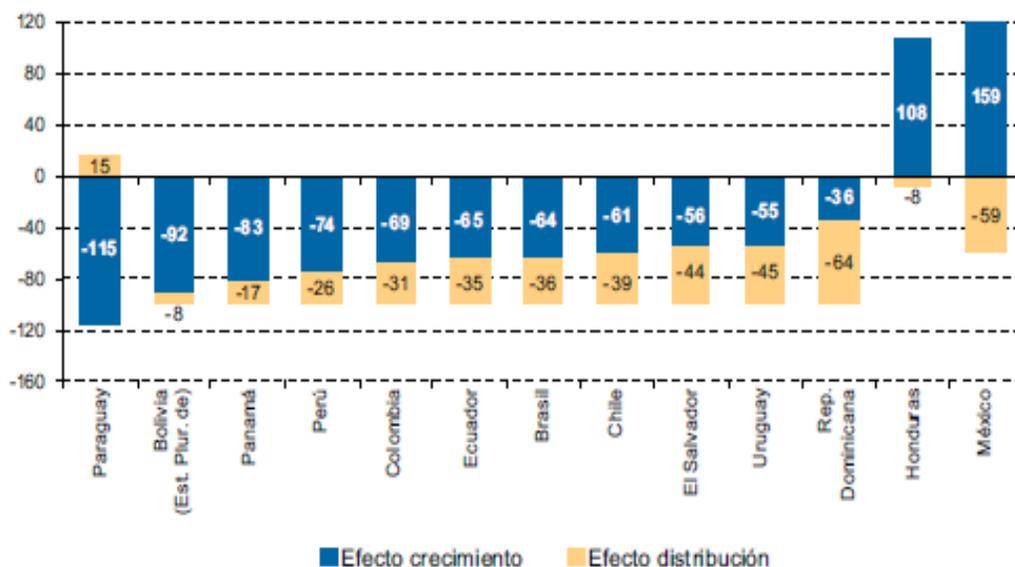
La CEPAL en su último Panorama Social (2015), expone los factores asociados a la evolución de la tasa de pobreza en el período 2010 – 2014, el impacto del crecimiento del ingreso y su distribución y otra que apunta a la participación de los hogares pobres en el mercado laboral.

Según la primera de estas ópticas, las variaciones de la tasa de pobreza pueden descomponerse según el aporte de dos factores: la variación del ingreso medio real de las personas y los cambios en la distribución de dicho ingreso. Los

cambios acumulados en las tasas de pobreza en el período 2010-2014 se debieron principalmente a la variación de los ingresos medios reales. En los países de América Latina cuya tasa de pobreza bajó, el crecimiento de los ingresos representó en promedio el 70% del total de la variación acumulada, frente a un 30% del efecto distribución. Esta situación se hizo extensiva a los países en que la pobreza aumentó en dicho lapso, en los que la caída del ingreso se constituyó en el componente principal de la desmejora del bienestar (CEPAL, 2015: 21).

Como muestra la siguiente gráfica, las variaciones en las tasas absolutas de pobreza en 13 países de la región:

**América Latina (13 países): participación del efecto crecimiento y del efecto distribución del ingreso en la variación de la tasa de pobreza, 2010-2014<sup>a</sup>**  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, 2015: 22. (Chile período 2009 – 2013, México 2008 – 2014).

Como muestra la gráfica, en el caso de Chile el crecimiento del ingreso resulta entre un 55% y 65% del total de la caída de la pobreza (también Ecuador,

Brasil, Uruguay). En el caso de México (y Honduras), el decrecimiento de los ingresos se constituye en el principal factor de aumento de la pobreza, aunque se registra una mejora distributiva.

### **C) Pobreza**

En el caso de Chile, la superación de la pobreza ocupó un lugar prioritario en la agenda política desde los primeros gobiernos de “*La Concertación de Partidos por la Democracia*”<sup>20</sup> luego del término de la dictadura en 1989. El logro social más importante en el período de los gobiernos de la Concertación fue precisamente, la caída de la pobreza desde un 39 por ciento de la población nacional en 1990, a un 13,7 por ciento en 2006 (Mideplan, 2000 y 2004; Larrañaga, 2010).

Diversos análisis (Larrañaga, 2007 y 2010; Contreras, 2005; Raczynski, 2005) coinciden en que la reducción de la pobreza en Chile, se debió sobre todo a la recuperación de los salarios y el fuerte incremento del empleo habidos desde 1990. A esto se sumaron los programas sociales focalizados, la reforma tributaria para aumentar los recursos para fines sociales y la intersectorialidad entre las áreas que componen la política social.

“La reducción de la pobreza en Chile, ha respondido en lo fundamental a los incrementos de empleo e ingresos laboral que se originan en el crecimiento de la economía, aun cuando hay una contribución indirecta de la política social en la formación de capacidades laborales en las personas” (Larrañaga, 2007: 4).

---

<sup>20</sup> La Concertación de Partidos por la Democracia, es una coalición política de centro – izquierda conformada por los siguientes partidos políticos: Democracia Cristiana, DC; Partido Socialista, PS; Partido por la Democracia, PPD y Partido Radical, PR. Esta coalición asumió la transición hacia la democracia en Chile, luego del término de la dictadura militar en 1990. Esta coalición gobernó durante cuatro períodos consecutivos, desde 1990 a 2010, iniciando con Patricio Aylwin Azócar (1990 – 1994); continuando con Eduardo Frei Ruíz Tagle (1994 – 2000), ambos de la democracia cristiana. En 2000 inicia una segunda etapa de los gobiernos Concertacionistas con una tendencia más socialista, desde el gobierno de Ricardo Lagos Escobar (2000 – 2006), y posteriormente el primer período de gobierno de la actual Presidenta Michelle Bachelet Jeria, entre 2006 a 2010. Entre 2010 – 2014, asume Sebastián Piñera como presidente en representación de la derecha chilena, con la coalición “Nueva Alianza” compuesta por los partidos, Renovación Nacional, RN y la Unión Demócrata Independiente, UDI “Popular”. En marzo de 2014, asume nuevamente como Presidenta Michelle Bachelet, en esta oportunidad con una nueva coalición política denominada “La Nueva Mayoría”, compuesta por los cuatro partidos de la “Concertación”, sumándose el Partido Comunista PC, la Izquierda Ciudadana IC, el Movimiento Amplio Social MAS, e independientes de centro izquierda. Actualmente esta coalición está dividida entre quienes permanecieron en la Nueva Mayoría y quienes formaron el Frente Amplio (Revolución Democrática, Izquierda Autónoma, Partido Liberal, Humanistas y micro movimientos de izquierda).

En México la pobreza es una problemática con raíces históricas, (Valencia, 2005; Tello, 2010) que se ha intensificado desde la implementación del modelo neoliberal.

Un estudio de José Luis Calva, (en base a trabajos de Boltvinik), plantea que la proporción de mexicanos pobres disminuyó de 77 por ciento en 1963 a 48,5 por ciento en 1981, bajo el modelo de ISI, logros que se revirtieron con la implantación de la política neoliberal (Calva, 2004: 108).

De acuerdo con los datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, CONEVAL, el porcentaje de personas pobres en el país medido por su ingreso era de 53,1 por ciento en 1992, evidenciando que los niveles de pobreza han permanecido prácticamente constantes en dos décadas, ya que en 2012 el número de personas en situación de pobreza fue de 53.3 millones. Esto también ha sido mencionado por organismos internacionales, que han sido precursores de los programas de combate a la pobreza en el país, como el propio Banco Mundial que en su informe *“Prosperidad compartida y fin de la pobreza en América Latina y el Caribe”* (2015) señala que México padece de un estancamiento de 20 años en reducir los niveles de pobreza y el ingreso de más de 23 millones de mexicanos es insuficiente para comprar la canasta básica (BM, 2015).

Actualmente, el último informe de medición de la pobreza de CONEVAL, muestra que entre 2012 y 2014 la pobreza pasó de 45.5 a 46.2 por ciento; este cambio, aunque no fue estadísticamente significativo, reflejó un aumento en el número de personas de 53.3 millones a 55.3 millones, es decir, un incremento de dos millones de personas en situación de pobreza en un periodo de dos años. En ese mismo lapso la pobreza moderada se incrementó al pasar de 35.7 a 36.6 por ciento y la pobreza extrema se redujo de 9.8 a 9.5 por ciento. En ambos casos el cambio no fue estadísticamente significativo (CONEVAL, 2014: 22).

En el caso de Chile, la última medición de pobreza realizada por la Encuesta de Caracterización Socio Económica Nacional, CASEN 2015, muestra que en situación de pobreza se encuentra un 11,7 por ciento de la población, es decir, un total de 2.046.404 personas; divididas entre pobreza extrema 3,5 por

ciento, 619.864 personas y no extrema un 8,1 por ciento que equivale a 1.426.510 personas (CASEN, 2016:13) (Cuadro 3).

**Cuadro 3: Evolución de la Pobreza en Chile y México 1989-2014. POBLACIÓN BAJO LA LÍNEA DE LA POBREZA<sup>21</sup>**

*(En porcentajes)*

AÑOS	POBLACIÓN	
	CHILE	MÉXICO
1989	45,1	47,7
1990	38,6	...
1994	27,6	45,1
1998	21,7	46,9
2000	20,6	41,1
2003	18,7	39,4
2005	....	35,5
2006	13,7	42,6
2008	....	47,4
2011	14,4	49,6
2012	...	45,5
2014 - 2015	11,7	46,2

**Fuentes: elaboración propia con datos de: CEPAL, 2006, 2013, 2014 y 2015; CONEVAL 2012, 2014; Raczynski, 2005; MIDEPLAN, 2007; CASEN, 2016.**

<sup>21</sup> La cifra considera el porcentaje total entre pobreza y pobreza extrema, medida en relación al ingreso.

La intención no es comparar los niveles de pobreza entre Chile y México, ya que las proporciones en cuanto a la densidad poblacional y tamaño de estos países, por ejemplo, hacen compleja una comparación cuantitativa. Sino que más bien, interesa evidenciar, por una parte, lo que señalamos anteriormente; que la evolución de la pobreza en el caso de Chile y otros países, como mostró la gráfica de CEPAL (2015) hace referencia sobre todo a la recuperación de los salarios, elemento que ha estado ausente de las políticas sociales y económicas en México. Y por otra parte, hacer énfasis en que los programas focalizados, como los de transferencias monetarias condicionadas, tampoco han tenido un efecto sustantivo en la superación de la pobreza (Raczynski, 2005; Larrañaga, 2007 y 2010; Barba y Valencia, 2011).

La siguiente gráfica muestra no sólo la variación anual de la pobreza en estos 14 países, sino que además la brecha de la pobreza y la intensidad de esta<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> El análisis de los indicadores de la brecha y la intensidad de la pobreza permite realizar una evaluación más detallada de estos cambios. El indicador de la brecha de pobreza pondera el porcentaje de personas pobres por la distancia media entre sus ingresos y la línea de pobreza; por tanto, toma en consideración su grado de pobreza. El indicador de la brecha de pobreza al cuadrado o de la intensidad muestra algo similar, aunque tomando además en consideración la forma en que dichos ingresos se distribuyen entre los pobres. Un descenso de la brecha por encima de la caída de la tasa de pobreza significará un alivio relativo de la situación de carencia entre los pobres. Un descenso de la intensidad de la pobreza, acompañado de una caída de la brecha y la tasa, significará que las personas de menores ingresos entre los pobres han logrado una mejora relativa de sus ingresos en el conjunto de las personas pobres (CEPAL, 2015: 19).

**América Latina (14 países): variación anual de la tasa de pobreza, la brecha de pobreza  
y la brecha de pobreza al cuadrado, alrededor de 2010-2014<sup>a</sup>**  
(En porcentajes)

	Tasa de pobreza (H)	Brecha de pobreza (FGT)	Brecha de pobreza al cuadrado (FGT <sup>2</sup> )
Uruguay (2010-2014)	-14,9	-15,9	-13,7
Perú (2010-2014)	-9,8	-12,3	-14,0
Chile (2009-2013)	-9,1	-10,5	-12,3
Brasil (2009-2014)	-7,9	-9,7	-10,3
Ecuador (2010-2014)	-6,6	-9,4	-11,3
Colombia (2010-2014)	-6,4	-8,0	-9,1
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2009-2013)	-6,3	-7,8	-9,0
Paraguay (2010-2014)	-6,3	-8,6	-10,2
Panamá (2010-2014)	-4,5	-2,4	0,4
El Salvador (2009-2014)	-2,8	-5,5	-7,3
República Dominicana (2010-2014)	-2,6	-4,3	-4,8
Costa Rica (2010-2014)	0,1	1,1	1,3
Honduras (2010-2014)	2,3	3,3	3,9
México (2008-2014)	2,9	2,8	2,7

**Fuente: Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, CEPAL, 2015: 20.**

La información presentada en la gráfica, indica que, en general, el proceso de reducción de la pobreza en la mayoría de los países de la región fue acompañado de un alivio de la situación de los pobres y una mejora relativa de los hogares más pobres entre los pobres. En efecto, la brecha de pobreza en el período analizado cayó a tasas anuales elevadas y superiores a la caída de la tasa de pobreza, como se ve en el caso de Chile (-10,5%). En México, el aumento de la tasa de pobreza fue acompañado de un incremento de la brecha y la intensidad de la pobreza.

Un elemento importante para el análisis en el caso de ambos países, se relaciona con la medición de la pobreza.

En el caso de México, a través de CONEVAL y la medición multidimensional<sup>23</sup> de la pobreza, se ha desarrollado una mirada más integral, que ha sido uno de los modelos pioneros en la región al respecto.

Actualmente esta medición considera dos grandes espacios: el del bienestar y el de los derechos sociales. En el primero se considera fundamental la disponibilidad de recursos económicos y se reconoce la centralidad del ingreso para la adquisición de bienes y servicios, mientras el espacio de los derechos sociales incorpora aquellos derechos considerados por la propia ley (Ley de Desarrollo Social) como indispensables para el desarrollo social. Ambos espacios definen si una persona es pobre o no. Dicha metodología ha sido referente en diversas partes del mundo como ejemplo de innovación en la medición de la pobreza (CONEVAL, 2014).

El trabajo de Boltvinik ha sido reconocido por generar un método distinto de medición de la pobreza, el MMIP Método de Medición Integrada de la Pobreza (1989 – 1992)<sup>24</sup>, (Boltvinik, 1990, 1992, 1994 y 1999). Esta metodología incluso ha sido utilizada por ejemplo, por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de México (Evalúa DF) en el período 2008 - 2012.

Este autor plantea que el método de CONEVAL subestima la pobreza al combinar carencias sociales e ingresos<sup>25</sup>. Bajo este método de medición, la pobreza en México es de casi un ochenta por ciento de la población.

En el caso de Chile, recientemente ha habido un cambio en torno a la medición “tradicional” de la pobreza, es decir, la medición por ingresos. Está

<sup>23</sup> El Consejo Nacional Para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México, CONEVAL define la pobreza en tres grupos o áreas, bajo una óptica multidimensional: 1) Pobreza Alimentaria: insuficiencia para obtener una canasta básica alimentaria, aún si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar en comprar sólo los bienes de dicha canasta, 2) Pobreza de Capacidades: insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de una canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines, 3) Pobreza Patrimonial: insuficiencia del ingreso disponible para adquirir una canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios. (<http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/glosario.es.do>).

<sup>24</sup> El MMIP es una metodología multidimensional que considera, además del ingreso, *el tiempo disponible* y un conjunto de componentes, referidos a condiciones de vida, que se agrupan bajo la denominación de NBI. Una calificación baja en ingresos puede ser compensada por una calificación alta en las NBI (o en tiempo), y viceversa, de tal manera que es sólo la calificación MMIP la que decide si el hogar es o no es pobre y qué tan pobre es Boltvinik, 1990, 1992, 1994 y 1999).

<sup>25</sup> Para una comparación entre modelo y una crítica al modelo MMOMP, Metodología Multidimensional Oficial de Medición de la Pobreza, ver Boltvinik y Damián, 2016.

metodología se mantuvo sin variaciones desde 1990 a 2011, cuando comenzó a perder legitimidad ya que varios segmentos de la población declaraban que esta medición no daba cuenta real de las condiciones de pobreza de las familias chilenas. En este contexto el Ministerio de Desarrollo Social, MDS, presentó en 2015 una Nueva Metodología de Medición de Pobreza por Ingresos y la Metodología de Medición Multidimensional de la Pobreza<sup>26</sup> (MDS, 2015).

Como resultado de la aplicación de la metodología multidimensional<sup>27</sup> en Chile, la última encuesta CASEN (2016) mostró que un 20,9 por ciento de los chilenos se encuentra en pobreza multidimensional, es decir, 3.547.184 personas.

Para este análisis es importante la medición de la pobreza, en cuanto también nos indica la población objetivo de los programas sociales y específicamente de aquellos destinados a los pobres. También es una referencia, en cuanto, la vinculación entre dimensiones simbólicas, técnicas, económicas y políticas en torno al análisis de la pobreza, se retroalimentan y contribuyen a generar estudios más integrales respecto de la problemática.

Las mediciones de pobreza generan diversas categorías de pobres, tales como extremos, o moderados, rurales, urbanos; etc. y cuáles deben ser las características que deben “cumplir” en cada uno de estos contextos, para ser receptores de políticas sociales. Qué supone ser pobre en Chile y en México; la pobreza adquiere diferentes sentidos en diferentes contextos y momentos históricos.

En este sentido también es importante decir que tanto en Chile como en México, cada vez hay más tecnificación en la medición de la pobreza, para saber

---

<sup>26</sup> Para ver la definición y análisis en detalle de este nuevo método de medición de la pobreza en Chile, se puede revisar “Informe de Desarrollo Social, Chile 2015”, del Ministerio de Desarrollo Social, Capítulo II, 11 – 22.

<sup>27</sup> La nueva metodología de medición de la pobreza multidimensional en Chile, incluye 4 dimensiones y 12 variables: Educación (asistencia, rezago escolar, escolaridad); Salud (malnutrición en niños, adscripción al sistema de salud, atención); Trabajo y Seguridad Social (ocupación, seguridad social, jubilaciones); Vivienda (hacinamiento, estado de la vivienda, servicios básicos). Las 4 dimensiones tienen el mismo peso en la medida (25%) y cada indicador tiene igual ponderación al interior de cada dimensión (8, 33%). Un hogar se considera en situación de pobreza multidimensional si presenta un 25% o más de carencias en los indicadores que componen la medida, lo que es equivalente a una dimensión completa. A estas 4 dimensiones recientemente se agregó el Entorno de Redes y Cohesión Social, con las variables apoyo y participación social, trato igualitario y seguridad (Informe Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, CASEN, 2016: 10 – 12).

cuántos pobres hay. Sin embargo, bastante menos se ha tecnificado el método para medir a los ricos; y cuan ricos son, en relación a los pobres.

#### D) Desigualdad

En el último tiempo el debate en torno a la desigualdad, ha vuelto a cobrar cierta relevancia, como lo muestran, entre otros, diversos informes de organismos internacionales (CEPAL, 2014 y 2015; Banco Mundial, 2015; OXFAM, 2014). Según OXFAM, en 2014, el 1por ciento más rico del planeta era dueño del 48 por ciento de la riqueza del mundo. Las tendencias tienden a agravarse: para 2016 ese 1por ciento tuvo más del 50 por ciento y en el 2019 tendrá más del 54 por ciento (OXFAM, 2014). La desigualdad es como un virus que se expande aceleradamente por todos los rincones del planeta, como señala Piketty (2014) en *El capital en el siglo XXI*.

En este contexto la situación de América Latina, a pesar una leve mejora en la última década, sigue siendo preocupante. Según el Banco Mundial y el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), América Latina es la segunda región más desigual del planeta (52,9 de coeficiente de Gini), apenas por debajo del África Subsahariana (56,5) y seguida desde bastante lejos por Asia (44,7) y por Europa del Este y Asia Central (34,7), (Caetano y De Armas, 2015).

**Cuadro 4: Evolución del Gini en algunos países de la región**

<b>Países</b>	<b>Evolución del Gini</b>	<b>Años</b>
Brasil	0,639 – 0,553	2001 - 2013
México	0,542 – 0,492	2000 - 2012
Argentina	0,578 – 0,475	2004 - 2012
Perú	0,545 – 0,444	1999 - 2013
Venezuela	0,500 – 0,397	2002 - 2011

**Fuente:** Elaboración propia con datos de CEPAL, 2013 y 2014; y Caetano y De Armas, 2015.

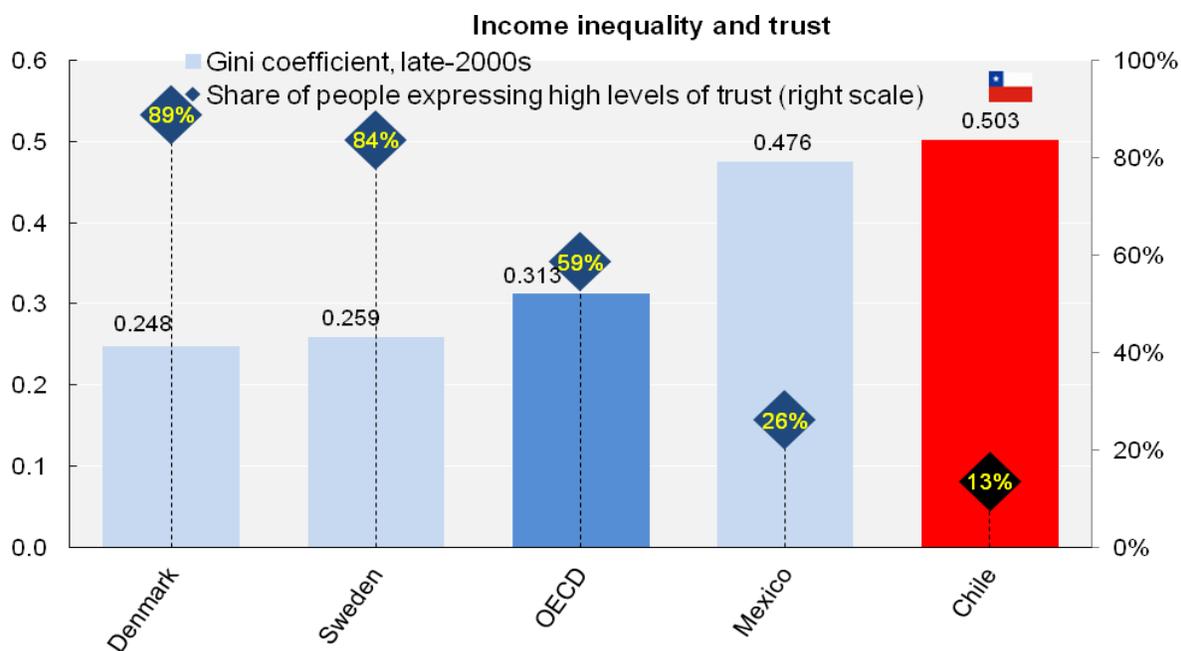
Chile presenta limitados avances en materia de desigualdad de ingresos, la cual se ha mantenido prácticamente inalterada presentando el mismo coeficiente

de Gini tanto para el año 1990 como para el año 2003 (0,56) y reduciéndose levemente en los años posteriores (MDS, 2013). Chile, es uno de los países de la región que no ha experimentado ninguna variación porcentual importante del Gini desde la década de los noventa.

Chile y México, además de ser los únicos países latinoamericanos miembros de la OCDE, son los miembros más desiguales de este “club” (<http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>).

El informe de la OCDE “*Panorama de la Sociedad*” (2014), señala que Chile se destaca por ser, entre los 34 miembros del “Club de los países desarrollados” el que mayor brecha presenta entre los ingresos del 10% más rico y el 10% más pobre. El coeficiente de Gini es de 0,50 para Chile, seguido de cerca por México, de 0,47, como muestra la siguiente grafica y el cuadro 5.

**Coeficiente de Gini para Chile y México, según la media de la OCDE y en comparación con los países menos desiguales, Dinamarca y Suecia.**



Fuente: OCDE, 2011 y 2014.

**Cuadro 5: Evolución del Índice de Gini para Chile y México, alrededor de 1990 y 2013**

<b>AÑO</b>	<b>CHILE</b>	<b>AÑO</b>	<b>MÉXICO</b>
1990	0,554	1989	0,536
1998	0,560	1998	0,539
2003	0,552	2002	0,514
2011	0,516	2010	0,481
2013	0,509	2012	0,492

**Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL 2013 y 2014.**

Tanto los datos de la OCDE como de CEPAL, reflejan una escasa variación entre 1990 y 2013 en torno a los niveles de desigualdad en ambos países, medido por el índice de Gini. También la concentración y desigualdad en la distribución del ingreso por hogares, arroja grandes brechas entre el quintil más pobre y más rico de la población, tanto en Chile como en México. (Cuadro 6).

**Cuadro 6: Chile y México, distribución del ingreso de los hogares, por quintiles extremos alrededor de 2008 y 2013 (en porcentajes)**

<b>PAIS</b>	<b>AÑO</b>	<b>Participación en el ingreso total (en porcentajes)</b>		<b>Relación del Ingreso Medio Pér Capita</b>
CHILE	2009	Quintil más pobre (QI) 5,3	Quintil más rico (QV) 53,5	QV/QI 15,9
CHILE	2013	5,7	52,1	14,5
MÉXICO	2008	5,8	49,0	16,0
MÉXICO	2012	6,6	46,2	14,0

**Fuente: Elaboración propia, con datos de CEPAL 2013, 2014.**

En el caso de México, la participación en el ingreso total del 10% más rico de la población duplica la participación del 40% más pobre; el ingreso medio per

cápita del decil más alto es quince veces mayor que el ingreso de los cuatro deciles inferiores (ENIGH, 2010). El caso de Chile, no es muy diferente. La desigualdad no muestra diferencias homogéneas entre quintiles, sino más bien es el quintil más rico el que recibe un ingreso significativamente superior al resto de la población; mientras que las diferencias de entre los restantes 4 quintiles son de menor importancia. Sin considerar el último quintil de la población la desigualdad en Chile es similar a la exhibida por otras economías. Cabe señalar que en la medida en que las encuestas en las que se basan estas estimaciones no capturen correctamente el ingreso de las personas en la parte más alta de la distribución, las cifras no reflejarán de manera certera el verdadero estado de la distribución total del ingreso.<sup>28</sup>

En este apartado hemos analizado la desigualdad sobre todo desde su relación con la concentración del ingreso, exponiendo los limitados movimientos que ha tenido el índice de Gini en países como Chile y México en el último tiempo. El análisis posterior nos llevará a otras dimensiones de la desigualdad, donde vemos que el rol que juegan las políticas sociales y específicamente los programas de transferencias monetarias, es escaso en torno a la distribución. Además los servicios y prestaciones que ofrecen este tipo de programas a sus beneficiarios, sobre todo en salud y educación, hacen referencia a una calidad inferior a los servicios a los que acceden los demás grupos sociales, manifestando las segmentaciones y desigualdades que reproducen las mismas políticas sociales a través de las instituciones del Estado.

A continuación revisaremos el desarrollo que ha seguido la política social en Chile y en México, a partir de los años noventa en adelante, analizando cambios, continuidades y rupturas en los principales enfoques que han orientado los programas en estos países. Cabe señalar que el análisis detallado de cada uno de los Programas, así como su evolución, en torno a los discursos de la pobreza y de

---

<sup>28</sup> Para un análisis de este tema se puede revisar Alvaredo (2010), Székely y Hilbert (1999), (López, Figueroa y Gutiérrez, 2013), y más en general, Piketty (2014).

los pobres que subyacen, se desarrollará en el capítulo IV; aquí se expondrán las principales tendencias y enfoques en materia de política social que han desarrollado ambos países.

### **III.- Períodos y Procesos de la Política Social en Chile y en México (1990 – 2017)**

A partir del segundo eje de comparación, que se centra en la respuesta gubernamental frente a la pobreza, es importante analizar y contextualizar los períodos y procesos por los cuales ha transitado la política social tanto en Chile como en México.

Si bien ambos países han enmarcado sus acciones de política social dentro del paradigma neoliberal, existen matices, similitudes y diferencias relevantes de analizar sobre todo en base a los discursos que han acompañado a estas políticas. En esto, podemos encontrar particularidades que enriquecen la comparación, y nos conducen a explorar cómo ha sido construido el pobre como sujeto “beneficiario” de los programas sociales, y cuál es el discurso de la pobreza que está detrás de estas políticas.

Las orientaciones ideológicas, técnicas y políticas que han sustentado a los principales programas sociales de las últimas décadas, tienen un impacto y una relación particular en el contexto de Chile y México. El diseño y la planificación, e incluso la implementación de las políticas sociales están determinados por principios y normatividades básicas que, en conjunto con presupuestos económicos y variables de carácter sociopolítico, configuran de manera fundamental los sistemas de política social que adoptan los diferentes gobiernos (Hall y Midgley, 2004; Franco y Lanzaro, 2006).

En términos generales, en el caso de Chile, los planteamientos de política social de los años noventa muestran modificaciones con respecto a los de las décadas previas (dictadura militar). Se vislumbra, entre otros, una manera distinta de entender y encarar la superación de la pobreza, nuevas prioridades, nuevos arreglos institucionales, nuevos programas, nuevas modalidades de gestión, nuevos actores y nuevos instrumentos de asignación de recursos. Lo anterior, en un contexto de crecimiento y desarrollo económico, que siguió las bases del modelo heredado de la dictadura y que fue “perfeccionado” por los gobiernos de centro izquierda (Moulián, 2006)

Podríamos hablar de tres grandes períodos en la política social de Chile que coinciden con tres fases socio – políticas: 1) la industrialización sustitutiva de importaciones (Estado de Compromiso, Estado Nacional Popular) que se extiende desde inicios de siglo hasta 1973<sup>29</sup>; 2) el gobierno militar dominado por una orientación neoliberal en lo económico – social y autoritaria en lo político que abarca los años 1974-1990 que presionó para una fuerte reducción del gasto social, su focalización en los sectores más pobres y la ampliación de servicios privados sujetos a reglas de mercado para la población con capacidad de pago; y 3) el período democrático de los noventa que plantea un nuevo enfoque a la política social que se aparta del período militar y también al período precedente, buscando una nueva relación entre Estado, mercado y sociedad. (Raczynski, 2005).

Otros trabajos (Arteaga – Iñigo, 2015) definen como “*etapa fundacional*” al período que va desde 1975 a 1989, donde se consolida el modelo hasta la transición democrática en los noventa. En el período *fundacional* hay una retirada casi por completo del Estado y se posiciona el mercado como un actor trascendental en la provisión de bienestar.

---

<sup>29</sup> Siguiendo a Riesco, se distinguen dos grandes períodos en torno al desarrollo económico, político y social de Chile, el período denominado de “*Desarrollismo*”, que comprende desde 1924 a 1973; y el período de las reformas del Consenso de Washington, que van desde 1973 al 2008. (Riesco, 2009).

Durante este período se produjeron reformas emblemáticas en algunas de las áreas más importantes de la política social, medidas que se han definido como “modélicas” para el resto de los países de América Latina (Riesco, 2009). Entre estas reformas destacan, el aseguramiento de salud privado a través de las ISAPRES (Instituciones de Salud Previsional); en la seguridad social, el sistema estatal es reemplazado por un sistema privado de administración de pensiones AFP; y en educación se traspasa la responsabilidad de administración de la educación escolar desde el Estado a las municipalidades, y se favorece la entrada de privados a través de la creación de colegios subvencionados o de financiamiento conjunto, a través del cual el Estado otorga un porcentaje de los recursos necesarios para la educación por alumno, y la familia entrega el porcentaje restante.

La etapa que inicia desde 1990, con los gobiernos democráticos de centro izquierda, es considerada por algunos autores como una etapa de “consolidación” del modelo neoliberal en la política social (Moulián, 2006; Riesco, 2009 y Arteaga – Iñigo, 2015). Si bien se reconoce la importante reducción de los niveles de pobreza heredados desde la dictadura, se considera que la política social de los gobiernos concertacionistas buscaron perfeccionar, profundizar y hacer más eficiente y eficaz el modelo neoliberal de gestión del riesgo.<sup>30</sup>

Finalmente, se podría incluir un cuarto período, entre 2000 y 2010, que constituye la etapa más “progresista” de los gobiernos concertacionistas (Martin, 2009, Larrañaga, 2010; Castillo, 2012) partiendo con Ricardo Lagos Escobar y luego con Michelle Bachelet Jeria, en su primer gobierno; para culminar en 2010 con el regreso de la derecha al ejecutivo desde el gobierno de Sebastián Piñera, que termina en marzo de 2014, dando pie nuevamente a otro cambio político, con el segundo gobierno de la presidenta Michelle Bachelet.

Para el caso de México, Brachet - Márquez (2000), plantea que el Estado de bienestar mexicano fue producto del proceso de formación del Estado

---

<sup>30</sup> A esto se volverá más adelante.

postindependiente, y posteriormente de la consolidación y transformación del Estado nacido de la Revolución de 1910, considerando cuatro etapas que se vinculan con los procesos y fases que ha seguido la política social en este país: 1) Independencia, Reforma y República Restaurada (1822-1876); 2) Porfiriato (1877-1910); 3) Estado de Bienestar posrevolucionario ascendente (1917-1982); y 4) Estado de Bienestar posrevolucionario neoliberal (1982-2003). La argumentación descansa en las fuentes históricas que establecen las principales etapas del desarrollo de las políticas sociales por un lado, y las enfocadas en la transformación del Estado mexicano, por otro (Brachet – Márquez, 2000).

A partir de la década de los noventa, se va consolidando en México el discurso neoliberal en materia política, económica y social. Las estrategias de política social se concentraron en perfeccionar los métodos de medición de la pobreza y en la generación de programas de combate a la misma, a través de las transferencias monetarias condicionadas, básicamente a partir del Programa Progresá, posteriormente Oportunidades y actualmente Prospera, Programa de Inclusión Social.

La antesala de estos programas, fue PRONASOL, Programa Nacional de Solidaridad, que va delineando nuevas formas de vinculación entre el Estado y los “beneficiarios”, principalmente desde la perspectiva de la “corresponsabilidad”. La gestión y capacidad de agencia de los individuos irá tomando un lugar primordial en las estrategias de combate a la pobreza, así como también en lo que se refiere a la provisión del bienestar en salud y educación.

A continuación presentaremos las características más relevantes de la política social en Chile y en México<sup>31</sup>, dividiendo los períodos en dos fases, la que va de 1990 a 2000, y de 2000 a 2017.

## **1) Chile y México: Principales características de la política social entre 1990 – 2000**

---

<sup>31</sup> En el Capítulo IV Análisis Documental, se desarrollan los discursos y supuestos que están detrás de estas políticas sociales.

En Chile, a mediados de los noventa el Estado vuelve a recuperar un rol importante en la política social, por lo menos desde el discurso político, buscando tomar una distancia de los planteamientos establecidos durante la dictadura militar. Esto se refleja en los discursos de los dos primeros gobiernos concertacionistas de la transición democrática, de Aylwin y Frei<sup>32</sup>, que buscan saldar la “deuda social” tras la dictadura (Larrañaga, 2007). Sin embargo, en la práctica la provisión de los servicios sociales continúa una tendencia hacia el mercado y con una intervención estatal que segmenta y focaliza los servicios hacia los grupos más pobres. En palabras de Moulián (2006):

“... La concertación buscó la democratización en el terreno político, pero manteniendo los rasgos fundamentales del modelo económico y social impuesto por la dictadura. Los tres primeros gobiernos de la concertación<sup>33</sup> siguieron esta política. No lo han hecho por accidente, sino porque están de acuerdo en que el funcionamiento económico debe estar regido por la lógica del mercado, y el Estado debe tener un papel sólo subsidiario” (Moulián, 2006: 5).

En México, a mediados de los noventa, los principios del Consenso de Washington se hacen cada vez más explícitos en materia de política social. El discurso que orientó estas medidas, fue lo que el ex presidente Salinas de Gortari llamó: “*liberalismo social*” (Salinas de Gortari, 2000: 295), que el mismo definió como social, no estatista. Duhua (2000) lo caracterizó, como una estrategia de desarrollo que se apegaba a los principios del libre mercado, pero que incluía el gasto gubernamental para proveer un nivel mínimo de servicios de salud y educación, así como programas compensatorios para los más marginados, con mecanismos para fomentar la creación de capital social.

Esta estrategia reflejaba un paradigma emergente en la política social en toda América Latina, que concordaba con el Posconsenso de Washington, y cuyos preceptos principales incluían programas focalizados para combatir la pobreza, disciplina fiscal (en donde el gasto social está subordinado a políticas económicas), descentralización (es decir, la transferencia de responsabilidades

---

<sup>32</sup> Ambos del partido Demócrata Cristiano.

<sup>33</sup> Se refiere a los gobiernos de los demócratas cristianos Aylwin y Frei; y del socialista Ricardo Lagos.

administrativas hacia niveles más bajos de gobierno), privatización (de fondos de pensión, por ejemplo), y participación (de beneficiarios, ONG y el sector privado) (Duhau, 2000).

Hacia mediados de los noventa, y a partir del 2000 en adelante, en los regímenes duales<sup>34</sup>, inició un segundo ciclo con los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC). Destacan Oportunidades en México y “Bolsa (*beca*) Familia” en Brasil, los programas de TMC más grandes del mundo (en 2013 cubrían respectivamente 58 y 32 millones de personas). Hasta 2013, este tipo de programas se habían implantado en 19 países de América Latina y tenían una cobertura de casi 127 millones de personas. Su principal objetivo es impedir la reproducción intergeneracional de la pobreza<sup>35</sup>, al menor costo posible.

Una mirada crítica sugiere que se trata de una visión más bien minimalista de la política social, según la cual los recursos públicos deben canalizarse, de manera prioritaria, hacia los hogares más pobres, sus costos deben mantenerse en un nivel bajo, congruente con un gasto público, constituir un apoyo transitorio que desestime a las familias a vivir de las transferencias públicas, y fomentar la contraprestación por parte de las familias beneficiarias a efectos de estimular una actitud pro – activa en los esfuerzos sociales orientados a la disminución de la pobreza. Asimismo, contiene un diagnóstico relacionado con la dinámica de la pobreza que identifica la falta de capital humano como el factor central en la reproducción intergeneracional de la pobreza (Banegas y Mora, 2012).

Estos programas han sido evaluados favorablemente y han logrado la incorporación de millones de pobres a esquemas de protección social de baja calidad. Sin embargo, conviene ubicarlos en el contexto socioeconómico que prevalece en la región, donde el crecimiento económico y el aumento del empleo formal se encuentran enfrentados y donde los mercados laborales demandan cada vez mayores niveles de calificación. El desempleo, el subempleo o la informalidad se muestran como características estructurales de nuestras economías. El empleo

---

<sup>34</sup> Siguiendo la clasificación de Filgueira (1999).

<sup>35</sup> Este supuesto se debate en el Capítulo IV.

formal cada vez es más precario y la protección de la seguridad social es selectiva, de baja calidad y suele ser temporal (Barba, 2015).

En el caso chileno, la marcada reducción de la pobreza desde 1990 en adelante, es uno de los logros innegables de los gobiernos concertacionistas. En esta primera etapa (1990 – 2000) las acciones de política social se concentraron en torno a: (i) la conducción política y concertación social; (ii) la mantención de los equilibrios macroeconómicos; (iii) garante de los derechos básicos, civiles, económicos y sociales; así como de la integración social y equidad. A su vez, la política social tuvo dos componentes centrales: (i) políticas sectoriales que aseguraran un nivel básico de vida a la población (ii) programas específicos, complementarios, para los grupos pobres y vulnerables, tendientes a promover una mayor igualdad de oportunidades e integración social (Raczynski, 2005).

El discurso político de este período se centraba en plantear a los derechos sociales como el eje de la política social, a la par de incorporar a los grupos más desfavorecidos al proceso de crecimiento y desarrollo económico. Los gobiernos concertacionistas buscaron imprimir un “nuevo” sello que se distanciara del discurso de la dictadura y que promoviera la integración de la sociedad en un clima de democracia (Martin, 2009).

Se tendió a pensar que a medida que avanzará el proceso de recuperación y fortalecimiento de la democracia, se realizarían cambios más profundos al sistema económico y político. Sin embargo, con el transcurso de los sucesivos gobiernos de la concertación, no hubo modificaciones estructurales al modelo, sino que al contrario, este se fue perfilando cada vez más como una democracia neoliberal (Moulián, 2007; Martner, 2016).

En este contexto surgen una serie de instituciones y programas orientados a diseñar e implementar la política social en Chile, como el Ministerio de Planificación, MIDEPLAN,<sup>36</sup> el Fondo Solidario de Inversión Social, FOSIS, desde el cual emanará el Sistema “Chile Solidario”, que incluye el programa Puente,

---

<sup>36</sup> Actualmente Ministerio de Desarrollo Social, MDS.

actualmente Familias, que es el principal programa de combate a la pobreza y de transferencias monetarias condicionadas.

A mediados de los noventa surge también el Plan Nacional de Superación de la Pobreza<sup>37</sup>. Estas acciones acompañadas de un crecimiento económico constante en el período, fueron claves para lograr precisamente una concertación social y un clima político estable, necesario tras el período dictatorial. Asimismo, las políticas focalizadas del período funcionaron en torno a sus objetivos de reducción de la pobreza, en un marco normativo e institucional, que no cuestionó mayormente el modelo heredado desde la dictadura, el que claramente ha influido en la permanencia de las estructuras institucionales y económicas que han construido el nuevo Estado chileno pos dictadura (Graus, 2012).

En México, tuvo una marcada influencia el encuadre corporativista de la política social, desarrollada desde el régimen posrevolucionario<sup>38</sup> y que contribuyó a generar patrones clientelares desde los programas sociales (Adelantado y Scherer, 2008; Tello, 2010); es decir, la generación de “clientelas” políticas en torno a la obtención de recursos y beneficios, a cambio del apoyo electoral.

Al respecto Martínez señala:

“...El corporativismo, aun cuando refuncionalizaba el contenido social del orden posrevolucionario, llevaba consigo evidentes contradicciones. El arreglo corporativo desvirtuaba la organización independiente y democrática de los sectores comprendidos, a la vez que propiciaba la desigualdad en los beneficios otorgados por el Estado. En otras palabras, el corporativismo obstaculizaba la independencia en las bases sociales del Estado e impedía la universalidad de los beneficios que brindaba el Estado mexicano a través de las instituciones de bienestar social, los que se limitaban a sectores medios articulados políticamente a la burocracia corporativa” (Martínez, 2012: 248).

En efecto el principal instrumento de política social de inicios de los noventa, fue el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), con un discurso

---

<sup>37</sup> Específicamente en el segundo gobierno de la Concertación, período de Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994 – 2000). el Programa de Gobierno del Presidente Frei planteaba la superación de la pobreza como una tarea nacional a la cual debían concurrir el sector público y el privado. Para concretizar esta prioridad, un mes después de haber asumido su cargo, el Presidente dispuso la conformación del Comité Interministerial Social (CIS) que debía responsabilizarse por el diseño e implementación de un Programa Nacional de Superación de la Pobreza y la creación del Consejo Nacional de Superación de la Pobreza (CNSP), ente privado que colaboraría en la tarea con el Estado. (Raczynski, 2005).

<sup>38</sup> Es de común acuerdo que uno de los rasgos distintivos de la época en la que gobernó el Partido Revolucionario Institucional PRI en México era el corporativismo. Al menos su forma tradicional va desde el arreglo que tomó en el gobierno de Lázaro Cárdenas en la década de los treinta hasta la década de los ochenta (Martínez, 2012).

que pretendía distinguirse del sello “corporativista” y “clientelar” que había marcado la construcción del Estado de bienestar mexicano (Warman, 1994). A través de este programa, se expresaba el interés del gobierno de la época por “redimensionar” el rol y facultades del Estado en la política social, garantizar el acceso del mayor número posible de habitantes a un “piso mínimo de servicios” de calidad óptima; y la necesidad de construir un “segundo piso” que elevará la capacidad productiva de los grupos y organizaciones populares (Directrices del Programa Nacional de Solidaridad, 1994). Los logros de este programa a fines del sexenio fueron bastante cuestionados, ya que los índices de pobreza seguían siendo elevados y persistían las críticas al manejo poco transparente de los recursos, y su utilización con fines electorales. (Cordera y Cabrera, 2007).

A mediados de 1997, surge el Programa de Educación, Salud y Alimentación PROGRESA, pionero en la línea de transferencias monetarias condicionadas, en un contexto que apelaba cada vez más a la focalización del gasto social y a la erradicación de la pobreza extrema. Este programa representó una nueva forma de política social, inscrita en el paradigma neoliberal, que sirvió como ejemplo a varios países de América Latina y el mundo. Las innovaciones principales que se le reconocen son las de integrar en un solo programa las dimensiones de salud, alimentación y educación; trabajar al mismo tiempo en el alivio de la pobreza (por medio de transferencias económicas) y la creación de capital humano para una mejor inserción de las siguientes generaciones en el mercado de trabajo (por medio del cumplimiento de corresponsabilidades); y someterse a evaluaciones externas de impacto de organismos tales como Programa de Desarrollo de Naciones Unidas, PNUD, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL y el Banco Mundial, entre otras (Hevia De La Jara, 2009).

En el caso de Progres/Oportunidades, hoy Prospera, el supuesto principal en que se sustenta el Programa, es romper con el círculo intergeneracional de la pobreza, asumiendo que mejorar el capital humano y social de las familias pobres les permitirá incorporarse al mercado laboral y a mayores redes sociales.

Uno de los aspectos importantes en la definición de los programas de combate a la pobreza, han sido sus concepciones en torno a la generación de capital humano y capital social<sup>39</sup>; para combatir la pobreza hay que incrementar las capacidades de los individuos y no sólo distribuir bienes, (Reygadas, 2004). A su vez el discurso de la “corresponsabilidad” versus lo “asistencial” y “paternalista”, ha sido fundamental en la generación de sujetos activos que participen en la solución de sus problemas (Arriagada y Mathivet, 2007; Agudo, 2016); sugiriendo que anteriormente los pobres habían sido considerados como sujetos pasivos, que esperaban la asistencia del gobierno. Pero en este paradigma neoliberal de la política social, los pobres y sus familias se vuelven personas activas, a través de un enfoque de promoción, más que de asistencia, se trata de que los pobres sean personas autónomas y no se generen dependencias de las ayudas del gobierno.

## **2) Chile y México: La política social 2000 – 2017**

A partir del 2000, se producen una serie de cambios a nivel político, tanto en Chile como en México, que van a influir en los planteamientos y en las orientaciones de la política social del período.

En México, se produce la alternancia política después de más de setenta años de gobiernos del Partido Revolucionario Institucional, PRI, con el arribo del Partido Acción Nacional, PAN (conservador) al ejecutivo.

Tanto en términos de política económica como en política social, los gobiernos panistas (2000 – 2012), presentaron un esquema apegado a las

---

<sup>39</sup> Putnam, definió al capital social como, un tipo de activo que reside en las redes de cooperación y en los vínculos de confianza entre los diferentes actores de la sociedad. Según este autor, el capital social hace referencia a aquellos rasgos distintivos de la organización social, tales como confianza, normas y redes, que pueden mejorar la eficiencia de una sociedad facilitando la acción coordinada. (Putnam, 2001). Para Bourdieu (1986) el capital social es: la acumulación de recursos reales o potenciales que están unidos a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de reconocimiento mutuo. El sociólogo James Coleman consolidó más la noción a finales de la misma década demarcando que el capital social es el valor de las relaciones entre las personas, por lo que, las redes poseen valor sobre todo para quienes se encuentran en ellas. Millán (2012), plantea que el capital social no se basa únicamente en las relaciones de comunicación y colaboración, también involucra el dinamismo de las actividades que van más allá de las rutinas y costumbres de las personas o la organización, tienen los rasgos de un bien público y los beneficios se extienden en todas las redes de los grupos de interés.

recomendaciones de los organismos internacionales, tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (Bayón, 2009).

En Chile, el período 2000 – 2010, observa un giro político más hacia la “izquierda” en la coalición política de la Concertación, con el arribo de dos presidentes de corte socialista, Lagos y Bachelet (Castillo 2012; Maldonado, 2012). Estos dos gobiernos son relevantes en términos de la creación del Sistema de Protección Social “Chile Solidario” y la reforma al sistema de pensiones, y del discurso en torno a la desigualdad, la promoción de derechos y la igualdad de oportunidades, que sustentaron estas reformas.

En el caso de México, los procesos incrementales de la política social (Lindblom, 2007), consolidan el esquema de transferencias monetarias condicionadas como el paradigma central en el combate a la pobreza, desde Progresa al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Cabe señalar que la lógica incremental de la política social, no modifica las causas estructurales de la pobreza.

“...Con estos cambios incrementales no se logra modificar las tendencias de reproducción de la pobreza que implican los programas de transferencia de renta focalizados, confirmando las conclusiones de Lautier, en el sentido de que “los objetivos de la políticas sociales, especialmente las que tienen por objeto la pobreza, no es eliminar la pobreza. Tratan de contenerla, de evitar que aumente, pero al mismo tiempo la preservan regulándola” (Hevia De La Jara, 2009: 47).

La Ley General de Desarrollo Social (2004) es el marco jurídico con el que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) desarrolla el sistema de medición multidimensional de la pobreza, al tomar en cuenta, además del ingreso, otras dimensiones de “derechos”: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y alimentación.

A través del Programa Oportunidades, se refuerza la hipótesis central, que considera a la pobreza como una problemática que se reproduce intergeneracionalmente, producto de la falta de generación de capital humano y de la inserción de las generaciones más jóvenes en el mercado laboral.

En términos generales, pueden distinguirse cuatro diferencias entre Progres a Oportunidades: nuevos objetivos, componentes y estructura administrativa; ampliación a zonas urbanas; mayor incorporación por “densificación”; y nuevas formas de relación entre los beneficiarios y el Programa. Algunos de estos cambios serían producto de la llamada “*corriente cívica*”<sup>40</sup>, una corriente de política pública originaria de ciertas organizaciones de la sociedad civil, portadora de un proyecto político prodemocrático y que estuvo a cargo del programa desde 2001. Esta corriente intentó realizar una serie de reformas que tuvieron efectos positivos aunque limitados (Hevia De La Jara, 2009).

Otro aspecto relevante al respecto, se relaciona con la permanente tensión político- clientelar que han tenido los programas sociales en México, donde los discursos políticos tanto del PRI, como del PAN y el PRD, han hablado de “distanciarse” de estas prácticas. Sin embargo, a partir de 2000 y con la reestructuración desde Progres a Oportunidades, la supuesta racionalidad tecnocrática que debe imponerse en este tipo de programas de transferencias, no logra finalmente superar a la racionalidad política, donde se impone un modelo basado en el clientelismo electoral (Banegas, 2011).

Básicamente, a partir de 2000, el anillo central de la política social en México, se ha basado en los programas de transferencias monetarias condicionadas para el combate a la pobreza: Pronasol/Progres a Oportunidades, hoy Prospera. Tal como hemos señalado, se reconocen algunos cambios y modificaciones, y también una cada vez mayor tecnificación en la medición de la pobreza, y a la vez en los procesos de focalización de beneficiarios, así como la apertura y complejidad de implementación del programa en las zonas urbanas.

---

<sup>40</sup> Esta corriente tiene sus orígenes en organizaciones no gubernamentales (ONG's) como “Causa Ciudadana” o “Alianza Cívica”, y representa la irrupción de un proyecto prodemocrático más ligado a la sociedad civil y al trabajo no gubernamental, que llegó a puestos importantes en la política de desarrollo social del gobierno de Vicente Fox. Si bien esta corriente política no funcionaba orgánicamente como tal, logró incorporar a personalidades de la sociedad civil en algunos puestos clave. “Causa Ciudadana” es una ONG fundada por Demetrio Sodi (ex senador del PRD y ex candidato a jefe de gobierno del PAN) y José Agustín Ortiz Pinchetti (ex oficial mayor del gobierno del Distrito Federal). También tuvo como presidentes a Rubén Aguilar (ex sacerdote jesuita y vocero del presidente Fox) y a Cecilia Loría (ex directora general del Instituto Nacional de Desarrollo Social). De “Alianza Cívica” viene Rogelio Gómez-Hermosillo (que fue coordinador nacional de Oportunidades). (Hevia De La Jara, 2009:50).

En el caso de Chile, los matices políticos, de los últimos dos gobiernos de la concertación<sup>41</sup>, hacen que la política social se considere en dos etapas (Larrañaga, 2010), una que va desde 1990 a 2000; y la etapa de 2000 a 2010.

“...En la política social hay dos fases principales. En un primer período se realiza una considerable inversión de recursos fiscales con miras a pagar la “deuda social” o déficits acumulados en educación, salud y vivienda y demás sectores sociales. En una segunda fase se introducen cambios que modifican la estructura de la política social y garantizan la cobertura de los beneficios sociales a grupos ampliados de la población. Esta etapa puede ser interpretada como una redefinición de la relación entre el Estado y la población que accede a los programas sociales, en que esta transita desde una condición de beneficiarios de la acción estatal a otra en que son titulares de derechos que el Estado tiene la obligación de garantizar. Esta es la lectura entregada desde la perspectiva de las políticas de protección social ejemplificadas en las iniciativas del Auge, Chile Solidario, Chile crece Contigo, Pensiones Solidarias y otros afines (Larrañaga, 2010: 57).

En 2004 se crea por Ley el Sistema Chile Solidario, con una concepción integral de intervención sobre las familias más vulnerables, y se realizó una reforma a la salud que instituyó la Atención Universal de Garantías Explícitas (AUGE). Chile Solidario surge al constatarse, a inicios del 2000 que existía un núcleo de pobreza extrema que era refractaria al impacto de las políticas sociales, por lo que se diagnosticó, como una de las razones principales, que esos grupos no accedían a la oferta pública<sup>42</sup> (Palma y Urzúa, 2005).

El programa “Puente” se transforma en la puerta de entrada al sistema de protección social Chile solidario, con el que se inaugura el esquema de transferencias monetarias condicionadas en Chile<sup>43</sup>.

En el bienio 2007 – 2008, comenzó a implementarse, primero, el Subsistema de Protección Integral a la Infancia “Chile Crece Contigo”, y luego, en el marco de la reforma previsional, se instauró el Pilar Solidario del Sistema de Pensiones.

---

<sup>41</sup> Ricardo Lagos Escobar (2000 – 2006), Michelle Bachelet Jeria (2006 – 2010), aquí es donde se produce la reforma y los períodos presidenciales en Chile quedan de 4 años.

<sup>42</sup> Sobre el diagnóstico e hipótesis de la pobreza que hacen los programas de TMC en Chile y en México, se profundiza en el Capítulo IV Análisis Documental.

<sup>43</sup> Anteriormente, durante la dictadura militar, se entregaban algunos subsidios a familias e individuos muy determinados, como pensiones de invalidez; que continuaron durante los gobiernos de la concertación. Pero concretamente es a través del programa Puente que se establecen los programas de transferencias monetarias condicionadas en Chile.

La consolidación de un sistema de protección social, es sin duda, uno de los aspectos y logros más significativos de los gobiernos “socialistas” de la Concertación. Estas reformas además, estuvieron enmarcadas en un discurso de derechos y una constante crítica a la creciente desigualdad en el país (Serrano y Raczynski, 2004; Palma y Urzúa, 2005; Vega, 2006). Sin embargo, más allá de la retórica de estos discursos, en Chile los “derechos” de los “ciudadanos” se basan en la posición de los individuos en el mercado, los “derechos” de las personas están sujetos a su capacidad de pago, y su exigibilidad depende del poder adquisitivo (Araujo, 2009).

A partir del último período de análisis, en 2010, la centro izquierda chilena sufre un duro golpe, con el regreso de la derecha al ejecutivo de la mano del empresario Sebastián Piñera Echenique (2010 – 2014), luego de veinte años consecutivos de gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia.

El gobierno de la “Alianza por Chile”<sup>44</sup>, manejó un discurso sobre la “*nueva forma de gobernar*”, (Gobierno de Chile, 2010) donde el concepto clave fue la eficiencia. Los gobiernos de la concertación no habían sido “eficientes” y por lo tanto, la intención es volver a direccionar el gasto social a los que realmente lo necesitan, y además coordinar las acciones, programas e instituciones en materia de política social. Cabe destacar que este gobierno, continuó con la estructura del Sistema de Protección Social, diseñado e implementado en los gobiernos de la concertación, argumentando que la protección social no era “patrimonio” de un sector político, sino un valor compartido en la sociedad chilena.

En el caso de México en 2014, el PRI regresa al ejecutivo, tras la elección como presidente de Enrique Peña Nieto. Y en Chile, en ese mismo año, Michelle Bachelet, regresa al ejecutivo, en su segundo período de gobierno, de la mano de una nueva coalición política “La Nueva Mayoría”, que reunió a partidos de centro, de izquierda y movimientos sociales más progresistas.

---

<sup>44</sup> Así se denominó la coalición de los partidos de derecha, Renovación Nacional (RN) y Unión Demócrata Independiente, “UDI Popular”.

En materia de política social, los aspectos más importantes de destacar del período, en el caso de Chile, es que no hay una modificación sustancial al sistema de protección social, los programas en su mayoría se mantienen. Sí hay una agudización en torno al sistema del mérito para la obtención de beneficios sociales, lo que se materializa en el cambio del sistema Chile Solidario al Subsistema de Seguridades y Oportunidades, donde el Programa Puente pasa a ser Ingreso Ético Familiar, (actualmente Programa Familias). Los pilares fundamentales del Ingreso Ético fueron: Dignidad, Deberes, Esfuerzo y Logros (MDS, 2013).

Tanto en el caso de Chile como de México, la tendencia de este tipo de programas, es a generar transferencias condicionadas y otras no condicionadas, como base mínima de apoyos, y una vinculación más concreta hacia el área laboral.

Igualmente, en el caso de México, el cambio de Oportunidades a Prospera, Programa de Inclusión Social, refleja por una parte, la inclusión del concepto de “derechos sociales”<sup>45</sup> en las reglas de operación, de manera explícita y la orientación laboral a través de un cuarto componente, el de “Vinculación”.

Tanto en el caso de Chile como de México, el concepto de “inclusión financiera”, pretende hacer frente a las críticas que se habían hecho de este tipo de programas de TMC, en cuanto a una vinculación explícita con la generación de empleo y su repercusión en la superación de la pobreza.

### **Principales hallazgos del Capítulo**

En este capítulo hemos analizado los principales procesos políticos, económicos y sociales atravesados por Chile y México a partir de la adopción e implementación del modelo neoliberal.

---

<sup>45</sup> (Reglas de Operación, Diario Oficial de la Federación, 2016: 6)

- En el caso de Chile, los principales cambios en torno a la política social, emergen a partir de los años noventa, con el arribo de los gobiernos democráticos de la Concertación, quienes buscaron una nueva relación entre Estado/ mercado y ciudadanía. En esto destaca, el “pago de la deuda social”, como estos gobiernos de centro izquierda denominaron, al proceso de nivelación de los accesos de la población a salud, educación y vivienda principalmente.
- Otro aspecto importante, se relaciona con la caída de los niveles de pobreza en Chile desde 1990, donde varios autores coinciden en plantear que esto se debió principalmente a la recuperación de los salarios; mejorar la calidad del empleo formal; la reforma tributaria; la intersectorialidad de la política social, y en menor medida los programas focalizados.
- En el caso de México, destaca el hecho que desde Progresá, la herramienta principal de política social del país se ha centrado en las transferencias monetarias condicionadas. Si bien, estos programas desde Progresá/ Oportunidades y actualmente Prospera, han tenido algunas modificaciones y reestructuraciones en su operación, básicamente no habido cambios ni rupturas importantes en el modelo y en el enfoque de la política social.
- Un punto de análisis importante en términos de la comparación, es que en México ha habido una ausencia de la discusión en torno a la política salarial; el salario mínimo sigue siendo uno de los más bajos de la región, junto con el poder adquisitivo de las familias mexicanas; y por otra parte existe una alta informalidad en el empleo; factores que justamente en contraste con el caso de Chile, han incidido en la mantención de los elevados índices de pobreza en el país.
- Chile y México, tienen en común, ser los países más desiguales de la OCDE, de hecho Chile es uno de los países de la región, que presenta menos variaciones en el Gini desde 1990.

- A través de la revisión de las variables: crecimiento económico, empleo y salarios, pobreza y desigualdad, vimos el comportamiento que ha seguido el modelo neoliberal en ambos contextos, lo que se relaciona con las trayectorias históricas, políticas y económicas de ambos países.
- En el caso de ambos países, a partir de 2000 en adelante, se consolida el modelo de las transferencias monetarias condicionadas, como paradigma de atención a la pobreza, ya que los principales programas de superación de la pobreza, “Familias” en Chile y “Prospera” en México, provienen de este enfoque.
- Finalmente la referencia y análisis de estos procesos, es ineludible para comprender y abordar el problema de investigación, puesto que la construcción de los discursos acerca de la pobreza y de los pobres, no pueden separarse de los contextos en los que son producidos y reproducidos. La relación entre los contextos particulares y las maneras en que cada sociedad define, representa e identifica a la pobreza y a los pobres, son una referencia obligada para este trabajo de investigación.

## CAPÍTULO III.

### ***La pobreza como construcción social: Discursos, debates y perspectivas***

#### **Introducción**

En este capítulo se analizan las principales perspectivas teóricas desde las cuales ha sido estudiada la pobreza, enfatizado en la perspectiva sociológica, cuyo punto de partida es la comprensión de la pobreza como una construcción social. En este sentido, se pretende contribuir a la problematización de las políticas sociales desde los discursos que subyacen a estas, y cómo estos discursos son contruidos, trasmitidos y reproducidos, en contextos diferentes, que en nuestro caso se refieren a Chile y México.

El capítulo inicia destacando la relevancia de las dimensiones culturales y simbólicas que involucran las ideas, definiciones, representaciones e imágenes acerca de los pobres y la pobreza que son reproducidas y transmitidas por los programas sociales. Se exploran las diversas perspectivas que nos permiten problematizar el análisis acerca de los pobres y la pobreza: la perspectiva sociológica, la perspectiva de la exclusión social, junto a diversos estudios que analizan las percepciones públicas, así como el disciplinamiento de los pobres que ejercen las políticas sociales en el contexto del neoliberalismo. Estas perspectivas, han sido poco exploradas desde las políticas públicas, generalmente concentradas en discutir y analizar dimensiones más técnicas, materiales y políticas, en torno a los programas sociales.

Posteriormente, en una segunda parte, revisaremos cómo ha sido analizada la pobreza y los pobres desde la política social, puntualizando en los contextos de estudio. Revisaremos la influencia que han tenido los organismos internacionales;

y la definición de conceptos claves tanto en el diagnóstico, diseño y generación de estrategias para la superación de la pobreza, tales como capital humano y capital social.

### **I. Los discursos de la pobreza y las políticas sociales**

Como hemos reiterado, la pobreza es una problemática compleja que no se limita a las dimensiones económicas y políticas, por lo que el debate en torno a ésta, sin excluirlas, debería ir más allá de cuestiones de medición y complejidades técnicas. Estas dimensiones de análisis han sido y son fundamentales para los estudios en torno a la pobreza, pero también hay otras dimensiones que requieren de un mayor estudio y atención, sobre todo en relación a los impactos de los programas sociales, en torno a las dimensiones simbólicas y culturales del problema.

Estas dimensiones hacen referencia a los discursos, experiencias, estereotipos, imágenes y representaciones de la pobreza (y de los pobres) que se construyen y reproducen socialmente (Harding, 2007; Harding y Lamont, 2010; Lamont y Small 2008; Bayón 2012, 2013, 2015).

Desde los análisis de pobreza que realizan las políticas sociales y desde los estudios de administración pública al respecto, estas dimensiones han sido menos exploradas, dando espacio a la relevancia del análisis y relación de estas dimensiones con aquellas más desarrolladas, como las materiales y políticas, en torno a la pobreza. Por ello, la problematización de la política social, a través de un análisis de los discursos que subyacen a los programas de combate a la pobreza, puede contribuir a complejizar su estudio; desde el diagnóstico de la pobreza que realizan; cómo definen al pobre; cuáles son las características que le atribuyen y cómo plantean que la pobreza puede ser superada.

En este sentido, indagaremos en la dimensión simbólica de la pobreza, explorando cómo los programas sociales producen, reproducen y transmiten

discursos, y cómo éstos expresan ciertas preferencias, valores, prejuicios y creencias acerca de la pobreza y del comportamiento de los pobres. La política social, desde una perspectiva sociológica, puede ser estudiada como una “*intervención sistemática*”<sup>46</sup> realizada para resolver las crisis de integración social que se producen a nivel de las interacciones sociales (Barba, 2015). La política social ha sido el mecanismo fundamental en la solución pragmática de problemas de integración social por parte del Estado. Aunque ésta sea entendida dentro de un conjunto de operaciones técnicas, tales como el ejercicio del gasto público, procesos administrativos, reglas de operación; etc., estos mismos instrumentos “técnicos” posibilitan al sistema estatal no sólo atender demandas sociales sino segmentar a la sociedad, y sustituir la integración social por formas sistémicas que buscan regular el proceso de diferenciación creciente que caracteriza al mundo moderno y que se traduce en desigualdad, anomia, pérdida de sentido y crisis de legitimidad (Barba, 2015).

Las políticas sociales también pueden ser entendidas como instrumentos de regulación de conducta y control social de las personas, como una forma de poder (Agudo, 2015), donde se imponen ciertas formas de pensar, de actuar y de comportarse de acuerdo con lo que otros piensan, es adecuado para nuestras sociedades. Los programas sociales, también son utilizados para enseñar las normas predominantes, modificando conductas que no van de acuerdo con lo que los “buenos ciudadanos” deben hacer, de ahí el disciplinamiento de los pobres, los

---

<sup>46</sup> El proceso de unificación de los individuos y sociedades se da por dos vías: la interacción social y la intervención sistemática. En el primer caso, la noción de “integración social” da cuenta precisamente de los procesos de constitución y organización de identidades colectivas a partir de la interacción y las organizaciones sociales, y ocurre en ámbitos de acción especializados en la tradición cultural que necesitan incondicionalmente del entendimiento como mecanismo de coordinación de acciones. Este proceso es denominado socialización. En el segundo caso, dado el proceso de creciente diferenciación y especialización de la sociedad moderna, la integración de los individuos a la sociedad, a través de grupos e instituciones particulares, ha sido mediada por y sujeta a normas de acción que se transforman en un poder externo. Las formas de integración social son desplazadas por mecanismos sistémicos, abstractos, anónimos y estandarizados (por ejemplo, los medios de comunicación, el mercado, las tecnologías de organización del trabajo en las fábricas, etc.), a este desplazamiento lo denomina Jürgen Habermas “*integración sistémica*”. Se trata en palabras de ese mismo autor, de un proceso de “*colonización del mundo de la vida*” que recoge la tesis Weberiana de la penetración de las formas de racionalidad económica y administrativa en todos los ámbitos de la vida moderna; en este caso en el de la socialización. Formas de control como el dinero y el poder, que crean sus propias estructuras sociales exentas de contenido normativo, se anclan al tejido social a través de instituciones políticas, programas; etc., que atacan las identidades colectivas sustituyendo las referencias intersubjetivas de la acción social por formas anónimas de socialización (Barba, 2015: 32, 33).

cuales deben modificar su conducta para adecuarse a las normas sociales vigentes (Soss et al., 2011).

En la generación de las políticas sociales, influyen las creencias, ideologías, valores y prejuicios de las élites políticas que las diseñan (Saucedo, 2011; Castillo 2012; Maldonado; 2012). Por tanto, estas políticas no son neutrales y más allá de los criterios técnicos para su elaboración, también se basan en los valores, estereotipos y prejuicios de quienes las diseñan. En este sentido, a través de las políticas públicas se pueden generar, reproducir y transmitir discursos.

La política social se organiza como mecanismo puente entre el orden sistémico y el mundo de la vida, pero no como una respuesta a la demandas emanadas de la sociedad, sino como una lectura estatal de éstas que tiende a reproducir las diferencias entre sistema y entorno (Barba, 2015). Parte de la importancia de estudiar los discursos radica en que éstos no son neutros ni circulan en el vacío, y que cada enunciado realizado reproduce ideas dominantes de una sociedad. Así los discursos acerca de la pobreza que subyacen a las políticas sociales, no pueden ser comprendidos fuera de los contextos políticos, sociales, económicos y culturales en que estos emergen y se reproducen.

En términos generales, el discurso neoliberal sobre la pobreza, la ha posicionado como un problema de corte individual más que estructural (Lamont y Small, 2010; Bayón, 2015, Agudo, 2015); el individuo calcula racionalmente, por lo tanto es responsable de sus acciones. Un problema de racionalidad de los individuos, donde la lógica del mercado se extiende como principio regulador de todas las relaciones sociales y políticas (Soss et., al, 2011). Este discurso ha influido en las políticas que emergen y particularmente en los programas de combate a la pobreza, donde una de las premisas fundamentales se basa en la generación y fortalecimiento del capital humano y capital social de los pobres (Serrano 2005; Larrañaga y Contreras, 2010; Tetrault, 2012, Barba y Valencia, 2011) para promover su autosuficiencia en el mercado de trabajo, soslayando la

complejidad estructural que supone esta acción, donde la capacidad de agencia y la decisión racional de los individuos no es suficiente.

El desarrollo que ha ido teniendo la conceptualización de la política social en países como Chile y México, es relevante por cuanto evidencian los cambios, rupturas y también continuidades que han orientado y orientan la definición de los principales programas de superación de la pobreza, tales como Familias y Prospera. En ambos subyacen discursos individuales de la pobreza, pero bajo modelos de política social diferentes. En este sentido el análisis comparado nos permite explorar las especificidades en la construcción social de la pobreza en contextos diferentes, cuáles son sus manifestaciones subjetivas, y elucidar acerca del sentido que cada sociedad le atribuye a la pobreza, cuál es el lugar que ocupan realmente los pobres (Paugam, 2007; Bayón 2012), y cómo los pobres se perciben en ambas sociedades. Consideramos que Chile y México representan dos casos particulares de continuidad del modelo neoliberal en la región, aunque con impactos diferenciados entorno a la reducción de la pobreza y el crecimiento económico. Mientras que Chile ha tendido a verse como “exitoso” y paradigmático (Riesco, 2009; Larrañaga, 2010) en cuanto al proceso de crecimiento económico y reducción de la pobreza, México puede ser considerado un caso paradigmático de persistencia, caracterizada por una aplicación casi “irrestringida” del modelo, con muy pocas variaciones en la relación Estado – mercado y ciudadanía, a pesar de los desalentadores resultados en términos de crecimiento económico, reducción de la pobreza y mejoras en las condiciones de vida (Ornelas, 1995; Rueda, 2009; Bayón, 2009; Codera y Tello, 2010).

### **La Construcción Social de la Pobreza**

Indagar si los programas sociales, y particularmente aquellos de combate a la pobreza, pueden constituir una plataforma para producir y reproducir discursos

incluyentes o estigmatizantes acerca de los pobres requiere de un abordaje complejo.

La perspectiva sociológica, al centrarse en el carácter socialmente construido de la pobreza, nos permite visualizar cómo ésta es definida en contextos sociohistóricos específicos; y cómo está problemática involucra no sólo a los pobres, sino al conjunto de las clases sociales y sus relaciones; no se refiere sólo a las carencias de muchos, sino a los múltiples privilegios de unos pocos; incluye tanto a las políticas como a los políticos, sus creencias, prejuicios y valores (Bayón, 2015). Al incorporar los mecanismos institucionales generadores de desigualdad, la sociología de la pobreza contribuye a un análisis más profundo sobre los aspectos materiales y discursivos de la misma, el modo en que los pobres están contruidos como categoría social y cómo el estigma se asocia a dicha construcción (Islam, 2005). La construcción social de la pobreza, facilita además comprender la relación entre las dimensiones materiales, políticas, espaciales y simbólicas que rodean a la pobreza

La revisión de la literatura sobre análisis sociológico de la pobreza, nos conduce a los trabajos pioneros de Simmel, (1908). Sus aportes fueron trascendentales en dar énfasis a la relación individuo – sociedad y a la estructura de los vínculos sociales. Existe una relación fundamental entre quienes son categorizados como pobres y la sociedad de la que forman parte.

“La pobreza en la definición clásica de Simmel de 1908, se refiere a una relación de ciudadanía de segunda clase. Los pobres son miembros de la sociedad, pero la ayuda que reciben del Estado no les es dada para asegurar su igualdad como ciudadanos, sino para preservar la fábrica social. En palabras de Simmel (1971) ‘la posición especial de los pobres que reciben asistencia gubernamental, no impide su incorporación al Estado como miembros de la unidad política total. Esto es así a pesar de que su situación general hace que su condición individual sea el punto final de un acto de ayuda y, por otro lado, que sean un objeto inerte sin derechos en los objetivos globales del Estado’ y ‘los pobres, como una categoría sociológica, no son aquellos que sufren deficiencias y privaciones específicas, sino aquellos que reciben asistencia o deberían recibirla de acuerdo con las normas sociales vigentes’. La asistencia pública, remarca Simmel, es una rama de la administración en la cual las partes interesadas no tienen ninguna participación” (Roberts, 2006: 209).

De este modo, la pobreza no sólo es relativa sino que está construida socialmente, su sentido es el que le da la sociedad, (Paugam, 2007; Bayón, 2015). Los pobres así definidos no están fuera sino dentro de la sociedad. Ocupan realmente una posición concreta por el hecho de estar en una situación de dependencia respecto a la colectividad que los reconoce como tales y se encarga de ellos, pero están estrechamente ligados a los objetivos de ésta. Son un elemento que pertenece de forma orgánica a un todo (Paugam, 2007). La pobreza no la construyen solo los pobres, ella se construye siempre en relación con otros; ella es una experiencia relacional (Márquez, 2009). Simmel (...) es claro respecto de la particular exclusión de que es objeto el pobre por parte de la colectividad que lo socorre, se trata de la función que desempeña dentro de la sociedad, como un miembro de la misma en situación diferenciada. El carácter relacional de la pobreza es destacado por Simmel, desde esta vinculación de dependencia entre los pobres y la sociedad. Los pobres, son objeto de asistencia por parte del Estado; por este mismo hecho, los pobres se convierten en una categoría social, donde no sólo son definidos por sus carencias materiales, sino también por sus valores y cultura.

### **Los pobres, *ciudadanos de segunda clase* y la perspectiva de la exclusión social**

La ampliación de los enfoques más tradicionales y estáticos sobre la pobreza, definida en términos de ingreso y consumo, a través de las nociones de privación relativa, capacidades, vulnerabilidad, activos y estructura de oportunidades, y finalmente el de la exclusión, han conducido a un creciente reconocimiento del carácter complejo y dinámico de las situaciones de privación, y de sus relaciones con la polarización, la diferenciación y la desigualdad social (Bayón, 2009).

El lugar desfavorable que ocupan los pobres en la sociedad, no sólo es objeto de análisis en torno a la asistencia social que reciben, sino en torno a las

valoraciones hacia ellos por parte de los grupos sociales más favorecidos. Es como si existiera el “derecho” de juzgar moralmente a los pobres, por el hecho de recibir asistencia, la que está lejos de constituirse en un derecho exigible; el pobre es un ciudadano de “segunda clase” (Sen, 2000; Roberts, 2006), y por tanto no tiene derecho a exigir. En tanto ciudadanos de segunda clase, los pobres están incluidos en el sistema pero, en una situación desfavorable y desventajosa. Al “institucionalizarse” la pobreza (Roberts, 2004; 2006), los pobres acceden a trabajos, servicios de salud, educación, vivienda; etc. precarios y de baja calidad; “diseñados” para los pobres, lo que Bayón (2015) ha denominado *“la integración excluyente”*.

“Hay una inclusión desfavorable, tanto en términos materiales —acceso a oportunidades de vida y calidad de las mismas— como simbólicos —representaciones, discursos y estereotipos que se construyen sobre los pobres y sus lugares—, lo que nos conduce a utilizar un concepto aparentemente contradictorio —el de integración excluyente—, para referirnos a la forma que asume la “pertenencia” social de los más desfavorecidos” (Bayón, 2015:19).

Esta institucionalización de la pobreza es evidente en los casos de Chile y México, donde la adopción y agudización de las políticas pro mercado, han profundizado las segmentaciones y desigualdades producidas por las mismas instituciones del Estado. Los programas sociales han privilegiado un discurso en el que la inclusión es entendida como acceso y cobertura, mientras que la calidad diferenciada de servicios de educación, salud, vivienda e infraestructura urbana a la que acceden los grupos privilegiados y desfavorecidos, profundizan la fragmentación y las brechas sociales. En el análisis de los programas sociales, hace falta problematizar en torno a las segmentaciones producidas y reproducidas por las mismas instituciones del Estado. La responsabilidad de las instituciones públicas en las formas que adquiere la “integración” (desfavorable) de los pobres, evidencian el papel clave del Estado a la hora de generar, institucionalizar y reproducir la pobreza, por ejemplo, a través de servicios públicos de mala calidad (Bayón, 2015).

“Las desventajas no derivan de “estar afuera”, sino precisamente de la segmentación producida por las instituciones del Estado, es decir, de una inclusión diferenciada en el sistema social. Dicha segmentación, característica histórica de los “regímenes de bienestar” latinoamericanos, emerge con mayor crudeza ante el progresivo desmantelamiento y mercantilización de los servicios sociales, dando lugar a una dramática profundización de las distancias sociales en función no sólo del acceso a oportunidades —de empleo, educación, salud, vivienda— sino de la calidad de las oportunidades a las que se accede”. (Bayón, 2006: 134).

El carácter desfavorable de la inclusión social de los sectores pobres, nos conduce a clarificar el concepto de exclusión social, el cual, como señala Haan (2000) no describe una “nueva realidad” sino que más bien, centra su atención en los aspectos fundamentales de la privación; la privación es un fenómeno multidimensional en el cual también juegan un rol importante, las relaciones sociales; esto pone énfasis en la dimensión relacional del problema.

Fitoussi y Rosanvallon (2010) afirman que la dinámica social no puede reducirse a quienes están “adentro” y quienes están “afuera”, la exclusión es el resultado de un proceso, no de un estado social dado. En el origen del concepto, se encuentra precisamente la ruptura de los lazos sociales, mediada por la exclusión de los individuos de poder participar plenamente en la sociedad de la que forman parte. Paugam (1991) la visualizó como *descalificación social* y Castel (1997) como *desafiliación*.

Es importante entonces problematizar el discurso de inclusión que promueven los programas de combate a la pobreza, y cuál es la consecuencia social que surge de las desigualdades que se reproducen desde las mismas políticas promovidas por el Estado.

### **Las representaciones acerca de las causas de la pobreza**

En el ámbito de las percepciones acerca de los pobres y de la pobreza, las atribuciones a causas individuales o bien colectivas, influirían en el modo cotidiano en que las personas se comportan frente aquellas en situación de pobreza.

Las percepciones y actitudes públicas hacia la pobreza pueden cambiar, y en esto el papel de las élites y las políticas que se formulen, puede ser muy relevante (Harkness et al., 2012; López, 2013). En el discurso público y en la generación de programas orientados hacia los pobres, influyen las predilecciones, prejuicios, creencias y valoraciones que las élites políticas particularmente tengan. Las élites<sup>47</sup> son capaces de movilizar recursos (materiales, simbólicos, políticos) para analizar e intervenir a través de políticas en favor de los pobres. Por lo tanto, las percepciones que las élites tengan acerca de la pobreza y en torno a los pobres, serán fundamentales en la toma de decisiones y acciones que influyen en el diseño de las políticas sociales.

En las representaciones de la pobreza, su atribución a una causa individual o colectiva, es en sí misma, un importante indicador de las maneras en que los individuos y las sociedades se relacionan con ella. Las percepciones públicas de la pobreza tienen un rol clave en la legitimación de la desigualdad y en la delimitación de las fronteras de la intervención del Estado en la provisión de bienestar en general y del combate a la pobreza en particular (Lepianka, Gelissen, Oorschot, 2009). La generosidad de las políticas del Estado, dependerá también de la percepción pública de la pobreza y cuan culpable se encuentre a los pobres por su situación (Simmel, 2011). Es decir, cuando predomina una percepción más individual de las causas de la pobreza, entonces el Estado no debe hacer tanto por éstos. Por el contrario, una percepción más colectiva de las causas de la pobreza, reconoce que los pobres ocupan una posición de desventaja en la estructura social, por lo que los gobiernos tienen el deber de apoyarlos (Lepianka et al., 2009, 2010; Small et al., 2010; Hall et al., 2014; Halman y Van Oorschot, 2010). Desde una percepción colectiva se reconoce que los patrones de comportamiento de los pobres (moral), no se derivan de ellos mismos, sino que son el resultado inevitable del lugar estructural desfavorable de los pobres en la

---

<sup>47</sup> El concepto de "élites", remite a los actores que controlan los recursos claves de ocupación, posiciones, redes y relaciones (Yamokoski, Dubrow, 2008). Manejan recursos materiales y simbólicos (Reis y Moore, 2005), y el lugar clave de las posiciones en relación al Estado, mercado y sociedad civil (López, 2013).

sociedad (Islam, 2005). La pobreza se vincula con la injusticia social, asociada con una variedad de procesos sociales relacionados con la economía, (desempleo, recortes del Estado de bienestar, ecología social, estratificación, ser inmigrantes, vivir en zonas pobres; etc.) (Lepianka, Oorschot y Gelissen, 2009).

Halman y Van Oorschot, en su trabajo *“Popular Perceptions of Poverty in Dutch Society”*, (2010) describen las distintas percepciones en torno a la pobreza. Estas percepciones parecieran estar dominadas por dos discursos prevalecientes; uno más individual, donde la pobreza es atribuida a causas individuales, que se relacionan directamente con las deficiencias de los individuos, o bien con su *“destino individual”* (voluntad de Dios, el destino o la mala suerte, *unluck*); y un discurso más colectivo, donde las condiciones estructurales de la sociedad, lo económico, lo social, lo político, también influyen directamente en las explicaciones populares acerca de la pobreza.

Desde una percepción individual, la *“objetable conducta moral del pobre”* (Halman y Van Oorschot, 2010) pareciera ser la culpable de su situación; el pobre como “perezoso”, aquel que no trabaja y no hace lo suficiente para salir de su condición de pobreza. Estos autores, así como otros (Martínez y Palacios, 1996; Small, Harding y Lamont, 2010; Bayón 2013, 2015) señalan cómo el concepto de *“cultura de la pobreza”*, acuñado por Oscar Lewis en 1966<sup>48</sup> ha contribuido a alimentar el discurso estigmatizador de los pobres que subyacen a los programas sociales, aún en el contexto actual.

Los pobres serían así portadores de una “subcultura” con ciertas características y rasgos, que determinan su relación con el resto de la sociedad, la naturaleza de sus comunidades y barrios, la naturaleza de sus familias, compartiendo ciertos valores y actitudes que se contraponen al común de la sociedad (Islam, 2005). Este concepto, ha alimentado estereotipos y estigmas

---

<sup>48</sup> El concepto de “cultura de la pobreza”, acuñado por este autor, establecía una caracterización de la familia pobre latinoamericana marcada por algunos rasgos típicos tales como alcoholismo, iniciación precoz a la vida sexual, violencia física a los niños, tendencia a organizar la vida en torno del presente, dificultad de proyectar el futuro y sentimiento de resignación fatalista (Lewis, 1966).

sobre "los pobres" y "su" cultura que se extendieron en el sentido común y sustentaron (y todavía sustentan) el diseño de numerosas políticas sociales y no pocos trabajos académicos (Bayón, 2013).

“La estigmatización de los pobres es más evidente en contextos donde predomina una visión de la pobreza atribuida a causas individuales, lo que genera un discurso moralizador. Desde esta visión, los pobres son considerados “culpables” de su propia situación, de no hacer lo “necesario” por y para sí mismos, producto de una “cultura de la pobreza” y de situaciones anómicas que se transmiten intergeneracionalmente. La explicación por la “pereza” – *“si no trabaja es porque no quiere, porque es flojo”* - remite a una idea moral basada en el deber y en la ética del trabajo. Los pobres son acusados de no hacer lo suficiente por ellos mismos, y el gobierno, por tanto, no tiene la obligación de ocuparse de ellos” (Bayón, 2012: 148).

En *“Reconsidering culture and poverty”*, Samll, Harding y Lamont, (2010), exponen las motivaciones académicas y políticas, por las que se debería incorporar las dimensiones culturales a los análisis de la pobreza. En lo académico, destacan la importancia de analizar las distintas estrategias que los pobres tienen para enfrentar su situación. En esta heterogeneidad de estrategias se pueden ver los “mitos” en torno a la “cultura de la pobreza”, y a la consideración de los pobres como un grupo homogéneo. Las motivaciones políticas, señalan la necesidad de desmontar cómo el discurso público de la pobreza, refleja las ideologías y tendencias de las élites gobernantes, que utilizan plataformas, tales como las políticas sociales para proyectar ideas y concepciones acerca de la pobreza en la sociedad.

Las percepciones públicas de la pobreza impactan en el grado de legitimidad tanto de las políticas públicas diseñadas, como de los modelos de justicia detrás de ellas (Dubet, 2011).

En los programas de transferencias condicionadas el bajo monto de las mismas se sustenta en el supuesto de no desincentivar el esfuerzo de los pobres y su motivación al trabajo, por lo que la transferencia monetaria es sólo un *“empujoncito”* para que las familias pobres puedan movilizarse en torno a la generación de recursos propios (Levy y Rodríguez, 2004). Además la intención es no generar dependencias de los pobres hacia la asistencia pública, porque estos

podrían preferir la transferencia en lugar de trabajar o desarrollar actividades productivas; los pobres se “acostumbran” a recibir y entonces no hacen “nada” por mejorar su calidad de vida, por sus propios medios. En estos programas, el problema no es la pobreza –como expresión de una inequitativa e injusta distribución de recursos y oportunidades- sino los *pobres* –cuyos valores, actitudes y comportamientos es necesario modificar.

### **Acerca de las percepciones de la pobreza en Chile y en México**

Como revisamos anteriormente, las percepciones públicas en torno a la pobreza y a los pobres, refieren a la manera en que cada sociedad se relaciona con “sus pobres”, cómo visualizan la pobreza, sus causas y consecuencias, y cuán “culpables” serían los pobres ante esta situación. En el caso de Chile y México, se han realizado algunos estudios en relación a este punto, que revisaremos a continuación.

La encuesta realizada en México por la Secretaría de Desarrollo Social, Sedesol, “*Lo que Dicen los Pobres*” (2003), recoge algunas de las aproximaciones a las percepciones que los pobres tienen respecto de ellos mismos y de cómo los ve la sociedad, así como, a qué atribuyen la pobreza y cuáles serían sus expectativas de superar esta situación. Según esta encuesta, seis de cada diez entrevistados considera que en el país hay mexicanos de primera y de segunda; ocho de cada diez se considera tratado como ciudadano de segunda, y nueve de cada diez afirma que en este país se discrimina a los pobres, entre otros motivos, por la falta de dinero, de educación y por su forma de vestir; seis de cada diez han sentido personalmente vulnerados sus derechos por su situación económica, su nivel educativo y el barrio en que vive. Más de la mitad de los entrevistados considera que en el país *el que nace pobre, muere pobre* (Bayón, 2015: 128).

Tomando en cuenta los resultados de esta encuesta, y vinculando dimensiones estructurales y subjetivas de la pobreza, Bayón (2009) hace referencia a la escasa presencia en el imaginario de los pobres en torno a la protección Estatal, por ejemplo a través del empleo; existe una amplia referencia

al trabajo y a “trabajar más” como una condición indispensable para sobrevivir cuando se es pobre, sin embargo, la asociación del empleo con la generación de condiciones para una *“vida digna”*, es bastante débil entre los pobres (Bayón, 2009).

Recientemente el trabajo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, recoge una serie de encuestas de percepciones de la sociedad mexicana, acerca de ellos mismos, *“Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes Temas nacionales”* (2015). Al respecto, la Encuesta Nacional de Derechos Humanos, Discriminación y Grupos Vulnerables (De la Barreda et., al. 2015), afirma que más de la tercera parte de la población siente que no tener dinero ha sido el motivo por el cual por lo menos alguna vez no se han respetado sus derechos. En porcentajes cercanos a no tener dinero como motivo por el cual los encuestados sienten que sus derechos no han sido respetados, se ubican la apariencia física, 28.8 por ciento, y la ropa – que es parte de la apariencia-, 27.1 por ciento. Ambos motivos parecen indicar una índole de desprecio que muchas veces seguramente es clasista, como lo es el que siente por no tener dinero (IIJ – UNAM, 2015).

Ricardo Raphael advierte sobre una palabra utilizada en México con demasiada frecuencia, “siempre con un propósito de burla y comparación: *“te estas comportando como un naco, tu gusto es el de un naco, lo que traes puesto es una nacada”*. Algo tiene que ver con la idea estética, con la apariencia, con los recursos económicos, con el color de la piel, con el tono de hablar, pero sobre todo indica una posición de clase (Raphael, 2014: 148).

La Encuesta Nacional de Pobreza<sup>49</sup> (Cordera, et al., 2015), en torno a lo que entienden por pobreza los mexicanos, mostró resultados similares a la encuesta realizada por Sedesol, citada anteriormente. Existe una tendencia a

---

<sup>49</sup> La Encuesta Nacional de Pobreza, “Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales”. Percepciones, pobreza, desigualdad (IIJ, UNAM, 2015). Mostro que un porcentaje mayoritario de los encuestados, 41 por ciento identifica la pobreza con la “falta de recursos para salir adelante” como su primera respuesta, y 31.7 por ciento el hecho de “no tener para comer”. La tercera mención refiere a “no tener casa” (10 por ciento), mientras que el resto de los mexicanos opinó que “no tener empleo, estudios o servicios médicos” también puede ser entendido como “ser pobre” (9.3 por ciento y 1.6 por ciento, respectivamente). En torno a ser “pobre extremo”, la mayoría de las respuestas se orientaron a una concepción que parece aludir a la indigencia o mendicidad: 35.3 por ciento señaló que es “vivir en la calle”, 26.8 por ciento opinó que es “no tener nada”, 16.7 por ciento relaciona el concepto de pobreza extrema a una idea de “no tener lo indispensable para vivir como humano” (IIJ, UNAM, 2015: 119).

relacionar a la pobreza en primera instancia con “no tener para comer”, como principal manifestación de ésta, mientras que no tener empleo, estudios y servicios médicos, tienen una connotación menor. Esto se relaciona con el propio discurso de los programas de combate a la pobreza, que particularmente en México se han centrado en las carencias básicas, particularmente, en torno a la pobreza alimentaria. Asimismo, a partir de esta encuesta, la concepción de “pobre extremo” se vincula con la idea de “no tener nada” o “vivir en la calle”, con relación a la indigencia.

Según los análisis de esta encuesta, el “no tener estudios” parece ser más valorado como una señal de pobreza cuanto más alto es el estrato socioeconómico. En contraste el “no tener para comer” parece ser más importante entre las personas clasificadas en el estrato bajo. Esto coincide con lo que plantea Coneval (2013) y con las cifras de pobreza para México, donde se observa que la carencia alimentaria es una de las más severas entre la población en situación de pobreza.

El carácter residual de la política social en México, centrada casi en exclusiva en los programas de combate a la pobreza y al “hambre”, como la experiencia de la Cruzada, reflejan este discurso de representar a la pobreza como una carencia principalmente alimentaria. Sin embargo, los mismos estudios de Coneval (2014, 2015) y otros, como los del Banco Mundial (2015), han hecho hincapié en que la pobreza en México, va más allá de los rezagos en alimentación y en carencias básicas. Hay una vinculación a la falta de empleos formales que generen una relación contractual de protección en torno a una serie de derechos sociales. De hecho el informe de Coneval “Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México” (2014), mostró que entre 2010 y 2012 la protección social, fue la principal carencia de la población nacional.

En el caso de Chile, a pesar de una persistente desigualdad, las favorables cifras macroeconómicas, han influido en un sentimiento de mejoría y de prosperidad (Ffrench Davis, 2008). Este sentimiento se aprecia, por ejemplo, en las encuestas nacionales realizadas por el Informe de Desarrollo Humano del

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) entre 1998 y 2008, *“Nosotros, los chilenos”*, que reflejan globalmente que los individuos perciben que su situación personal mejoró inequívocamente en las últimas décadas (Guell, 2009). También existe una percepción mayoritaria entre los chilenos (hasta un 60%), de que sus condiciones de vida son mejores o mucho mejores que las de sus padres (Torche y Wormald, 2007:355). El discurso de “la clase media”, ha calado muy profundo en la sociedad chilena. La Encuesta Nacional de Estratificación Social, realizada el año 2009 por el Proyecto Desigualdades, de la Universidad de Chile, mostró que un 67,4% de los encuestados declararon formar parte de este segmento (Castillo, 2012).

Esto coincide con el discurso neoliberal de una sociedad orientada al éxito, individualista y aspiracional, como la chilena, donde el crecimiento y el desarrollo económico han alimentado este discurso. El discurso público habla del *“jaguar de América Latina”* (Araujo, 2009), lo que ha sido claramente integrado por la sociedad chilena. A través de los resultados de estas encuestas y estudios al respecto, se vislumbra que los chilenos sienten que viven en un contexto favorable para el “éxito” (Araujo y Martucelli, 2011); lo que se traduce en materia de política social, en el modelo de Igualdad de Oportunidades.

Por medio de las encuestas y estudios citados, nos hemos acercado en términos generales, las percepciones públicas acerca de la pobreza y de los pobres en países como Chile y México. La evidencia parece indicar, que de acuerdo al contexto y trayectorias de cada país, la asociación a la pobreza con causas individuales adquiere un sentido importante en nuestras sociedades, mientras que percepciones más estructurales, han perdido valor y sentido crítico.

## El Disciplinamiento de los Pobres

En “*Disciplining The Poor. Neoliberal Paternalism and the Persistent Power of the Race*” (Soss et., al, 2011), los autores plantean a la pobreza como un problema de gobernanza<sup>50</sup> (*governance*) donde el gobierno tiene como objetivo controlar y gobernar a los pobres, administrando la pobreza; los pobres son parte de la estructura social y económica y por lo tanto, los programas sociales desempeñan un rol fundamental en “enseñar” a los pobres las normas sociales predominantes. Al plantear a la pobreza como un problema de gobernanza (*governance*), los autores hacen alusión al cambio en la forma de mirar al Estado y la administración pública; la gobernanza obedece a una “nueva” forma de interpretar el Estado, donde los actores públicos y privados se relacionan constantemente. En términos de administración pública, muchos de estos aspectos, son parte de lo que se ha denominado la Nueva Gestión Pública o NGP, que finalmente no es más que entender al Estado y al conjunto de sus instituciones como una empresa.

El neoliberalismo es el fundamento organizador de la gobernanza (Soss et., al, 2011) y por lo tanto, la extensión de la lógica de mercado se hace patente como principio que rige todo tipo de relaciones sociales y políticas. Más que reducir el Estado, la intención es reestructurarlo. Así, la racionalidad de mercado aparece como un ideal normativo a perseguir, mediante la aplicación de la autoridad pública y la utiliza como un estándar determinante para evaluar los diseños institucionales y los comportamientos individuales en toda la sociedad (Soss et., al, 2011: 22).

En este sentido, el análisis de Foucault sobre la *gubernamentalidad*, entendida como el conjunto amplio de técnicas y procedimientos destinados a dirigir la conducta de los hombres (Foucault, 2007), (Agudo, 2015), puede también ser útil para estas aproximaciones, en términos de revisar las relaciones de poder

---

<sup>50</sup> Comprendida como un nuevo “estilo” de gobierno distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales, al interior de redes decisionales mixtas entre público y privado (Mayntz, 2002).

que pueden establecerse a través de mecanismos como las políticas sociales. De esta manera, es posible analizar las políticas como forma de poder no sólo con respecto de un dominio específico de relaciones y prácticas confinadas al marco del Estado y la organización de su población, sino además a una cierta dimensión de la experiencia de las personas concerniente a la regulación o el gobierno de la conducta de los demás y de uno mismo (Agudo, 2015: 33).

La regulación de la conducta de las personas, y especialmente de los pobres, no es algo nuevo, el decirles a los pobres “qué hacer” (Mead, 1998) es parte de un disciplinamiento histórico, que se refleja en la utilización de las mismas temáticas y argumentos vinculadas al sexo, crianza de los hijos, uso de drogas y alcohol (Soss et al., 2011), por ello las campañas de educación, salud y demografía, que quieren modificar la conducta de la población en materia de consumo, conducta sexual o número de hijos (Foucault, 2006). Parte de las diferencias se dan en las estrategias y en la introducción de nuevas categorías que complejizan la intervención de los programas sociales, tales como el género y la raza.

Para Wacquant (2009), la punición o el castigo, la represión, la violencia y el encarcelamiento son la manifestación más clara del disciplinamiento en un contexto neoliberal, Soss (et al., 2011), en cambio, señalan que el *paternalismo neoliberal*, es la estrategia para sumergir a los pobres en nuevos sistemas de incentivos, modos de experiencia y pedagogía en el mercado. En este contexto, los individuos son sujetos racionales que tienen la “libertad” de elegir y hacerse responsable de sus acciones, la autodisciplina es una condición de la libertad. Sin embargo, puesto que se considera que esto no sucede con los pobres, el Estado más que actuar como *laissez faire*, o represor, debe guiar y orientar la conducta de aquellos que “no saben”, tal como un padre educa a un hijo, para que sea un buen ciudadano; esta es la premisa fundamental del paternalismo neoliberal (Soss et al., 2011), la cual está presente en el diseño de gran parte de los programas de transferencias “condicionadas”. En efecto, el paternalismo neoliberal, también hace énfasis en la participación de los pobres en la solución de sus propios

problemas, lo que los PTMC han llamado “corresponsabilidades”, donde se supone las familias deben cumplir con una serie de condicionalidades (obligaciones, deberes) para hacerse “merecedores” del beneficio. Como veremos en los siguientes capítulos, en Chile, la figura del Apoyo Familiar en el Programa Familias es un ejemplo paradigmático de este paternalismo neoliberal.

A continuación, daremos paso a una segunda sección de este capítulo donde revisaremos cómo han sido definidos los pobres y la pobreza desde las políticas sociales, y como conceptos, como el de capital humano, y perspectivas como la de las capacidades, han sido fundamentales en el diseño de Programas como Familias y Prospera.

## **II.- La Pobreza y los Pobres desde la Política Social**

En esta segunda parte del capítulo, revisaremos cómo ha sido analizada la pobreza y los pobres desde las políticas sociales, haciendo hincapié en los vacíos existentes en torno al análisis de los discursos y las dimensiones simbólicas de la pobreza.

Se trata de un esfuerzo por explorar los paradigmas, marcos analíticos, enfoques y conceptos que han inspirado la generación de las políticas sociales, y puntualmente el diseño de programas de combate a la pobreza en el contexto latinoamericano, y especialmente en Chile y México. Como planteamos en el capítulo II, los paradigmas del bienestar (Esping – Andersen, 1990; 1999) han ido definiendo, según el contexto, cuáles asuntos sociales deben abordarse, cuáles preguntas requieren de una respuesta, cuáles teorías y metodologías deben emplearse para responderlas, al igual que cuáles deben ser los parámetros para la toma de decisiones y para el diseño y aplicación de políticas o programas (Barba, 2007). Algunos autores han establecido una clara vinculación entre los distintos

paradigmas de bienestar y diferentes discursos sociopolíticos, particularmente entre el neoliberalismo y el paradigma residual; entre el corporativismo y el paradigma conservador, y entre el discurso social demócrata y el paradigma universalista (Esping–Andersen, 1990, 1999).

Se hace necesario matizar este tipo de relaciones, sobre todo en los casos de estudio, Chile y México, ya que bajo un modelo neoliberal, la tendencia residual del rol de Estado y la política social, puede coexistir con elementos de corporativismo y con un enfoque de derechos, aunque este sea puramente discursivo. Existe cierto consenso (Barba, Ivo, Valencia y Ziccardi, 2005) en indicar que a partir de los noventa; el modelo neoliberal que relega la función del Estado a acciones cada vez más residuales, ha dominado los planteamientos acerca de la pobreza, proponiendo estrategias para su superación ancladas en las recomendaciones de organismos internacionales a partir del Consenso de Washington<sup>51</sup>.

En México, el debate en torno de la medición de la pobreza ha sido una constante en materia de discusión tanto en el debate académico, político y desde la administración pública (Damián, 2004; Hernández Laos, 2000; Calva, 2004; Boltvinik, 1998, 2002, 2003, 2005; Rueda, 2009). En este sentido, el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, ha tenido un rol fundamental en torno a la medición de la pobreza, la evaluación de programas sociales, y la orientación del diseño de la política social del país (CONEVAL 2007; 2009; 2012; 2013, 2014) Esto ha implicado entre otros aspectos, que el discurso político dominante en torno a la pobreza en México, se haya focalizado en la cuantificación de los pobres; la persistencia en enfocar la

---

<sup>51</sup> El ascenso del citado consenso puede ser visto de igual forma como la consolidación de un nuevo "bloque histórico" de carácter transnacional, integrado por altos funcionarios gubernamentales y de agencias financieras, inversionistas financieros y asesores internacionales y articulado alrededor de un discurso socioeconómico cuyo propósito manifiesto es construir sociedades de libre mercado abiertas a los flujos económicos globales, (Barba, 2009).

superación de la pobreza desde la acción de los programas de transferencias monetarias condicionadas, y la constante evaluación de estos programas. Asimismo, esto ha influido en representar al pobre como aquel que “no tiene nada”, en un contexto predominantemente rural, soslayando la problemática de la desigualdad (Barba, 2012). También se han realizado trabajos desde una dimensión de economía política, haciendo algunas críticas a los resultados que han tenido los programas de combate a la pobreza (Cordera y Cabrera, 2007; Cordera y Tello; 2010, Tello; 2010, Cortes, 2000; 2012). En estos trabajos, se debate y pone en tensión principalmente, la constante relación entre la política social y la política económica, y cuál debiera ser el rol de Estado, como garante de derechos y de bienestar social. Otros trabajos, han incorporado elementos que profundizan en el análisis de la pobreza desde aspectos vinculados a dimensiones históricas que se relacionan con la asistencia social en México, (Fuentes, 2002). También se ha profundizado en las implicancias que ha tenido el modelo de bienestar mexicano, desde análisis que relacionan la historia y los paradigmas que han influido en concretar al actual sistema social en México (Barba, 2003; 2004; 2007).

Numerosos estudios sobre el tema (Boltvinik, 2004; Cordera y Cabrera, 2007; Barrientos, 2012; Banegas y Salas, 2012; Tetreault, 2012) se han enfocado en el análisis de los programas sociales, a partir de evaluaciones, descripción crítica de sus componentes y características; así como el cuestionamiento del diseño e implementación de estos programas, evidenciando sus resultados y alcances. Otros autores han hecho un aporte importante en cuanto a cuestionar el componente de género que definen estos tipos de Programas. Aquí por ejemplo, podemos mencionar los trabajos de Molyneux, (2006 y 2008); Escobar y González de la Rocha, (2005 y 2009), que plantean algunas críticas respecto de si las transferencias condicionadas, son una vía para empoderar a las mujeres, o relegarlas a un rol doméstico tradicional. También es relevante destacar aquellas investigaciones que han discutido la condicionalidad que estos programas

imponen a sus beneficiarios, versus una perspectiva de derechos y no sólo de obligaciones de los pobres, problematizado la relación entre los pobres y el Estado a través de las transferencias monetarias condicionadas. Aquí podemos señalar los trabajos de Valencia, (2003; 2005; 2007); y Hevia De La Jara, (2009).

En Chile, la medición de la pobreza<sup>52</sup> también ha estado presente en el debate académico y público. Algunos estudios se han concentrado en la estratificación y movilidad social de la sociedad chilena, midiendo los diferentes niveles de ingreso de la población (Contreras, 2005; Torche y Wormald, 2004; 2007). Otros trabajos se han enfocado al análisis y evaluación de los logros de la política social desde los gobiernos Concertacionistas, puntualizando en las reformas al sistema de pensiones y al sistema Chile Solidario, por ejemplo (Raczynski, 2005; Larrañaga, 2007; 2010, Olavarría Gambi, 2005; 2009), abriendo el debate en torno a los derechos y al acceso, y calidad de los servicios sociales en Chile.

A partir de los gobiernos democráticos en 1990, y luego con la consolidación de los gobiernos de centro izquierda desde 2000 a 2010, el debate en torno a la ciudadanía, los derechos y las desigualdades sociales, ha estado presente desde el discurso político, en la discusión acerca de la pobreza y de la política social en este país. Algunos autores (Araujo, 2009; Araujo y Martucelli, 2011) destacan la existencia de una constante tensión entre el discurso pro derechos de la centro izquierda chilena; sus acciones en materia de política social; y la evidente segmentación que persiste en los servicios sociales, tales como vivienda, salud y educación. El acceso y la calidad de estos servicios, estaría en la práctica, determinado por la capacidad de pago de las personas, y no por su condición de ciudadanos.

En esta misma línea, otros trabajos han señalado, que a pesar de que la pobreza ha sido problematizada en Chile, desde su relación con el ejercicio de derechos, la ciudadanía y la desigualdad, esto se ha hecho desde la construcción

---

<sup>52</sup> Algunas modificaciones en torno a la medición de la pobreza en Chile, ya fueron desarrollados en el Capítulo II.

retórica de un discurso que enfatiza la igualdad de oportunidades y la promoción de derechos, como eje articulador de la política social propuesta por los gobiernos de centro izquierda, y a su vez la legitimación de las desigualdades que prevalecen desde las instituciones del Estado (Castillo, 2012; Maldonado, 2012; Puga, 2012; González, 2012, Ceballos, 2015). En este sentido, se plantea que la “democracia neoliberal” chilena (Moulián, 1997; 2006) ha seguido las “reglas del juego” establecidas por la dictadura militar, frente a los escasos cambios que ha tenido por ejemplo, la Constitución Política de los años ochenta. De hecho este fue uno de los planteamientos más importantes del programa de gobierno, del segundo período, de la presidenta Bachelet. Sin embargo, no se ha logrado una modificación trascendente, respecto de dicha constitución.

### **Los Organismos Internacionales y la “neoliberalización” de los programas sociales**

Al arrancar los años noventa, la persistencia y aun el agravamiento de los viejos problemas de pobreza, desigualdad y exclusión social como resultado de los procesos de estabilización y ajuste estructural, obligaron a que las propias agencias financieras internacionales reconocieran la necesidad de realizar una reforma social para hacerles frente. Este reajuste desembocó en la constitución progresiva de un nuevo paradigma de bienestar social, impulsado por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y acogido con matices por numerosos gobiernos. Se propuso una política económica basada en el libre mercado, la inserción de cada país en el mercado internacional, vía la exportación de productos manufacturados y a disminuir la intervención del Estado en la economía. Estas propuestas sostenían que los países debían buscar políticas de crecimiento rápido, haciendo uso eficiente de la fuerza de trabajo, así como ampliar las facilidades en los servicios sociales (Lerner, 1996: 59).

Los progresivos documentos del Banco Mundial, fueron haciendo hincapié en la importancia de la problemática de la pobreza y cuáles debían ser las estrategias de superación. Luego las recomendaciones, fueron profundizando

en temáticas de gobernabilidad; la necesidad de reformar las instituciones de seguridad social para incrementar los niveles de ahorro interno; la necesidad de flexibilizar los mercados laborales; la exigencia de disminuir la desigualdad social, porque se empezó a reconocer que ésta tiende a limitar el crecimiento económico, y el compromiso de lograr un crecimiento sostenido para reducir la vulnerabilidad social (Banco Mundial, 1990, 1993, 1994, 1995, 1997 y 2001).

Uno de los elementos principales en los que se fundamentaban las recomendaciones de estos organismos en materia de superación de la pobreza en la región, era la necesidad de un constante y progresivo crecimiento económico. Se le atribuye al crecimiento económico un rol crucial en la reducción de la pobreza, a la vez que se recomienda reducir la interferencia del Estado en la economía y en la protección social, abriendo espacios de mayor participación a las organizaciones de la sociedad civil. En materia de política social, estas recomendaciones incluían programas focalizados para combatir la pobreza, disciplina fiscal (en donde el gasto social está subordinado a políticas económicas), descentralización (es decir, la transferencia de responsabilidades administrativas hacia niveles más bajos de gobierno), privatización (de fondos de pensión, por ejemplo), y participación (de beneficiarios, ONG y el sector privado) (Duhau, 2000).

Sin embargo, como ha señalado CEPAL (2014), la tesis del “goteo” no ha sido suficiente – es decir, el “goteo” ha sido mínimo o inexistente- para la región, y la pobreza persiste como un fenómeno estructural que caracteriza a la sociedad latinoamericana. Por lo tanto el crecimiento económico por si mismo, no asegura la superación de la pobreza, sobre todo aquella comprendida desde la perspectiva multidimensional. En ese sentido, un reto evidente ha sido también trascender la tendencia a considerar que la reducción de la pobreza y el crecimiento económico se ubican en órbitas distintas que la ciudadanía y los derechos sociales económicos y culturales, así como la redefinición de la pobreza

como un problema que incluye dimensiones políticas, culturales y de derechos y titularidades (Barba, 2007 y 2009; Ivo, 2004; Sojo, 2003).

El discurso sociopolítico que sustentaba las propuestas y recomendaciones del BM y del BID para los gobiernos latinoamericanos, se resumían en: 1) focalizar la acción pública en los más pobres; 2) descentralizar los servicios de salud y educación; 3) invertir en capital humano y en infraestructura social; 4) subrayar la vulnerabilidad de los pobres a los ciclos económicos y conceder un papel central a la dotación de activos para protegerlos en épocas de crisis; 5) prevenirse frente a la volatilidad con políticas macroeconómicas contracíclicas, especialmente con ahorros en periodos de crecimiento (Barba, 2007).

Dentro de estos aspectos ha tenido un impacto importante en las políticas referidas a la protección social, el enfoque del Manejo Social del Riesgo promovido por el BM. Desde esta perspectiva, el costo de las prestaciones públicas ha sido muy alto y ha existido una exagerada generosidad por parte del Estado, en torno a sistemas poco eficientes, mal diseñados, deficientes en su administración y carentes para captar las capacidades de los mecanismos informales, como las familias y comunidades, que también pueden contribuir a prevenir, absorber y mitigar los riesgos (Holzman y Steen 2000; Serrano, 2005).

Tanto el Estado, el mercado y las familias absorben riesgos sociales, pero de maneras diferentes, la protección frente a los riesgos se vuelve cada vez más compleja para las familias en contextos donde el Estado ofrece una cobertura limitada y segmentada de servicios sociales, y a su vez el mercado ofrece variadas opciones, sujetas a la capacidad de pago de las familias. La perspectiva del manejo social del riesgo, plantea que los pobres son los más vulnerables frente a todo tipo de riesgos, por esta misma razón, éstos no desarrollan actividades que acrecienten sus activos económicos, sino que más bien son “temerosos” de correr ciertos riesgos. Por ello los gobiernos deben apoyarlos con

programas de combate a la pobreza, créditos y con proyectos de fomento productivo (Holzman y Steen 2000; Banco Mundial, 2000).

En este marco, varios de los trabajos y estudios acerca de la pobreza en la región, se concentraron precisamente en analizar las propuestas de los organismos internacionales. Algunos con una mirada más crítica y otros a fomentar estas recomendaciones a nivel de los gobiernos, por medio de evaluaciones técnicas y académicas<sup>53</sup>. A mediados del 2000, los organismos internacionales dan algunos giros a los marcos normativos propuestos, sobre todo en materia de política social. A su vez, algunos gobiernos latinoamericanos comenzaron a cuestionar los modelos de políticas “enlatadas” propuestos por los organismos internacionales, y organismos como la CEPAL<sup>54</sup>, volvieron a retomar mayor centralidad en el discurso en torno a la pobreza y la desigualdad (Yanes, 2007).

Algunos gobierno de la región, comenzaron a cuestionar los resultados de los programas sociales, a través de análisis, evaluaciones y propuestas académicas; que sin abandonar el marco de las transferencias monetarias

---

<sup>53</sup> Según la información de CEPAL y CLADES (1995), durante la primera mitad de los años noventa, los trabajos en torno al análisis de la pobreza se concentraron en las siguientes temáticas: La primera temática continuaba los trabajos iniciados en la década de los ochenta y se refería a los costos sociales del ajuste; la segunda, cada vez más importante y central, se relacionaba con el problema de la escalada de la pobreza a nivel regional; la tercera se refería a la temática del empleo; la cuarta se dirigía al estudio del desempeño de los servicios sociales en el contexto de la crisis y el ajuste y de las propuestas de descentralización (CEPAL–CLADES, 1995). Durante la segunda mitad de los noventa, y a inicios de 2000, con mayores evidencias de los procesos de agudización de muchas de las medidas propuestas por los organismos internacionales, a través de las políticas sociales de diferentes gobiernos latinoamericanos, los trabajos acerca de la pobreza fueron poco a poco dando algunos giros más críticos, precisamente sobre estas reformas y recomendaciones, a su vez que ya se iniciaban estudios y evaluaciones en torno a los diferentes programas sociales. Entre los tópicos predominantes en estos trabajos, destacan: El análisis de los efectos de la estabilización y el ajuste o del nuevo modelo económico sobre la distribución del ingreso, la pobreza y el empleo en América Latina; estudios particulares sobre políticas y programas sociales para reducir la pobreza, (Valencia et al., 2000; Barba y Pozos, 2004); evaluaciones y comparaciones regionales sobre la evolución del gasto social; documentos y trabajos sobre la focalización de programas sociales y la descentralización de los servicios sociales (Raczynski, 1995); estudios comparativos de políticas sociales (Valencia et al., 2000); estudios comparativos sobre la reforma de la seguridad social (Mesa Lago, 1998, 2001); enfoques sobre la necesidad de políticas sociales activas en el contexto de los procesos de ajuste. Se produjo además una cantidad importante de textos sobre programas específicos de combate a la pobreza (Valencia et al., 2003), (Barba, 2009).

<sup>54</sup> Después de años de pasmo, la CEPAL ha logrado recuperar un papel importante en la apertura de enfoques alternativos sobre lo social a escala regional. Destacan la propuesta para una "transformación productiva con equidad" y el impulso y promoción de derechos económicos, sociales y culturales (DESC), de carácter universal e indivisible, que pongan en la agenda la construcción de la ciudadanía social y rompan con la oposición entre universalidad y focalización. Este giro ha servido de eje para plantear temáticas centrales para el paradigma universalista (Barba, 2009).

condicionadas, iniciaron una serie de cambios y modificaciones en las implementaciones de este tipo de programas, así como a incorporar marcos normativos centrados en temáticas de derechos, ciudadanía social e inclusión social

### **La Perspectiva de las “Capacidades” y su incorporación en las políticas sociales**

Uno de los enfoques y perspectivas que han inspirado la generación de políticas sociales desde los años noventa, se sustentan en los trabajos de Amartya Sen (Sen, 1992) que iniciaron un debate más amplio acerca de cómo se estaba analizando la pobreza, considerando su medición y una serie de dimensiones y categorías no limitadas al nivel de ingresos, sino relacionadas con el desarrollo humano.

El Índice de Desarrollo Humano del PNUD, fue construido sobre la base de tres indicadores (ingreso, expectativa de vida y nivel educativo), teniendo como fundamento teórico el enfoque de las capacidades de Amartya Sen. Este enfoque representó un giro en la comprensión más integral del bienestar, puesto que se considera que el progreso, el desarrollo o la reducción de la pobreza ocurren cuando las personas tienen más libertades (o capacidades) (Sen, 2000). En consecuencia, la “buena vida” sería, en parte, una elección genuina y no una situación en la que la persona se vería forzada a desarrollar sus experiencias de vida. El valor intrínseco de la libertad estaría vinculado al empoderamiento de las personas para que puedan surgir por sí mismas en tanto actores o agentes creativos de su propio desarrollo (CEPAL, 2013).

La relevancia de este enfoque, no sólo radica en cuestionar la forma en qué se estaba conceptualizando la pobreza (básicamente desde el ingreso), sino en resaltar las capacidades que los individuos tienen para poder satisfacer sus necesidades y concretar sus expectativas de vida.

“... El concepto de “*capacidades*” (*capabilities*) introducido por Sen resulta fundamental. Las situaciones de pobreza o privación son definidas en relación a las capacidades de los individuos y/o los hogares para satisfacer un conjunto absoluto de condiciones (*functionings*) básicas. Es decir, siguiendo a Sen, la pobreza no puede identificarse simplemente con la no satisfacción de alguna de estas condiciones, ni tampoco con la carencia de determinados recursos para obtener dichas condiciones. La pobreza, en cambio, hace referencia a las capacidades, y más específicamente a las limitaciones o carencias de la “bolsa” de capacidades de los hogares” (Saraví, 2006: 23 – 24).

El concepto de “*capacidades*” (*capabilities*), ha inspirado una serie de programas que son parte de las estrategias de política social, no sólo en países como Chile o México, sino que en buena parte del contexto latinoamericano. La relación entre este enfoque de capacidades y las definiciones de capital humano y capital social, vinculadas a los programas de combate a la pobreza, es una referencia importante para comprender una parte de los supuestos que orientan estos programas.

Junto a los aportes de Amartya Sen, el trabajo pionero de Peter Townsend (1979), contribuyó a ampliar la noción de pobreza al considerar su carácter relativo. La definición de pobreza, de acuerdo con esta perspectiva, no debería tomar como referencia la satisfacción de un conjunto absoluto de necesidades básicas, sino las oportunidades individuales de participación en la comunidad de pertenencia. Cuál es el tipo y nivel de participación exigido para evitar la pobreza no son atributos absolutos, sino el resultado de la investigación sobre las actividades y medidas en que la comunidad considera que todo individuo debería ser mínimamente capaz de participar. Desde esta perspectiva, la pobreza adquiere un carácter doblemente relativo. Por un lado, los recursos necesarios para lograr este nivel de participación son relativos en términos de tiempo y espacio, es decir, dependen del contexto socio – histórico bajo análisis. Por otro lado, la pobreza constituye una situación de privación social relativa a los niveles prevalecientes de participación. Es evidente que en el argumento de Townsend, el concepto de participación se aproxima al de integración, y el de pobreza se hace prácticamente indistinguible del de desigualdad (Saraví, 2006).

El debate entre las definiciones de pobreza absoluta y relativa, ha sido ampliamente desarrollado<sup>55</sup>. Para los fines de esta investigación lo que nos interesa es destacar cómo estos debates acerca de la pobreza han influido en la definición de programas sociales.

### **Retomando las ideas centrales de la perspectiva sociológica**

En el presente análisis, hemos expuesto las principales perspectivas utilizadas para dar un marco teórico y de referencia a este trabajo de investigación. Especialmente, hemos revisado la perspectiva sociológica, que comprende a la pobreza como una construcción social. A partir de esto retomaremos algunas ideas fuerza que orientarán el análisis de los discursos acerca de la pobreza y de los pobres que subyacen a los programas sociales, que se desarrolla en el siguiente capítulo.

- La perspectiva sociológica, nos permite analizar a las políticas sociales desde dimensiones como la simbólica, donde se inscriben los discursos. A partir de esto, podemos revisar la definición de los programas sociales, desde los supuestos de los que estos parten, cómo definen al pobre, cómo lo representan y qué características le atribuyen.
- La perspectiva sociológica, contribuye entonces a complejizar el análisis de las políticas sociales, aportando a la disciplina de la administración pública, ya que las políticas públicas no son neutrales, y también reflejan las ideas y pensamientos de quiénes las diseñan, y por lo tanto desde aquí se pueden generar, reproducir y transmitir discursos.
- A partir de la perspectiva sociológica, podemos analizar a las políticas públicas, y particularmente a las políticas sociales, donde se inscriben los

---

<sup>55</sup> Se puede revisar por ejemplo, las ediciones de la Revista Comercio Exterior (2003), (Vol.53, N° 5 y 6) coordinadas por Julio Boltvinik.

programas de combate a la pobreza, como un mecanismo que pretende regular el comportamiento de los individuos e influir en el orden social.

- Asimismo la perspectiva sociológica, contribuye en el análisis específico de cada caso de estudio, ya que da énfasis a los contextos socio históricos en que se desarrolla la problemática; cómo es explicada, justificada o visualizada la pobreza en cada caso, así como el lugar que ocupan los pobres en nuestras sociedades; qué significa ser pobre en Chile y en México. Este análisis es fundamental para la comparación, ya que vemos que en contextos diferentes, con trayectorias nacionales diversas y con la implementación de un mismo modelo de manera particular en cada caso, pueden existir discursos acerca de la pobreza y de los pobres, similares.
- La perspectiva sociológica, destaca el carácter relacional de la pobreza, ya que analiza a la pobreza como una problemática que abarca a los diferentes grupos sociales y no sólo a los pobres. De este modo, permite releer el concepto de exclusión social, más allá de una mirada de “adentro” y “afuera”, sino como un proceso dinámico que adquiere diferentes sentidos y significados, de acuerdo al contexto socio histórico.

## CAPÍTULO IV.

### Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas: La Estrategia para la Superación de la Pobreza en Chile y en México

#### Introducción

En este capítulo, analizaremos los contenidos de los programas de combate a la pobreza en Chile y en México, Familias y Prospera, a fin de explorar, en sus reglas de operación; evaluaciones; decretos; informes internacionales; artículos críticos; ensayos; etc., los discursos y supuestos sobre la pobreza que subyacen a estos programas. Los discursos no constituyen sólo una práctica lingüística, también son prácticas sociales, culturales y de relaciones. Particularmente, nos concentraremos en las dimensiones simbólicas del problema, relacionadas con las experiencias, imágenes, estereotipos y representaciones acerca de la pobreza (y de los pobres), que se construyen y reproducen socialmente (Harding, 2007; Harding y Lamont, 2010; Lamont y Small 2008; Bayón 2012, 2013, 2015).

A través del Análisis Documental de los Programas Familias (Chile) y Prospera, (México), la construcción de estos discursos, se examina desde tres ejes básicos de análisis:

- **Diagnóstico**: causas a las que se atribuye la pobreza; sus consecuencias; y en este marco, la justificación del surgimiento del programa en cada contexto.
- **Población Objetivo**: quiénes son los pobres; quiénes son definidos como pobres, sus características, representaciones en torno a éstos; imágenes que se privilegian, cuáles pobres pueden ser beneficiarios de estos programas.

- **Definición de la Pobreza y Estrategias para “combatirla”**: cómo se define y explica la pobreza en cada contexto; cuáles serían las estrategias para que los pobres dejen de serlo.

Por medio de la exploración de estos ejes, se pretende identificar en qué medida predomina un discurso de carácter más individual o colectivo de la pobreza, en qué aspectos, potenciales combinaciones de ambos; discursos acerca de los derechos y/o deberes de los pobres, bajo las condicionalidades de estos Programas.

Puesto que este trabajo no constituye un análisis “clásico” de política pública, hay varios elementos administrativos, técnicos y operativos, así como la descripción de la operación de cada programa, que no serán abordados en el presente análisis.

Este capítulo se organiza en cinco secciones, iniciando con una introducción al modelo de las transferencias monetarias condicionadas en América Latina, particularmente en torno a los países en análisis. Posteriormente en un segundo apartado, presentamos un resumen<sup>56</sup> del contexto de la política social en Chile y en México desde 1990, a fin de contextualizar el análisis documental de los Programas Familias y Prospera. En la tercera parte, se expone de manera breve el inicio y evolución que han tenido estos Programas; para dar paso al cuarto apartado, donde se desarrollan los tres ejes de análisis: diagnóstico, población objetivo, estrategias para “combatir” la pobreza, que constituyen los elementos principales del análisis documental. Finalmente, propondremos algunas conclusiones iniciales al respecto.

---

<sup>56</sup> Estos elementos fueron desarrollados en profundidad en el capítulo II.

## **I. Transferencias Monetarias Condicionadas en Chile y en México: El Paradigma de la Superación de la Pobreza en América Latina**

Como se señaló anteriormente, los programas de combate a la pobreza en América Latina, se inscriben en un cambio de paradigma de la política social, influido por las transformaciones económicas y las modificaciones en los modelos de desarrollo experimentadas desde la década de 1980. Es así, como en la década siguiente se desarrollan y adquieren mayor peso los planteamientos de organismos internacionales, tales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. En estos lineamientos se destaca que las principales responsabilidades del Estado en materia de bienestar se circunscriben a la superación de la pobreza (Sojo, 2007), básicamente a través de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) o *Conditional Cash Transfers Programs (CCT)*, focalizados en los hogares en pobreza, lo que supone además nuevas formas de vinculación entre el Estado y los pobres.

En América Latina, esta clase de programas han sido implementados en 16 países y su cobertura alcanza a 70 millones de personas (Valencia, 2008); mientras que, a nivel mundial alrededor de 30 países del mundo ya cuentan con algún programa de este tipo (Fiszbein y Schady, 2009).

Las TMC se diseñaron con la intención de modificar las estrategias familiares ante la adversidad económica y las catástrofes familiares o naturales, ya que se constataron, en términos generales, dos elementos: uno se refiere a que los hogares pobres suelen responder a los descensos en su ingreso real incorporando a diversas formas de empleo precario a las mujeres, jóvenes y niños; y el segundo se relaciona con los costos de dicha incorporación en el largo plazo en términos de desarrollo de capital humano tanto de los niños como de los jóvenes, porque se trata de una estrategia que se basa en la sustitución de la escolaridad por el trabajo (Barba y Valencia, 2011: 195).

El modelo de protección social en el que están inmersos los programas de TMC, tienen un componente altamente familiarista, puesto que hacen recaer sobre las familias responsabilidades que anteriormente eran asumidas por el Estado. Aquí el papel de la política social, es ante todo preservar la integridad de la familia contra todos los riesgos de cuestionamiento de su función protectora (Paugam, 2006).

Una de las hipótesis principales de estos programas, es que la pobreza es resultado de la insuficiente dotación de capital humano que enfrentan los pobres, por ello no sorprende que entre todas las acciones tomadas por los gobiernos de la región se haya considerado que la inversión en capital humano es una de las estrategias más importantes en el repertorio de la política social (Barba y Valencia, 2011). Tanto en Chile, a través del Programa Familias, como en México con Prospera, este supuesto está claramente presente. Si bien hay matices y diferencias en los diagnósticos en torno a la pobreza, y en la definición de ésta, la responsabilidad de las familias, junto a la generación de capital humano y capital social, son aspectos claves en las estrategias que estos programan desarrollan para que los pobres abandonen la pobreza, apostando a la movilidad social a partir de mayores niveles educativos.

A la par de estas similitudes, y su relevancia para el análisis de los discursos que subyacen a este tipo de programas, no se pueden soslayar la diferencias en cuanto al contexto político y social en el que se inscriben, cobertura, montos y alcances de los mismos. Estos matices y diferencias, son relevantes, ya que si bien estos programas responden a un paradigma común de estrategias para la superación de la pobreza, el marco más amplio en el que se inscribe la política social, puede implicar diferentes formas de construir la pobreza.

Otro elemento común de estos programas, es su bajo costo respecto del PIB y de los gastos sociales en general: en América Latina, donde más se han desarrollado las TMC apenas significan un desembolso promedio de 0,32% del

PIB (Valencia, 2008), en países en los que el gasto medio orientado al campo social es apenas 12,5% del PIB (CEPAL, 2008, 2013). Así, en estos casos los presupuestos de las TMC representan tan sólo el 2,5% del gasto social. Por lo tanto, una mayor cobertura de la población en pobreza, a un bajo costo, se traduce en política social mínima, concebida desde un paradigma de protección residual. De allí que las TMC sean apoyadas por diversos organismos internacionales<sup>57</sup> y gobiernos de diferentes matices políticos.

Diversos estudios y evaluaciones, demuestran algunas bondades e “ilusiones” (Barba y Valencia, 2011) de estos programas. En el caso de Familias en Chile (anteriormente Puente), las evaluaciones (Universidad de Chile, 2004; Serrano 2005; Raczynski y Serrano, 2005; Asesorías para el Desarrollo, 2005; PNUD, 2008; Larrañaga y Contreras, 2010) fueron favorables en torno a la generación y fortalecimiento del capital social de las familias en pobreza, así como un mayor acercamiento de éstas a la oferta pública. Asimismo, dicho acercamiento promueve un mayor conocimiento y reconocimiento de sus derechos; y se visualiza un cambio de “actitud” de las familias para enfrentar su situación de pobreza. Cabe destacar que en este cambio de “actitud”, fue muy relevante la figura del “*Apoyo Psicosocial*”, misma que se retoma en las posteriores versiones del programa.

En el caso del Programa de Inclusión Social, Prospera, en México (anteriormente Oportunidades), los diversos trabajos y evaluaciones (González de la Rocha, 2003; 2005; Hevia de la Jara 2009; CONEVAL, 2014, IFPRI, 1999; INSAP 2005, 2006; CIECAS, 2014) muestran que el programa ha incidido favorablemente en que más niños (as) y jóvenes permanezcan en el sistema escolar; promoviendo la matrícula y la asistencia de niños y jóvenes a la escuela, y aumentando su acumulación de años promedio de escolaridad. En el campo de la salud, ha contribuido a disminuir la desnutrición infantil, mejorar y diversificar la

---

<sup>57</sup> Las TMC son apoyadas por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otros, (Fiszbein y Schady, 2009).

alimentación familiar, promover la asistencia de los niños a los centros de salud y lograr un descenso en las tasas de morbilidad materna, infantil y adulta. En el entramado comunitario y familiar ha permitido fomentar la formación de capital social grupal, e incentivar que las familias pobres inviertan en capital humano.

Sin embargo, algunas de estas evaluaciones (González de la Rocha, 2003; 2005), hacen hincapié en el ámbito del trabajo, ya que los niños (as) y jóvenes estudian más, pero no necesariamente trabajan menos. Esto obedece en parte a las dinámicas particulares cotidianas y culturales de cada familia, donde niños y jóvenes igualmente realizan actividades remuneradas y algunas veces no remuneradas, como el trabajo doméstico en las niñas, para contribuir a la economía familiar. Asimismo, hay fuertes críticas al componente de salud, ya que más allá de los objetivos y propuestas del programa, la infraestructura en salud en las comunidades y colonias más pobres del país, no presta los servicios necesarios para que los exámenes y condiciones del mismo programa en esta área, puedan llevarse a cabo (Saucedo, 2011; Transparencia Mexicana y PNUD, 2016).

Un aspecto que destaca dentro de algunas de estas evaluaciones, tanto para el caso de Familias como para Prospera, es que la falta de trabajo es uno de los principales generadores de pobreza en las familias. La falta de empleos en sus localidades de residencia; empleos precarios, esporádicos, mal remunerados, niveles de ingresos muy precarios; sin protección social formal; etc. son reiterados en los análisis revisados (Universidad de Chile, 2004; Asesorías para el Desarrollo, 2005; González de la Rocha, 2003 y 2005; Hevia de la Jara 2009; CONEVAL, 2014). Estos aspectos impactan e inciden paralelamente en una serie de dificultades que enfrentan las familias pobres, en cuanto a sus necesidades de habitabilidad, problemas de salud, cómo enfrentar los costos de enfermedades y tratamientos médicos, los gastos en la educación de los hijos, por ejemplo.

En cierta medida, los aportes de estas investigaciones y evaluaciones, así como las constantes críticas, respecto de que los PTMC no tienen una vinculación con la generación de oportunidades laborales en las familias en pobreza, han producido

algunos cambios respecto de las estrategias de estos programas, en torno a la inclusión laboral y financiera. En el caso de Familias, en Chile, actualmente no sólo existe un acompañamiento familiar, sino que también se desarrolla la figura del “*Apoyo Socio Laboral*”, profesional que tiene la misión de conectar a la familia con la red laboral, previo diagnóstico de su situación de trabajo y de ingresos. En México, recientemente Prospera, agrega a los ejes existentes de alimentación, salud y educación, el componente de “Vinculación”, donde se desarrollan aspectos relacionados a proyectos de fomento productivo, micro créditos, educación financiera, integración de las familias a los sistemas de crédito, entre otros<sup>58</sup>.

## II. Marco General de la Política Social en Chile y en México

En este apartado, presentamos un cuadro que resume varios de los elementos profundizados en el Capítulo II, de manera de contextualizar el surgimiento y posicionamiento de los PTMC en Chile y en México, a partir de los años noventa en adelante.

### Períodos y Procesos de la Política Social en Chile y en México

*Período 1990 – 2000*

Dimensiones de Análisis	Chile 	México 
<b>Rol del Estado</b>	El Estado vuelve a tener un rol importante en la política social, (proceso pos dictadura militar). Objetivo Principal: reducción de la pobreza (38,6% en 1990 a un 20,6% en el año 2000, Mideplan, 2001) y pago de la llamada “ <i>deuda</i> ”	Las medidas del Consenso de Washington, se van haciendo cada vez más concretas en materia de política social, a partir del sexenio del presidente Salinas de Gortari, desde la llamada Doctrina del

<sup>58</sup> Estos elementos se profundizan más adelante.

	<p><i>social</i>".</p> <p>Intervenciones más sectorizadas y focalizadas en grupos específicos ("grupos prioritarios", "grupos vulnerables").</p>	"Liberalismo Social".
<b>Acciones Prioritarias</b>	<p>Objetivos de los primeros gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia (1990 – 2000): (i) La conducción política y concertación social; (ii) el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos; (iii) Estado como garante de los derechos básicos, civiles, económicos y sociales; así como de la integración social y equidad (Raczynski, 2005).</p>	<p>Reducir la acción del Estado en materia de política social, orientándolo principalmente al combate a la pobreza.</p> <p>Orientación hacia programas focalizados para combatir la pobreza; disciplina fiscal (gasto social está subordinado a políticas económicas); descentralización, privatización (de fondos de pensión, por ejemplo), y participación (de beneficiarios, ONG y el sector privado) (Duhau, 2000).</p>
<b>Institucionalidad</b>	<p>Surgimiento de nuevas instituciones públicas en materia de desarrollo social, para la ejecución de programas sociales: Ministerio de Planificación Social, MIDEPLAN, y la definición del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza, que convoca a una serie de actores públicos y privados (1994).</p> <p>Las intervenciones en pobreza, se desarrollan en áreas rurales y urbanas.</p>	<p>Surgimiento de instituciones públicas que dan soporte a las reformas sociales del período: Secretaría Nacional de Desarrollo Social, SEDESOL.</p> <p>Primer programa específico para la superación de la pobreza, con una focalización en las comunidades más vulnerables, básicamente rurales: el Programa Nacional de Solidaridad PRONASOL.</p> <p>Cambios políticos que proponen modificaciones en las intervenciones en pobreza, con una focalización a nivel familiar e individual, más que comunitaria, centrada en áreas específicas: Programa de Educación, Salud y Alimentación: PROGRESA (1997).</p>

**Período 2000 – 2010**

<b>Dimensiones de Análisis</b>	<b>Chile</b> 	<b>México</b> 
<b>Cambios Políticos</b>	<p>Inicia segundo período de gobiernos de la Concertación con una orientación política más “socialista” (Lagos y Bachelet), enfoque orientado a la generación de redes de protección social, discurso pro igualdad de oportunidades, equidad y promoción de derechos. Desde los programas sociales ya no se habla de “beneficiarios” sino de “ciudadanos, titulares de derechos” .</p>	<p>Alternancia política, luego de setenta años de gobiernos priistas, con continuidad económica. El nuevo partido en el gobierno, Partido Acción Nacional (PAN), agudiza una agenda apegada a las recomendaciones del FMI y el BM, en materia de política social y económica.</p>
<b>Acciones Prioritarias</b>	<p>Diseño y definición de un Sistema de Protección Social: “Chile Solidario” (2002), desde donde surge el primer programa de TMC “Puente”, este es puerta de entrada a esta red de protección social de carácter universal, interviniendo principalmente en siete dimensiones: identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos. Puente tendría tres componentes centrales: apoyo psicosocial y bono de protección (transferencia monetaria); subsidios monetarios granatizados y acceso preferente a programas de promoción social.</p> <p>“Chile Solidario” se va consolidando, y abre paso a nuevos programas vinculados con la protección a la primera infancia (“Chile crece Contigo”) y a las reformas más importantes del período, la reforma al sistema de salud, a través del Plan AUGE y la reforma al sistema de pensiones, por medio de la Pensión Básica Solidaria.</p>	<p>Progresía posiciona el esquema de TMC como la piedra angular de la política social mexicana, consolidándose en el Programa de Desarrollo Humano “Oportunidades” (2002). Las modificaciones principales se dan en torno a los mecanismos de focalización y elegibilidad de las familias beneficiarias, así como una mayor incorporación de beneficiarios en áreas urbanas y semi-urbanas.</p> <p>La institucionalidad pública en materia de pobreza se fortalece, y se promulga la Ley General de Desarrollo Social, (2004) a través de la cual se crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, responsable de los sistemas de medición de la pobreza y evaluación de los distintos programas sociales.</p>
<b>Consolidación de</b>	<p>El PTMC “Puente”: tiene como supuesto y objetivo inicial, acercar</p>	<p>El PTMC “Oportunidades”: tiene como objetivo principal, romper</p>

<b>las TMC</b>	a las familias en extrema pobreza a los beneficios de la red social. Se parte de un diagnóstico según el cual los pobres están aislados, desinformados, desconocen sus derechos, lo que no les permite acceder a los beneficios del crecimiento y desarrollo del país. La población objetivo es un núcleo de pobreza dura, considerado refractario al efecto que han tenido las políticas sociales.	con el círculo intergeneracional de la pobreza, desarrollando una intervención en las áreas señaladas como prioritarias: alimentación, salud y educación.
----------------	---	---

La pobreza se define como un fenómeno multidimensional; la intervención se centra en las familias, por disponer de mayores recursos para enfrentar los riesgos sociales de una manera más articulada que los individuos en forma particular. En ambos casos, los programas tienen como objetivo la generación de capital social y capital humano, como estrategias conducentes a la movilidad social.

### III. Programas Similares, Realidades Particulares

En este apartado desarrollaremos la evolución que han tenido los PTMC, destacando algunos cambios y agudizaciones, respecto de las condicionalidades y el marco de derechos sociales que sugieren.

En el caso de Chile, revisaremos el inicio de estos programas, a través de Puentes, en el marco del Sistema de Protección Social “Chile Solidario”, y los cambios experimentados a través de los movimientos políticos en 2010, con el regreso de la derecha al ejecutivo, y en 2014 a partir del segundo período de gobierno de la presidenta Bachelet.

En el caso de México, veremos el surgimiento de estos programas, por medio de Progresa, pionero en la región en el modelo de las TMC y su

“perfeccionamiento” a través del Programa de Desarrollo Humano “Oportunidades”, de la mano de la transición política en el ejecutivo, luego de setenta años de gobiernos priistas. Finalmente revisaremos los mediocres resultados de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, estrategia que inauguró el regreso del PRI al ejecutivo con la elección del presidente Peña Nieto, y posteriormente el cambio de Oportunidades al Programa de Inclusión, Prospera, desde el nuevo componente de Vinculación.

### **1) De Puente al Ingreso Ético y Familias: Del Sistema de Protección Social “Chile Solidario” al “Subsistema de Seguridades y Oportunidades” (SS y OO)**

El Programa Puente surge en 2002, inaugurando las transferencias monetarias condicionadas en Chile, en medio de un discurso político que enfatizaba el estancamiento en la superación de la pobreza.<sup>59</sup> El entonces presidente Ricardo Lagos, de orientación socialista<sup>60</sup>, en su discurso del 21 de mayo<sup>61</sup>, planteaba que a pesar de haber logrado avances muy significativos en la reducción de la pobreza, el proceso se había “estancado”. Por lo tanto, la generación de una red de protección social de carácter universal sería fundamental para hacer llegar los beneficios del crecimiento económico a todos los chilenos, en igualdad de condiciones.

“Hoy, 21 de mayo del 2002, podemos y debemos fijarnos un gran objetivo: ¡Chile libre de miseria! ¡Nadie sometido a la indignidad, a la humillación de tener que recurrir a la caridad ajena para poder sobrevivir!... Son aproximadamente 200.000 familias, en la gran mayoría de estos casos se trata de familias, personas que están fuera de la red social, que muchas veces ni siquiera conocen los beneficios a los cuales tienen derecho... A estos hermanos chilenos, a quienes la vida les ha sido tan adversa, queremos tenderle una mano solidaria y generosa. Por eso

<sup>59</sup> Estancamiento en la reducción de la pobreza extrema en 5,7% desde 1996, (Mideplan, 2001; 2004).

<sup>60</sup> El lema de su gobierno fue “crecer con igualdad” (Secretaría de Gobierno, Gobierno de Chile, 2002).

<sup>61</sup> Fecha en que los gobiernos chilenos, representados por el presidente de la república, presentan un recuento de sus actividades e informan de futuros cambios y propuestas. La mayoría de las veces, este discurso causa gran expectación, al exterior del congreso se reúnen distintos grupos sociales y organizaciones de la sociedad civil, que realizan manifestaciones a favor de sus demandas. En esta instancia participan todos los partidos políticos, así como el parlamento en pleno. 21 de mayo es la fecha que conmemora el Combate Naval de Iquique.

hablamos de este nuevo programa “Chile Solidario”: por primera vez en nuestra historia las personas más pobres dentro de los pobres tendrán garantizado el acceso a la salud, la educación, la previsión social. ¡Así construimos un Chile justo y solidario!...”. (Mensaje del Presidente de la República al Congreso de la Nación 21 de Mayo de 2002).

Varios trabajos coinciden (Mideplan, 2000 y 2004; Marín 2008; Larrañaga y Contreras, 2010) en que este hito es el puntapié inicial para la generación de una política social transversal en el sistema de protección en Chile. El sello de la protección social, es el elemento más característico que distingue el sentido de la política social, tanto en el gobierno de Lagos (2000 – 2006) como en el primer gobierno de Michelle Bachelet (2006 – 2010).

El programa Puente surge así en el marco del sistema de protección social para las familias pobres “*Chile Solidario*” y como respuesta a la persistencia en el país de 225,073 familias, 800 mil chilenos en situación de extrema pobreza, por debajo de la línea de la indigencia<sup>62</sup>. La dificultad para reducir los denominados núcleos duros de la pobreza fue lo que promovió la creación de este programa. La hipótesis, como se señaló previamente, era que esta población no conocía sus derechos ni la oferta gubernamental de servicios para atenderlos, por lo que el objetivo era “*construir un puente entre ellos y sus derechos, que pueden ejercer para derrotar su condición de extrema pobreza*” ” (Mideplan, 2001; 2004; Arriagada y Mathivet, 2007). En el año 2004, se formaliza y se le da un marco legal a esta política, a través de la Ley N°19.949, que establece un sistema de protección social para las familias en situación de extrema pobreza. Adicionalmente, la ley establece que las familias Puente, recibirán un “Bono de Protección”, que corresponde a la transferencia monetaria mensual de carácter decreciente<sup>63</sup>, en tanto estén dando cumplimiento a las condiciones que se hayan comprometido, por medio de una carta compromiso con el Apoyo Psicosocial correspondiente (Mideplan, 2001 y 2004). Está figura, corresponde a un profesional que visita y trabaja con las familias durante dos años de intervención,

<sup>62</sup> Corresponde a 5,7% de la población en pobreza.

<sup>63</sup> Inicialmente las transferencias fueron de entre US\$8 y los US\$21 mensuales.

de acuerdo a la metodología diseñada por el Fondo Solidario de Inversión Social, FOSIS. Este apoyo profesional, corresponde a uno de los pilares más importantes del Programa Puente, figura que de hecho fue retomada en las distintas versiones del Programa hasta la actualidad.

### **1.1) BIEF: Bonificación al Ingreso Ético Familiar.**

Como profundizamos en el Capítulo II, a partir del cambio de gobierno en 2010, con el regreso de la derecha al poder ejecutivo, se producen algunos cambios en el Sistema de Protección Social y en el Programa Puente. Cabe señalar que en el contexto chileno, el discurso de la protección social, no es patrimonio de un sector político en particular, sino que es una consigna presente en todos los discursos políticos, tanto de izquierda, como en la derecha y en el centro.

La “Nueva Forma de Gobernar”<sup>64</sup> apelaba a la falta de intersectorialidad y eficacia del Ministerio de Planificación, MIDEPLAN, para coordinar, focalizar y optimizar el gasto público, en todos los programas y beneficios que eran parte de la red de protección social.

“Desgraciadamente, nuestras políticas sociales presentan un grave problema de diseño. La compartimentalización sectorial que prevalece se traduce en la práctica en que cada ministerio actúa en forma desarticulada de las demás reparticiones públicas, lo que no permite satisfacer los requerimientos de focalización y de calidad que son fundamentales. Falta entonces una mirada global de la política social. De hecho, sólo el 10% del gasto público clasificado como «Gasto Social» corresponde efectivamente a gasto orientado a programas para combatir la pobreza. Falta un mejor Estado, que le de urgencia al combate contra la pobreza y que desarrolle mejores políticas” (Piñera, 2009: 69).

A partir del discurso de la “eficiencia” y la “eficacia”, uno de los cambios que realizó este gobierno, fue la transformación del Ministerio de Planificación, MIDEPLAN, al Ministerio de Desarrollo Social, MDS,<sup>65</sup> y desde abril de 2011 el Programa Puente se convierte en el Programa de Ingreso Ético Familiar, entendido primeramente como una bonificación al bono de protección que recibían las familias Puente, las que eran parte de la red Chile Solidario. La centro

---

<sup>64</sup> Frase Slogan del gobierno de Piñera.

<sup>65</sup> Ley 20.530 (Informe de Desarrollo Social, Chile, 2015).

izquierda, ahora como oposición, lo catalogó como una simple extensión de las transferencias monetarias condicionadas ya existentes, con mayores rasgos asistencialistas y carente de un enfoque de derechos; una continuidad en el proyecto del sistema de protección social de los gobiernos concertacionistas; y el énfasis en la figura de la eficiencia como elemento diferenciador y pilar de la gestión en materia social (Pinto, 2011; Hardy, 2011).

Durante ese período, los resultados de la última Encuesta de Caracterización Socio Económica Nacional, CASEN, (2009- 2010) dejaron en evidencia que un 15,1% de la población se encontraba en situación de pobreza, de los cuales un 11,4% correspondía a pobres no indigentes (1.888.493) y un 3,7% a pobres indigentes o extremadamente pobres (620.387), (CASEN, 2009). Estos resultados hicieron replantear algunas de las estrategias de superación de la pobreza al nuevo gobierno, tomando en cuenta los logros alcanzados bajo el modelo de las TMC. En este contexto, surge la Bonificación al Ingreso Ético Familiar (BIEF), cuyo diseño incorpora transferencias condicionadas y no condicionadas para superar la pobreza extrema al año 2014, y sentar las bases para derrotar la pobreza antes de 2018.

El nombre *“Ingreso Ético Familiar”*, apelaba a la dignificación de las familias más pobres, sumando en las transferencias lo que se reconocía como un sueldo “ético”<sup>66</sup>. Tanto el nombre del Programa, como los montos que realmente se aprobaron por el Ministerio de Hacienda para incrementar las transferencias, fueron objeto de severas críticas, aludiendo a que el sueldo ético, no se vinculaba con las transferencias monetarias, sino con una política salarial más equitativa (Hardy, 2011).

El Ingreso Ético Familiar se sustentó en tres nuevos pilares: dignidad, logros y deberes, estos enfatizaban el discurso de la superación de la pobreza de las familias *“por sus propios medios y esfuerzo”*, a través del cumplimiento de deberes que podrán garantizar sus derechos. Estos pilares, además reflejan una

---

<sup>66</sup> Este sueldo ético correspondía a \$250.000 chilenos, equivalente aproximadamente a \$8.000.00 mexicanos, pero lo que finalmente se aprobó correspondía a \$150.000 chilenos.

agudización del discurso del mérito y del esfuerzo individual, en comparación con el Programa Puente, que centraba su discurso en los derechos y en las condiciones mínimas. Cabe señalar que a través del BIEF, también se dio más relevancia a desarrollar un componente más concreto de vinculación laboral, orientado a generar proyectos de emprendimiento en las familias pobres.

“...El BIEF en su primera etapa tiene un doble propósito, por una parte dar alivio inmediato y efectivo a las familias que viven en extrema pobreza y por otra, lograr que las familias puedan incorporarse al mercado laboral y de ese modo salir de la pobreza con sus propios medios. El BIEF es un conjunto de transferencias monetarias destinadas a las personas que se encuentran en situación de pobreza extrema. La estructura del programa BIEF se fundamenta en tres pilares. El primero, denominado “dignidad”, está formado por los componentes base mensual y base anual. El segundo, denominado, “deberes” está formado por los componentes control de niño sano y escolaridad, este último corresponde a matrícula y asistencia escolar. Y el tercero, “logros” que consta de los componentes, trabajo de la mujer y excelencia académica” (En Descripción del Programa BIEF, UD, 2014: 10).

El pilar “dignidad” corresponde a transferencias no condicionadas, mientras que los pilares “deberes” y “logros”, se encuentran sujetos al cumplimiento de condicionalidades u obligaciones, de acuerdo al control de niño sano y a la asistencia escolar de los niños de por lo menos el 85 por ciento. En cuanto a los “logros” se buscaba la excelencia académica de los estudiantes e incentivar a la mujer a la búsqueda de empleo. El requisito para acceder al bono del componente trabajo de la mujer es tener 25 o más años de edad al momento de registrar cotización previsional y registrar una o más cotizaciones previsionales en un período determinado de tiempo (mínimo presentar dos meses de cotizaciones).

“El bono por el cumplimiento de esta condicionalidad se paga mensualmente. El monto depende de la cantidad de las remuneraciones y rentas mensuales sobre las cuales la mujer beneficiaria registra sus cotizaciones, es decir, se entiende en este caso trabajo formal con contrato de trabajo” (Evaluación Programa BIEF, 2014:18).

En tanto los “logros” académicos de los estudiantes están sujetos a:

“Reciben el bono por excelencia académica, los integrantes de la familia beneficiaria del BIEF que se encuentran cursando entre 5º año de Educación Básica y 4º año de Educación Media al 31 de Marzo de 2011. El bono por excelencia académica es para aquellos menores que sean parte del 15% de los

mejores alumnos de su promoción, o sea, que sean parte del 15% de las mejores calificaciones. Cabe destacar que el establecimiento educacional al que asisten debe tener el reconocimiento oficial concedido por el Ministerio de Educación” (Evaluación Programa BIEF, 2014:19).

Estas bonificaciones asociadas al trabajo remunerado de la mujer y al logro académico, fueron objeto de cuestionamientos, no sólo por parte de las oposición del período, sino que también por las mismas mujeres beneficiarias de Puente que pasaron al sistema del BIEF, esto porque la mayoría de estas mujeres realizaban trabajo doméstico no remunerado o trabajos informales, y por lo tanto les era imposible presentar cotizaciones que correspondieran a un esquema de trabajo formal. En cuanto al logro académico de los hijos, esto tuvo una mejor recepción, ya que las mujeres manifestaban que era un reconocimiento a su labor como madres comprometidas con la educación de sus hijos (UD, 2014).

Finalmente, presentamos el siguiente esquema que resume los principales cambios desde “Chile Solidario” Puente al Ingreso Ético Familiar.

<b>Chile Solidario (Puente)</b>	<b>Ingreso Ético Familiar (BIEF)</b>
Estado busca dar protección y derechos a las poblaciones más vulnerables, en pobreza extrema.	Estado reconoce que no basta con la protección, incorporando el enfoque de promoción de las familias, buscando generar más y mejores oportunidades.
Su foco es la vinculación a la red de protección social, para que las familias pobres conozcan y puedan ejercer sus derechos. Menor énfasis en el empleo.	Tiene como objetivo la superación de la pobreza extrema en forma autónoma, por ello su foco principal está en la generación de ingresos autónomos a través de empleo o Micro emprendimiento.
Se trabaja sobre la carencia de condiciones mínimas de calidad de vida (53 condiciones mínimas que deben tener las familias en pobreza)	Se trabaja sobre el desarrollo de capacidades y habilidades de las personas, con el objetivo de cumplir ciertas condiciones mínimas de calidad de vida.
Intervención estándar para todas las familias, a través de un “Apoyo Psicosocial”. El objetivo era lograr el 100% de las condiciones mínimas.	Intervención adaptada a las necesidades y características de la familia, a través del desarrollo o fortalecimiento de habilidades y capacidades de acuerdo a las aspiraciones de las familias. Se trabaja a través del “Apoyo Familiar”.
Se entrega sólo una transferencia familiar, no condicionada.	Se entregan Transferencias Monetarias por dignidad, deberes y logros. El monto es mayor y combina transferencias no condicionadas y condicionadas.
No hay un egreso formal del subsistema.	Se mantienen los dos años de intervención y se

Se basa en el período de 2 años de intervención.	generan algunos criterios más claros de egreso. Se permite la posibilidad de reingresar.
--	--

**Fuente: Elaboración propia, con base en Informe de Política Social, 2013, “Capítulo Pobreza, Desigualdad y Grupos Vulnerables”. Ministerio de Desarrollo Social, Chile, 2013.**

## **1.2) Programa Familias: Subsistema de Seguridades y Oportunidades**

A partir de 2014 y con un nuevo cambio de administración, en el segundo gobierno de la actual Presidenta Bachelet (2014 – 2018), su agenda programática incluye terminar con las extremas desigualdades que existen en Chile, sobre todo en términos de educación e ingresos, desde las llamadas “*reformas de fondo*”: reforma educacional, reforma tributaria y una nueva constitución política, afrontando la reiterada solicitud de parte de los distintos grupos de la sociedad a modificar la constitución chilena heredada de la dictadura militar. Dicha constitución, ha sido caracterizada por algunos autores como “la camisa de fuerza” de todas las transformaciones del modelo chileno (Moulián, 2006; Martner, 2016).

Su programa de gobierno (“*Chile de Todos*”, 2014 – 2018) se propone fortalecer y ampliar el sistema de protección social en una serie de Subsistemas que agrupen los diferentes niveles de protección y programas vinculados. Desde la definición de los ejes principales de la política social del período, se vislumbra nuevamente un discurso basado en los derechos y en el logro de la universalidad de las coberturas.

“...Para el actual período de gobierno, el Ministerio se ha fijado tres grandes objetivos que complementan y fortalecen el Sistema de Protección Social:  
 - La Creación del Subsistema Nacional de Apoyos y Cuidados dirigido tanto a los hogares con uno o más de sus integrantes en condición de dependencia en razón de discapacidad y/o vejez. Posee como misión acompañar, promover y apoyar a las personas en situación de dependencia y a su red de apoyo, avanzando hacia una mayor corresponsabilidad del cuidado. - El Fortalecimiento y ampliación de Chile Crece Contigo, hasta cubrir a niños y niñas que cumplan el primer ciclo de educación básica, esto es, hasta los 8 ó 9 años. - El fortalecimiento del Subsistema de Seguridades y Oportunidades incorporando enfoque de derechos...”. (Informe de Desarrollo Social, Chile, 2015: 108).

Dentro del Subsistema de Seguridades y Oportunidades (SS y OO)<sup>67</sup> se encuentra el Programa Ingreso Ético Familiar que pasa a ser el Programa “Familias”. Si bien este Subsistema se crea en mayo de 2012<sup>68</sup>, durante el gobierno de Piñera, la administración de Bachelet se propone ampliarlo, a través de la generación de los otros dos Subsistemas, señalados anteriormente, y definiéndolo desde un enfoque de derechos.

A partir de las evaluaciones y las críticas efectuadas hacia el componente laboral del Programa Ingreso Ético Familiar, el cual hablaba de la generación de ingresos autónomos y micro emprendimientos, sin precisar los mecanismos por los cuales canalizar estas estrategias, el Programa Familias, propone una figura similar a la del Apoyo Familiar, pero desde un acompañamiento directo en torno a las redes laborales, capacitaciones, vinculación a instituciones que provean fondos para micro emprendimientos; etc. a través de un “Apoyo Socio Laboral”. Este profesional, también corresponde al área social, pero con un perfil más enfocado a orientar a las familias en base a la red de oportunidades laborales.

“Para lograr su objetivo el Subsistema provee i) Acompañamiento Psicosocial, orientado a promover el desarrollo de las habilidades y capacidades necesarias que permitan a los usuarios su inclusión social; ii) Acompañamiento Socio laboral, orientado a mejorar la capacidad de los usuarios para generar ingresos de forma autónoma y mejorar sus condiciones de empleabilidad y de participación en el ámbito laboral; iii) Transferencias Monetarias, cuyo objetivo de corto plazo es aliviar las consecuencias de la extrema pobreza en forma inmediata, aumentando los ingresos familiares, y en el mediano plazo, fortalecer el capital humano, estableciendo incentivos para acceder a prestaciones de salud y educación; y iv) Gestión de Servicios y Prestaciones Sociales, cuyo objetivo es facilitar el acceso de las familias participantes del programa a la red institucional y oferta local de programas y servicios sociales para apoyar el proceso de desarrollo. Adicionalmente, el trabajo con las familias es complementado con el Acompañamiento a la trayectoria - Eje, mediante el cual se otorga acompañamiento a las familias beneficiarias desde su diagnóstico hasta la evaluación de los logros que han alcanzado” (Informe de Desarrollo Social, Chile 2015: 113).

---

<sup>67</sup> Dentro de este Subsistema se encuentran también los Programas: “Abriendo Caminos”; “Apoyo a Personas en Situación de Calle”, “Vínculos, Apoyo Integral al Adulto Mayor”

<sup>68</sup> En mayo de 2012 fue aprobada la ley que crea el Subsistema de Protección y Promoción Social denominado “Seguridades y Oportunidades”. Esta iniciativa tiene como objetivo que las personas familias participantes desarrollen capacidades y habilidades que les permitan superar de manera sostenible su condición de pobreza extrema. Este subsistema es el sucesor de lo que fue “Chile Solidario”, creado en 2002 (Informe de Desarrollo Social, Chile 2015).

El Apoyo Familiar seguirá desarrollando la función de acompañamiento psicosocial a las familias beneficiarias durante dos años de intervención y las 24 cuotas de depósito de las transferencias. Al cabo de estos dos años las transferencias se terminan y se puede prolongar sólo el trabajo del Apoyo Familiar por seis meses, cuando la familia no haya concluido el desarrollo de las sesiones metodológicas. Esto se constituye en la condicionalidad más importante del Programa. Es decir, aunque la familia haya sido seleccionada por el Ministerio de Desarrollo Social, a través de su puntaje en el Registro Social de Hogares<sup>69</sup> y el diagnóstico de “Eje”, si ésta no quiere desarrollar el trabajo de dos años con el Apoyo Familiar y el Apoyo Socio Laboral, entonces no tendrá acceso a ningún tipo de transferencia monetaria.

Las familias deben aceptar realizar este proceso de trabajo de dos años con el Apoyo Familiar y el Apoyo Socio Laboral, llevando a cabo las sesiones, que se basan en una metodología específicamente diseñada por el Fondo Solidario de Inversión Social, FOSIS, que también es la institución que recluta a los profesionales. La intervención del Apoyo Familiar se desarrolla en 19 sesiones, donde cada familia debe inicialmente definir un “*sueño familiar*”, a partir de este sueño, reconocer fortalezas (activos y recursos) y debilidades. Las sesiones tienen una duración de una hora aproximada y se van ejecutando en base a un manual que propone las temáticas a trabajar de acuerdo a una Matriz de Recursos (FOSIS, 2014). Pueden ser temas de habitabilidad, condiciones del hogar, limpieza, higiene, roles parentales, relaciones familiares, educación financiera; entre otros. Cada familia recibe un cuaderno, también elaborado por FOSIS, donde van apuntando sus logros, metas, avances, retrocesos; etc. El Apoyo Socio Laboral, desarrolla una intervención similar; una de las diferencias, es que el Apoyo Familiar acude directamente al domicilio de las familias beneficiarias donde se llevan a cabo las sesiones, mientras que el Apoyo Socio Laboral convoca a la representante de la familia, que siempre es la mujer, a las oficinas municipales donde se desarrolla el trabajo de este acompañamiento.

---

<sup>69</sup> Anteriormente la Ficha de Protección Social, FPS.

También a partir de Familias, se presenta un cambio en la estructura de las transferencias monetarias, ya que ahora el monto no es decreciente, sino relativamente fijo durante los dos años que dura la intervención, dividido en 24 cuotas. El monto va a variar dependiendo del número de hijos (as) de la familia, las edades de los integrantes, si hay presencia de adultos mayores, cuál es la capacidad generadora de ingresos del hogar, si es un hogar monoparental, si hay algún miembro con discapacidad; etc.

Como pudimos apreciar en este análisis y la revisión de una serie de documentos y material al respecto, los cambios desde “Chile Solidario” y Puente, al actual Subsistema de Seguridades y Oportunidades y Familias, tiene aspectos positivos en cuanto a la integración cada vez más multidimensional de las áreas de la política social. Por otro lado, vemos que desde el Ingreso Ético a Familias, se ha intensificado la figura del apoyo psicosocial, que inicio con Puente, transformándose en la figura del “Apoyo Familiar” con un trabajo cada vez más estructurado, en base a una metodología que contiene sesiones y temáticas específicas a desarrollar. A partir de la revisión del Manual del Apoyo Familiar y la Matriz de Recursos (FOSIS, 2013, 2014), se distinguen temáticas que se enfocan a generar cambios en las actitudes y comportamientos de las familias pobres, que se relacionan con sus hábitos de higiene, limpieza y cuidado de sus hogares, educación de los hijos, por ejemplo. Se aprecia además, que la función del profesional debe realizarse con respeto y empatía hacia la familia, como estrategias fundamentales de acercamiento.

Respecto de la incorporación del componente laboral, finalmente este también se canaliza por medio de la figura de un profesional de apoyo, para acercar a las familias a la red laboral y a la oferta de programas de capacitación y empleo. Un aspecto positivo, es que efectivamente todas las mujeres beneficiarias pueden llegar a desarrollar un proyecto de micro emprendimiento, lo que se constató en las entrevistas. Un aspecto a criticar en esta área, está el hecho de que la mayoría de los proyectos se vinculan con áreas que siguen relegando a la mujer a un rol doméstico, como proyectos de elaboración de alimentos desde sus

casas o talleres de costura, corte y confección; o bien proyectos que se relacionan a actividades que no generan trabajos en el área formal, sujetos a prestaciones, como ventas por catálogos de cosméticos, ropa, zapatos y joyas, entre los principales.

## **2) Transferencias Monetarias Condicionadas en México: De Progres a Oportunidades, al Programa de Inclusión Social, Prospera**

Como hemos señalado previamente, México ha sido pionero en el contexto latinoamericano en desarrollar programas de TMC. Estos inician a partir de 1997 con el Programa de Alimentación, Salud y Educación PROGRESA, en respuesta a un fuerte incremento de la pobreza extrema producido por la crisis económica y política que enfrentó el país a fines de 1994. Durante el sexenio del Presidente Salinas de Gortari (1988 – 1994), el programa Nacional de Solidaridad, PRONASOL, fue la iniciativa más importante en torno a la política social, enmarcado en el discurso del “liberalismo social” (Warman, 1994).

En un contexto de sensibilidades políticas y de fuerte influencia de los organismos internacionales, se implementaron cambios en torno a la política social; entre otras cosas, para que estos programas no fueran utilizados clientelariamente con fines electorales. En el sexenio del presidente Zedillo (1994 – 2000) se diseña e implementa el Programa Progres a, cuyos pilares fundamentales de intervención serían precisamente: educación, salud y alimentación, buscando además la intersectorialidad e integración de estas tres áreas.

Además de los argumentos de carácter técnico, como una focalización más eficiente (sobre todo orientada a la pobreza rural) y la necesaria intersectorialidad de las áreas definidas como prioritarias de atender; los argumentos políticos apuntaban a darle un giro a la relación entre los pobres y el gobierno, libre de los vicios de la corrupción y la utilización con fines electorales de los programas sociales (Cordera y Cabrera, 2007; Hevia de la Jara, 2010). Se fueron sustituyendo a las organizaciones oficiales y a otros intermediarios como promotores de la política social, por padrones de beneficiarios elaborados con

base a los criterios de medición de la pobreza. Uno de los cambios principales en la orientación de la política social fue la prioridad en el combate a la pobreza y el énfasis en la entrega directa de apoyos a los beneficiarios.

Progresá se enfocó a las tres áreas que se definieron primordiales para el desarrollo de las personas y la superación de la pobreza, puesto que a través de ellas se generaría capital humano. El objetivo del programa fue estimular, mediante la demanda, la inversión en capital humano en las comunidades y familias más pobres, por lo que su expansión era focalizada; se esperaba contribuir a romper los círculos inter-generacionales de pobreza extrema asociados con los altos niveles de fertilidad, desnutrición y mortalidad infantil, y la deserción escolar de las comunidades (Rodríguez y Levy, 2004; Cordera y Cabrera, 2007). Progresá atendería a las familias de los sectores con mayor rezago social, a través de la entrega de las transferencias monetarias que deberían generar las condiciones para que los niños, niñas y jóvenes no abandonaran la escuela, por motivos laborales de contribución económica a sus familias. Las TMC, se concentraban en las becas para educación, que según el componente de género del programa, a partir de secundaria, sería un monto mayor para las niñas; en salud un paquete básico de servicios que incluía medicamentos y participación en pláticas de higiene y nutrición; y en alimentación, uno en especie, a través de suplementos alimenticios para menores de 5 años y mujeres embarazadas y en lactancia, y la transferencia condicionada a la asistencia regular a las unidades de salud y pláticas.

En sus inicios, Progresá contaba con 300.000 familias beneficiadas. Para el año 2000 alcanzaba ya 2,5 millones de hogares y a partir de 2004/ 2005 (ya como Oportunidades) alcanzó un padrón de 5 millones de familias, padrón que se mantuvo hasta 2009, donde aumentaron 200 mil familias más (Hevia de la Jara, 2010; Cortés, Banegas y Solís, 2006). En la actualidad Prospera, alcanza un padrón de casi 7 millones de familias beneficiarias (Transparencia Mexicana y PNUD, 2016). Progresá operó en todas las entidades federativas del país, excepto el Distrito Federal, asimismo se privilegió inicialmente la intervención en zonas

rurales de alta y muy alta marginación social, según la definición del Consejo Nacional de Población, CONAPO, ya que el diagnóstico indicaba que la pobreza se encontraba concentrada en las localidades rurales.

### **2.1) Posicionando las Transferencias Monetarias Condicionadas: El Programa de Desarrollo Humano “Oportunidades”**

Luego de la alternancia política producida tras las elecciones, en 2000 inicia un nuevo sexenio de la mano del partido Acción Nacional (PAN). Esta alternancia política, fue acompañada por una agudización del modelo neoliberal, plasmado en una estricta disciplina fiscal, a través de la política económica y un posicionamiento cada vez más importante de los programas de superación de la pobreza, en la figura de las transferencias monetarias condicionadas, estas últimas perfeccionadas bajo el esquema del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

En términos de política pública, estos cambios se pueden analizar como un proceso incremental de la política (Lindblom, 2007), es decir, el diseño y objetivos transversales se refuerzan y perfeccionan, desde la ideología esencial del modelo, en este caso de las TMC. En este sentido, el Programa Oportunidades, consolida el modelo de las TMC, desde el discurso de las corresponsabilidades de los pobres; se tecnifican los mecanismos de focalización y selección de beneficiarios<sup>70</sup>, acentuando los lineamientos y objetivos del Programa, en torno a la generación de capital humano y social para terminar con la reproducción intergeneracional de la pobreza (Reglas de Operación, Coordinación Nacional de Oportunidades, 2002).

Además, la generación de Reglas de Operación para los programas sociales, le imprimió un sello de mayor transparencia. A su vez que Progresá, fue inicialmente evaluado de manera positiva, lo que fue sustentando el paradigma de las TMC como la nueva estrategia de política social para la superación de la

---

<sup>70</sup> En 2001 también se crea el Comité Técnico de Medición de la Pobreza (CTMP), con el objetivo de diseñar una metodología para la medición oficial de la pobreza.

pobreza, no sólo en México, sino que en toda la región (Sojo, 2007, Valencia 2008). Esto fue ampliamente apoyado por organismos internacionales, quienes brindaron asesoría y apoyo técnico en la implementación de varios de estos programas en diferentes países América Latina<sup>71</sup>.

Varias evaluaciones (IFPRI, 1999; González de la Rocha, 2001, 2002 y 2005; Hevia de la Jara, 2010; INSAP - CIESAS, 2004; 2005, <http://www.oportunidades.gob.mx>.) reconocen los logros del programa Progres y también de Oportunidades en sus inicios, en cuanto a que estos, sí incentivaron la matrícula, asistencia y permanencia de los niños en las escuelas, sobre todo a nivel de primaria y secundaria; se logra mejorar la nutrición de las familias y disminuir así las enfermedades por desnutrición; las familias que reciben el beneficio de Progres/Oportunidades tienen más posibilidades de “crédito” en las tiendas de sus comunidades por ejemplo; las madres y titulares del programa pueden comprar utensilios, ropa y útiles escolares para los niños (as), y en algunos casos, parte de la transferencia se puede destinar a mejorar las condiciones de la vivienda.

Parte de los cambios que introdujo Oportunidades, fue la focalización de las localidades también en zonas urbanas, ya que los estudios de la época mostraban la incidencia y crecimiento de la pobreza urbana. También hubo mayor tecnificación en los mecanismos de focalización y la creación de un padrón de beneficiarios. Aun así, estudios recientes muestran que el Programa, sigue presentando falencias en cuanto a la captura de pobres urbanos. Hay errores permanentes en torno a los padrones de beneficiarios, con domicilios inexistentes, datos no identificables de los titulares beneficiarios, entre otros aspectos (Transparencia Mexicana y PNUD, 2016).

Los mecanismos de participación ciudadana, se fueron desarrollando a través de la Contraloría Social del Programa, así como la participación de las

---

<sup>71</sup> Desde el inicio del programa el Banco Mundial y el BID contribuyeron generosamente con asesorías y apoyos técnicos. Sin embargo, en las etapas iniciales, como ya se señaló, no se consideró conveniente solicitar financiamiento externo para el programa. En el 2001 esto se modificó, y se obtuvo un préstamo del BID por 1,000 millones de dólares, el más grande otorgado por ese Banco para un programa social. El aval técnico y el financiamiento del BID fue también un factor que contribuyó a la continuidad del Progres (Levy y Rodríguez, 2004: 177).

mismas mujeres beneficiarias en los Comités Comunitarios en la figura de Promotoras y Vocales, y actualmente también existe el Derecho de Audiencia<sup>72</sup>, según las reglas de operación del mismo. A pesar de estas acciones, ya algunos trabajos han señalado las limitaciones de estas instancias de denuncia y participación ciudadana (Jusidman, 2000; Gendreau, 2000, Agudo, 2016). Evaluaciones actuales de estas mismas instancias en Prospera, revelan nuevamente sus limitaciones y el desconocimiento en general de las titulares beneficiarias. El trabajo de Transparencia Mexicana y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2016), muestran que del total de titulares beneficiarias 44,7% conoce estas instancias de solicitud, quejas y denuncias ciudadanas; un 55,3% no las conocen y sólo el 2,1% las ha utilizado.

En la revisión de las reglas de operación y documentos del Programa desde sus inicios como Oportunidades, está ausente un discurso y definición de derechos de las familias pobres, las que son señaladas como “beneficiarias” (Oportunidades, Reglas de Operación, 2002, 2003 y 2004). En las reglas de operación del año 2004, se enuncian los derechos, pero también deberes de los beneficiarios o derechohabientes (Reglas de Operación, 2004, Coordinación Nacional de Oportunidades). Estos deberes se traducen en las actuales reglas de operación del Programa de Inclusión Social, Prospera como las “corresponsabilidades” y “compromisos de las familias beneficiarias” (Diario Oficial de la Federación, Reglas de Operación Programa de Inclusión Social, Prospera, 2016).

Es importante señalar que Oportunidades siguió consolidándose como la principal estrategia de superación de la pobreza y de la política social durante el sexenio de Calderón (2006- 2012). Los instrumentos generados en el sexenio anterior, como la Ley General de Desarrollo Social en 2004 y la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, no sólo le dieron un sello más institucional al desarrollo social, sino que buscaban

---

<sup>72</sup> Este lo pueden solicitar las Titulares Beneficiarias, en el caso de suceder una situación de suspensión de los apoyos y baja del padrón de beneficiarios, sin mediar alguna explicación previa de los promotores del Programa (Puntos Centinela, CIECAS, 2014).

criterios técnicos más precisos en la medición de la pobreza y operación de los programas, así como una mayor efectividad y transparencia en materia de evaluación de impacto. La centralidad de las precisiones en términos técnicos se expresa en el discurso político e institucional que ha primado en torno al combate a la pobreza en México.

A pesar de los logros del Programa, que como hemos señalado se concentraron en las mejoras en nutrición; asistencia y permanencia escolar de los niños y la disminución en la intensidad de la pobreza alimentaria, sobre todo en zonas rurales, lo cierto es que Oportunidades no logró reducir los elevados índices de pobreza que afectaban y afectan, a la mitad de la población mexicana. El Programa redujo el alcance de la política social a la contención de la pobreza extrema y no logro generar mecanismos de construcción ciudadana y cohesión social (Boltvinik, 2004; Hevia de la Jara, 2010).

## **2.2) Una “nueva” Estrategia: La Cruzada Nacional Contra el Hambre**

Al iniciar un nuevo sexenio (2013- 2018) y con el regreso del PRI al ejecutivo, se lanza una nueva estrategia para la superación de la pobreza extrema, el Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre. Posteriormente, en 2014, se publica en el Diario Oficial de la Federación el Programa Nacional México sin Hambre 2014 – 2018 (PNMSH), el cual constituyó un instrumento de planeación de la estrategia y además incluyó programas presupuestarios que anteriormente no habían sido considerados en el Decreto que creó la Cruzada. Esta política tendría como principal objetivo, articular las diferentes instancias, programas, instituciones, organizaciones; etc. vinculadas a la superación de la pobreza extrema alimentaria<sup>73</sup>, buscando la coordinación, intersectorialidad e intergubernamental de la política social.

---

<sup>73</sup> Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema alimentaria cuando su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias, presenta carencia por acceso a la alimentación y presenta al menos dos carencias sociales más (de los cinco indicadores del CONEVAL restantes: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda y servicios básicos en la vivienda), (CIESAS, CONEVAL, 2014: 6).

Desde el discurso político, se reconocía que *“había hambre en México”* (Plan Nacional de Desarrollo, 2013 – 2018), y es por ello que el sexenio inaugura con esta iniciativa, a la que el propio Presidente Peña Nieto denominó como una política de “nueva generación” que iría más allá del enfoque asistencialista predominante en los programas sociales, y promovería la vinculación de la política económica y social como una nueva apuesta para reducir la desigualdad en el país<sup>74</sup>.

Inicialmente, la Cruzada tuvo una importante cobertura mediática, que fue disminuyendo, luego de las evaluaciones iniciales de CONEVAL (2014, 2016) y de algunas organizaciones de la sociedad civil (GESOC, 2014; Acción Ciudadana Contra la Pobreza, 2016). El Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales elaborado por la asociación civil Gestión Social y Cooperación (Gesoc), evaluó 52 de los 70 programas que en 2013 formaban parte de la Cruzada. El resultado indica que de los 52 programas evaluados, 39 se ubican en las calificaciones más bajas: 9 son catalogados como estrategias con niveles de desempeño escaso, 13 son clasificados como dispersos en sus objetivos, y 17 más son verdaderas "cajas negras", pues no existe información para evaluar su diseño, su desempeño ni la manera en la que ejercen los recursos que se les asignan cada año. En 2014, Gesoc evaluó 39 de los 82 programas de la Cruzada. De ellos, 26 se encontraban entre las calificaciones más bajas, 18 de los cuales forman parte de la Cruzada desde su arranque (GESOC, 2014; Reforma, 2015). En una primera instancia, la Cruzada abarcaría los 400 municipios más pobres del país, de los cuales 230 correspondían a municipios rurales y 170 a municipios urbanos. Con el PNMSH, se aumentó a 612 municipios, presentando indicadores más claros para la evaluación y monitoreo del Programa. La Coordinación, correspondería a un Consejo Nacional para la Cruzada Contra el Hambre y en la

---

<sup>74</sup> Discurso del Presidente Peña Nieto el 21 de enero de 2013, como parte de las acciones de sus primeros 100 días de gobierno, en la comunidad Las Margaritas, en el estado de Chiapas, presentando la Cruzada Nacional Contra el Hambre (Reforma, 2013).

implementación intervendría no sólo SEDESOL, sino que además otras secretarías de gobierno.

Al poco tiempo de iniciada la Cruzada, esta presentó diferentes problemas de implementación y operación, no sólo a nivel del Programa de Comedores comunitarios, (PCC), los cuales en algunas comunidades reconocidas como “prioritarias” tardaron años en implementarse; sino que además la coordinación y necesaria intersectorialidad en las diferentes instancias y organismos involucrados, no logro complementarse como se había previsto (CONEVAL, 2014). Por ejemplo fue el caso de Valle de Chalco, Solidaridad, municipio designado como prioritario y donde se contempló la instalación de 71 comedores comunitarios, de los cuales hasta el 25 de enero de 2015, no se había instalado ninguno bajo las normas de las Reglas de Operación de la Cruzada (Reforma, enero de 2015). Estudios recientes al respecto (Hernández y Yaschine, 2014; PUED UNAM, 2015) señalan que la operación y funcionamiento de los comedores comunitarios, siguen presentando una serie de falencias en su focalización y población objetivo, sin sujetarse a las mismas reglas de operación y diseño, dispuestas por el mismo Programa de comedores comunitarios.

Otro aspecto importante de estas evaluaciones y análisis en torno al PCC, se vincula con la calidad de las raciones alimentarias, se señala que en algunos de los casos de estudio<sup>75</sup>, no se cumple con la Norma Oficial Mexicana NOM-014-SSA3-2013, *Para la asistencia social alimentaria a grupos de riesgo* (NOM)<sup>76</sup> (SALUD, 2014). Esto influye en que haya dietas poco equilibradas y que no necesariamente resulten saludables; dietas no diferenciadas por etapa de vida

---

<sup>75</sup> Este estudio, realizó una primera etapa de Análisis Documental y posteriormente una etapa de trabajo de campo, desarrollada en un total de 12 Comedores Comunitarios: cuatro en la región de la Montaña (rurales e indígenas, sólo uno semiurbano) y cuatro más en la región de la Costa Chica (rurales e indígenas) en Guerrero, así como cuatro Comedores en los municipios de Morelia y Uruapan (urbanos, no indígenas) en Michoacán. Por la selección de la muestra se puede decir que los hallazgos del estudio proporcionan un panorama relevante sobre el funcionamiento del PCC, no obstante, no se puede considerar que son representativos de la operación del PCC en todo el país. La recolección de la información se basó en la observación directa, entrevistas semi estructuradas, grupos focales, así como la utilización de dinámicas participativas (PUED UNAM, 2015: 3).

<sup>76</sup> Esta norma, a su vez, hace referencia a otras dos normatividades, la NOM-043-SSA2-2012, Servicios básicos de salud. Promoción y educación para la salud en materia alimentaria. Criterios para brindar orientación, (SALUD, 2013), y la NOM-251-SSA1-2009, Prácticas de higiene para el proceso de alimentos, bebidas o suplementos alimenticios (SALUD, 2010).

o condición física; dietas limitadas en términos de variedad y preparación de alimentos en condiciones poco adecuadas, (PUED, UNAM, 2015: 19 - 21).

Lo anterior, alude principalmente a uno de los objetivos trazados por la Cruzada, en cuanto a asegurar el derecho a la alimentación de la población en extrema pobreza alimentaria. Los aspectos antes señalados, reflejan que la Cruzada, más que garantizar el derecho a la alimentación, constituye una estrategia de asistencia alimentaria.

### **2.3) ¿Más allá de un cambio de nombre?: Programa de Inclusión Social, Prospera**

Del trabajo de campo, se desprende la idea de que esto sería mucho más que “un cambio de nombre”, por lo menos así lo enfatizaron en las entrevistas Coordinadores y operadores del hoy, Programa de Inclusión Social, Prospera. Y es que este cuarto componente “vinculación”, que se suma a los ejes ya emblemáticos del Programa (educación, salud y alimentación), pareciera ser ahora sí la clave para la superación de la pobreza. La vinculación con cuatro áreas de inclusión: laboral, financiera, productiva y social, respondería a las sucesivas críticas y evaluaciones a las que se ha sometido el Programa, apuntando a la generación de empleo y a la productividad de las familias más pobres del país, así como a su inclusión en los esquemas crediticios y financieros, bajo una constante educación financiera.

Luego de la desaparición de la Cruzada en los medios y del propio discurso del Presidente, además de los cambios en la Secretaría de Desarrollo Social, se re lanza el Programa Oportunidades ahora como Programa de Inclusión Social, Prospera. Este concepto clave, el de inclusión, es el que se define en el Plan Nacional de Desarrollo y se alinea con las estrategias y objetivos de esta administración de generar *mexicanos y mexicanas menos pobres y más*

*productivos, de manera que puedan lograr una inclusión social efectiva en la sociedad*<sup>77</sup> (Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018).

“En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, PROSPERA Programa de Inclusión Social contribuye al cumplimiento de la Meta 2. México Incluyente, que se orienta a garantizar el **ejercicio efectivo de los derechos sociales** para toda la población, **trascendiendo el asistencialismo** y vinculando el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva **productividad social, reduciendo con ello las brechas de la desigualdad y promoviendo una mayor participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía.**<sup>78</sup> En este marco, el Programa se inscribe en el Objetivo 2.1 Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población y la Estrategia 2.1.2 Fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias para contribuir a mejorar su calidad de vida e incrementar su capacidad productiva. En el marco de los enfoques transversales del propio Plan Nacional, PROSPERA Programa de Inclusión Social contribuye al logro de la Estrategia I. Democratizar la productividad al coadyuvar a la articulación institucional y a la vinculación entre su población beneficiaria y la oferta productiva y laboral”, (Diario Oficial de la Federación, Reglas de Operación Prospera, Programa de Inclusión Social, 2016: 5).

A diferencia de los planteamientos de Progresá y del propio Oportunidades, Prospera plantea desde sus objetivos iniciales un discurso de derechos, explicitado en su objetivo principal: *“Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que amplíen sus capacidades en alimentación, salud y educación, y mejoren su acceso a otras dimensiones del bienestar para coadyuvar a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza”* (Diario Oficial de la Federación, Reglas de Operación Prospera, Programa de Inclusión Social, 2016: 6).

La reproducción intergeneracional de la pobreza, sigue siendo un elemento importante en el diagnóstico del problema, pero ahora bajo un esquema que asegure el cumplimiento efectivo de los derechos sociales a las personas. Los cambios en el Programa que podrían sustentar esta plataforma de derechos, relativamente reciente en el discurso de la política social mexicana, se vincula con

---

<sup>77</sup> Las cursivas son propias.

<sup>78</sup> Las negritas son propias.

la inclusión de las familias más pobres, a través de la propuesta del eje de vinculación de Prospera. Este plantea que:

“...A través de otorgar asesorías, brindar información y promover el acceso de las familias beneficiarias a programas o acciones de fomento productivo, generación de ingreso, capacitación y empleo, educación financiera, acceso a esquemas de ahorro, seguros de vida, créditos a través de la coordinación interinstitucional.

**Asimismo, reconociendo la importancia de que las familias superen por su propio esfuerzo la condición de pobreza en que viven**, PROSPERA Programa de Inclusión Social impulsa la participación social, a través de la planeación del desarrollo comunitario, voz ciudadana, **exigibilidad de los derechos** y rendición de cuentas, como elementos que contribuyan al desarrollo humano y **a la cohesión social dentro de un Esquema de Derechos**<sup>79</sup> impulsado desde las diversas acciones implementadas por el Gobierno de la República”, (Diario Oficial de la Federación, Reglas de Operación Prospera, Programa de Inclusión Social, 2016: 6).

La “inclusión social de los pobres”, está dada por su integración al modelo de desarrollo del país, donde “...*las familias hayan superado su condición de pobreza a partir de la generación de ingresos por cuenta propia y su integración a la vida productiva del país*”, ([https://www.prospera.gob.mx/swb/es/PROSPERA2015/Objeto\\_Mision\\_y\\_Vision](https://www.prospera.gob.mx/swb/es/PROSPERA2015/Objeto_Mision_y_Vision)).

En términos de política pública, el mayor énfasis de esta propuesta está dado por la intersectorialidad e interinstitucionalidad para provocar una sinergia y un mayor aprovechamiento y focalización de los programas en áreas productivas y laborales hacia los más pobres. Si bien este es un elemento que está presente, de manera reiterada en el diseño de la mayoría de los programas sociales en México, nunca se hace efectivo, como destacan diversas evaluaciones de la Cruzada, Progres/Oportunidades. La coordinación entre las diferentes órdenes de gobierno, no sólo está mediada de buenas voluntades políticas, sino también en términos de presupuesto, padrones de beneficiarios, intereses particulares, entre otros. Y asimismo la coordinación interinstitucional, no logra encontrar los espacios efectivos para que no exista duplicidad en los beneficios y una hiper focalización de beneficiarios, en los diferentes programas que cada repartición maneja. De hecho, algunas evaluaciones proponen la generación de un Padrón

---

<sup>79</sup> Las negritas son propias.

Único de Beneficiarios, PUB, como se hizo en el caso de Brasil, para que exista una administración más clara y eficiente de los recursos de cada programa. No sólo en términos de presupuesto para los apoyos, sino en términos del costo de operación de cada programa, la existencia de un PUB puede implicar también ahorros significativos en gastos administrativos, que podrían destinarse a fortalecer otras áreas de oportunidad; por mencionar un par de ellas: poner en marcha estrategias de comunicación más efectivas y erradicar la duplicidad de apoyos (Transparencia Mexicana y PNUD, 2016: 43).

Evaluaciones recientes (Puntos Centinela, CIECAS, 2014; Transparencia Mexicana y PNUD, 2016) muestran que el Programa ha logrado avanzar positivamente en torno a la desvinculación a partidos políticos y acciones clientelares con fines electorales. En estos trabajos, se observa que esto pareciera haber disminuido en comparación con los inicios de este tipo de programas, como lo fue con Pronasol y Progresá. Sin embargo, como vimos recientemente en los procesos electorales del Estado de México<sup>80</sup>, esto parece estar lejos de haber disminuido. También como revisaremos posteriormente, en el análisis de las entrevistas realizadas a Titulares Beneficiarias del Programa en el Delegación Iztapalapa, la problemática clientelar del Programa parece estar lejos de terminarse.

El componente de Vinculación, que es la propuesta para diferenciar a Oportunidades de Prospera, establece cuatro ejes de inclusión, a través de los cuales se articulará y coordinará la oferta institucional de programas sociales; productivos; de generación de ingresos; programas de capacitación y empleo. En torno a lo productivo, las acciones se concentran en incrementar el acceso de las familias pobres a empleos y al acceso prioritario a 15 programas federales con

---

<sup>80</sup> En Tecamac Estado de México, a cuatro días de que iniciará la veda electoral, al menos 3 mil 500 familias de municipios mexiquenses gobernados por el PRI fueron afiliados a Prospera, a cambio de una copia de su credencial de elector. Aunque las reglas de operación del programa federal establecen que las mujeres beneficiarias deben presentar actas de nacimiento y el CURP de sus hijos menores de edad, en un evento masivo realizado el 31 de marzo de 2017, tras participar en un encuentro con la esposa del presidente Peña Nieto, cientos de mujeres dieron copia de su mica electoral en módulos instalados afuera del Auditorio Metropolitano y, de inmediato, recibieron una tarjeta en las que les depositarían de 800 a 8 mil pesos bimestrales (Reforma, marzo de 2017). Cabe señalar, que también en las entrevistas se evidenció, todas las etapas y dificultades que las mujeres pasan antes de ser definitivamente seleccionadas por el Programa, el ingreso es un proceso largo y difícil.

salidas productivas. Al respecto la Coordinadora Nacional del Programa, ha señalado que: *“...La familia Prospera requería de acceso a la productividad o al empleo formal. Investigaciones recientes determinan que la única manera de poder abandonar la pobreza es a través de paquetes integrales. No es suficiente la transferencia monetaria...”*(Reforma, abril de 2016).

En base a las recientes críticas que ha enfrentado el Programa en sus diferentes versiones Progres/Oportunidades/Prospera, en cuanto a que la pobreza ha permanecido casi en el mismo nivel durante más de veinte años de TMC (Banco Mundial, 2105), el discurso político se ha orientado a reconocer la importancia de mejorar el empleo formal, pero sin mediar una política salarial al respecto.

En torno a la inclusión laboral, el Programa señala que:

“Mediante acuerdos de coordinación interinstitucional, el Programa fomentará el acceso de sus beneficiarios a las acciones o programas de capacitación y empleo que les permitan insertarse favorablemente en el mercado laboral formal”, (Diario Oficial de la Federación, Reglas de Operación Prospera, Programa de Inclusión Social, 2016: 14).

Se plantea el desarrollo de capacitación a los jóvenes y estrechar la relación interinstitucional del Programa con la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) y el Sistema Nacional de Empleo (SNE). También en palabras de la Coordinadora Nacional: *“...350 mil jóvenes que, al año, se gradúan de preparatoria gracias a la beca Prospera, el programa los vincula al Servicio Nacional de Empleo, el cual ha proporcionado trabajo a más de 2 mil 800 jóvenes en dos años...”* (Reforma, abril de 2016).

Sin embargo, no se precisa a qué tipos de trabajo estarían accediendo estos jóvenes, en qué sector de la economía y en qué condiciones. Cómo han evidenciado algunos estudios, (Puyana, 2011; Yashine, 2012) los jóvenes de Oportunidades/Prospera, se insertan en trabajos de baja productividad, con bajas remuneraciones y un menor estatus ocupacional, que perpetúan su situación de pobreza. En esto, no sólo incide el nivel de escolaridad que alcancen, sino que

además la calidad de la educación que reciben; su familia de origen y el nivel educativo de sus padres, (Yaschine, 2012).

De acuerdo con el eje de inclusión financiera, el Programa señala que:

“Se facilita el acceso a los beneficiarios del Programa, en condiciones preferenciales, a servicios financieros, de educación financiera, ahorro, seguro de vida y créditos”, (Diario Oficial de la Federación, Reglas de Operación Prospera, Programa de Inclusión Social, 2016: 14).

En torno a este eje de inclusión, la intención es reducir la brecha, ya que los pobres no serían sujetos de crédito; por lo tanto las acciones en educación financiera los conducirían al ahorro.

Faltan aún evaluaciones más concretas de este nuevo componente de Vinculación del Programa, así como indicadores y directrices que puedan medir su impacto en la superación de la pobreza. Asimismo, no se evidencia una mayor definición del concepto de “inclusión”, que de hecho es la nueva conceptualización de Prospera, como “Programa de Inclusión Social”; se habla de está como el acceso efectivo a los derechos sociales, a través de los ejes financiero; productivo; laboral, pero no se desarrollan mayores elementos para la discusión del concepto y sus implicancias. Esto es relevante, sobre todo en el ámbito de las políticas públicas, y puntualmente de la política social, donde pareciera ser que la inclusión estuviera mediada por una relación binaria de estar “adentro” (¿adentro de?) a la vez que la exclusión implicaría estar “afuera” (¿afuera de qué?); lo que asemeja más una ficción con fines instrumentales que una observación de acontecimientos sociales reales (Mascareño y Carvajal, 2015). No podemos reducir la dinámica social a quienes están “adentro” y quienes están “fuera”, sobre todo considerando que la exclusión es precisamente el resultado de un proceso social (Fitoussi y Rosanvallon, 2010) donde se van acumulando desventajas.

Al igual que en el caso del Programa Familias en Chile, con el componente de acompañamiento socio laboral, la intención es hacer frente a las críticas que señalan la limitada efectividad de este tipo de programas para superar la pobreza, si no se cuenta con componente productivo que vincule a los sectores más

desfavorecidos con acciones laborales formales, o en otros términos, con empleos de mayor calidad.

#### **IV. Los Supuestos detrás de los Programas Sociales**

En la exploración de los discursos acerca de la pobreza y de los pobres que inspiran las políticas sociales, se analizan ambos programas, Familias en Chile y Prospera en México, en base a tres ejes de análisis: Diagnóstico de la pobreza; Población objetivo; Definición de la pobreza y estrategias.

##### **Diagnóstico de la Pobreza**

###### **1) Programa Familias, Subsistema de Seguridades y Oportunidades**

Como se señaló antes, inicialmente el Sistema de Protección Social “Chile Solidario” y el Programa Puente se basaron en un diagnóstico que atribuía la pobreza a que los pobres no estaban lo suficientemente informados, por lo que no lograban acceder a diferentes beneficios a los que tenían derecho; desconocían la oferta pública de programas e instituciones responsables de los mismos y no se acercaban a las redes existentes. Esto les impedía generar las capacidades necesarias para participar de los beneficios del crecimiento y el desarrollo que había alcanzado el país, en un contexto de estabilidad económica y política, potenciado a partir de los años noventa en adelante.

Esta primera hipótesis, fue de cierta manera refutada a través de las evaluaciones e informes iniciales, del mismo Programa Puente. Luego de un proceso de avance en la ejecución e implementación del Programa, algunas evaluaciones (Mideplan, 2004; DESUC, 2004; Universidad de Chile, 2004; Asesorías para el Desarrollo, 2005) demostraron que el diagnóstico del “aislamiento” de los pobres y de la falta de información, no era tal. Los informes mostraron que los pobres conocían la oferta institucional en torno al acceso a la salud, educación, vivienda, entre los principales; de hecho, una gran cantidad de

familias cumplían a priori con las “53 condiciones mínimas”<sup>81</sup> para egresar del programa, antes de que éste se pusiera en ejecución.

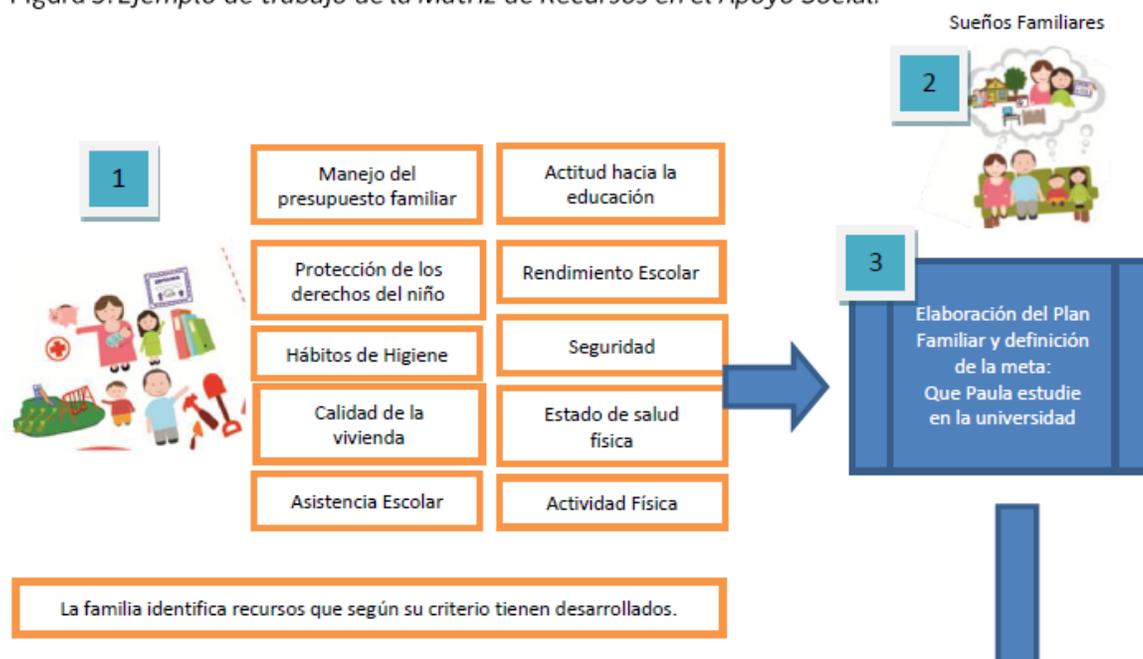
Anteriormente, Puente, hoy Familias, trabajaba sobre la base de mínimos, estas eran las 53 condiciones mínimas que una familia debía cumplir para superar la pobreza. Actualmente, el trabajo de las familias se estructura en base a una Matriz de Recursos (FOSIS, 2015), evaluando sí la familia cuenta o no, con ciertos recursos, los cuales deben ser “activados”. Se habla del “sueño familiar”, compuesto por metas, a través de la elaboración de un *Plan Familiar*. Todo esto, con el trabajo y seguimiento del Apoyo Familiar.

El Programa Familias, sustentado en algunas evaluaciones (UD, 2014; MSD, 2015) supone que, las llamadas “condiciones mínimas” ya existen, entonces lo importante es verificar los recursos con los que las familias cuentan, sean estos materiales, financieros, humanos; etc. y potenciarlos en virtud del “sueño” y plan familiar. El esquema se resume en la siguiente imagen del Programa:

---

<sup>81</sup> Estas 53 condiciones mínimas, eran las que se evaluaban al momento de que una familia egresaba del programa. Estas condiciones mínimas, se iban desarrollando y cumpliendo, en la medida que la figura del apoyo psicosocial iba interviniendo con la familia. Estas condiciones se repartían entre las siete dimensiones principales del programa: identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos (Mideplan 2001, 2004). Por ejemplo, en la dimensión salud, se debía cumplir con la condicionalidad de que las embarazadas tuvieran sus controles de salud al día, según normas del Ministerio de Salud (al egreso debía estar realizado el control que corresponde); o que los(as) niños (as) de seis años o menos tuvieran sus vacunas al día, según normas del Ministerio de Salud (al egreso debía de estar al día la última vacuna que correspondiente), entre otras. En la dimensión educación, por ejemplo, que los(as) niños (as) mayores de 12 años supieran leer y escribir (al menos aprendiendo lecto-escritura), entre otras.

Figura 3: Ejemplo de trabajo de la Matriz de Recursos en el Apoyo Social.



Fuente: Manual Matriz de Recursos del Programa Familias, Fosis, Gobierno de Chile, 2013.

El Fondo Solidario de Inversión Social, FOSIS, sigue siendo el organismo encargado de diseñar la metodología del Programa, al igual que lo hizo con Puente, y el principal reclutador de profesionales para desarrollar la labor de “Apoyo Familiar” y “Apoyo Socio Laboral”. Las evaluaciones de Puente (Mideplan, 2004; DESUC, 2004; Universidad de Chile, 2004; Asesorías para el Desarrollo, 2005), también fueron mostrando que la pobreza no sólo se relacionaba con la falta de información de los pobres, sino que además obedecía a un problema estructural relacionado con la dinámica del mercado de trabajo. Trabajos precarios, esporádicos, por contrato a honorarios, o por obra, lo que incidía en la situación de vulnerabilidad, y luego de pobreza de las familias. A su vez esto afectaba el presupuesto de las familias para los gastos en educación de los hijos, gastos en salud, alimentación, vivienda, servicios básicos; etc.

Como señalamos anteriormente, algunos estudios (Larrañaga, 2007 y 2010; Contreras, 2005; Raczynski y Serrano, 2005) indican que no hay evidencia clara de que “Chile Solidario” haya contribuido a aumentar los niveles promedios de empleo e ingresos en sus beneficiarios. La evidencia empírica

disponible, demuestra que en Chile los niveles de reducción de la pobreza entre 1990 a 2000, obedecieron principalmente al crecimiento económico; recuperación de los salarios; incremento del empleo; reforma tributaria y en última instancia los programas focalizados y la capacidad intersectorial de la política social.

El apoyo e influencia de organismos internacionales, tales como el Banco Mundial, en el diseño de los programas contra la pobreza, promovieron una definición de ésta centrada en las capacidades de las personas, no sólo para informarse y acceder a la red social, como planteaba inicialmente Puente, sino de las capacidades para desarrollar en libertad su capital humano y capital social, ya que la pobreza no obedecía sólo a la insuficiencia de ingresos, sino que era una problemática multidimensional. Lo anterior implicaba una búsqueda de armonía entre los valores de equidad, libertad y derechos, pilares fundamentales del ideario de igualdad de oportunidades, en que se sostenía el sistema “Chile Solidario” (Mideplan, 2001, 2004). Asimismo, la igualdad de oportunidades, sigue siendo un concepto importante en la política social chilena, a pesar de que en el último tiempo, ha perdido fuerza.

La igualdad de oportunidades supone intervenir más sobre las discriminaciones que generan dificultades que impiden transitar por la estructura social en función de méritos personales; que sobre la desigualdad<sup>82</sup> (Dubet, 2012). Esta puede ser una caracterización muy puntual de la democracia neoliberal chilena (Moulián, 2007), que vuelve las desigualdades “aceptables” en cierta medida, ya que se justifican en la meritocracia. Si los individuos actúan racionalmente y hacen méritos, podrán conseguir la movilidad social, tan anhelada en una sociedad exitista y competitiva como la chilena. Esto es uno de los discursos que inicialmente transmitió Puente y reprodujo de una manera más explícita el Ingreso Ético Familiar (pilar: logros, deberes) y el Programa Familias.

---

<sup>82</sup> Dubet también señala que el otro modelo de justicia social, sería la igualdad de posiciones. Esta representación de la justicia social invita a reducir las desigualdades de ingresos, de condiciones de vida, de acceso a servicios, de seguridad, etc., que están asociadas a las posiciones sociales ocupadas por individuos muy distintos en varios aspectos: nivel de calificación, sexo, edad, talento. La igualdad de posiciones busca ajustar la estructura de las posiciones sociales sin poner el acento en la circulación de los individuos entre los diversos puestos desiguales. En este caso, la movilidad social es una consecuencia indirecta de la relativa igualdad social (Dubet, 2012: 43).

Inspirado en la perspectiva de las capacidades de Sen (Raczynski y Serrano, 2005), Puentes fue reformulando su diagnóstico inicial de la pobreza y apostando a elevar las capacidades de los pobres para generar y potenciar su capital humano, vía la educación y el capital social, a través de su integración a la red, lo que generaría procesos de inclusión social.

Actualmente el Sistema de Protección Social en Chile, se estructura sobre tres Subsistemas, que pretenden intervenir en el ciclo de vida de las personas:

“...El Sistema de Protección Social debe ser capaz de acompañar a las personas a lo largo de su ciclo de vida, protegiendo sus primeros pasos, asegurando el acceso a las oportunidades de educarse y trabajar, cubriendo los riesgos de enfermedad y desempleo, y ayudando a garantizar una vejez digna. Además, debe ser capaz de reconocer los problemas y particularidades de las familias que requieran intervenciones específicas...”, (Informe de Desarrollo Social, Chile, 2015).

Estos tres Subsistemas corresponden a: El Subsistema de Seguridades y Oportunidades, donde se encuentra actualmente el Programa Familias; el Subsistema Nacional de Apoyos y Cuidados; el Subsistema de protección a la infancia, a través de la ampliación de Chile Crece Contigo. Por medio del Programa Familias, se desarrolla el Apoyo Familiar y el Apoyo Socio Laboral.

“Las metodologías de acompañamiento social y laboral desarrollan y fortalecen recursos y capacidades para que las familias participantes del Ingreso Ético Familiar (hoy Programa Familias) mejoren sus condiciones de vida, alcanzando mejores niveles de ingresos de manera autónoma, superando su situación de extrema pobreza por la vía del trabajo y manteniéndose fuera de ella por sus propios medios”, (Manual del Acompañamiento Socio Laboral, 2013:11).

Como hemos señalado anteriormente, el “Apoyo Familiar” (AF), corresponde a un profesional del área social, que trabaja junto a la familia identificando las principales limitantes que les han impedido salir de la extrema pobreza; este contribuye a construir las disposiciones y actitudes a través de las cuales las familias se convierten en sujetos de su propio desarrollo; ayuda a gestionar el acceso de los miembros de la familia a los beneficios y programas sociales que les son pertinentes; evalúan los logros alcanzados al término de los dos años de intervención (Larrañaga y Contreras, 2008; 2010). La figura del AF es uno de los aspectos más distintivos del Programa Familias, no sólo en

comparación con Prospera, sino que también con otros programas de TMC en la región, cuya relevancia es analizada en el siguiente apartado.

### ***El Apoyo Familiar: ¿Intervención social o Autocuidado?***

Esta figura del Programa, adquiere relevancia para nuestro análisis, dada la particularidad de la intervención que este profesional realiza con las familias beneficiarias. El diagnóstico acerca de la pobreza de este Programa (tanto Puente como Familias), considera que las familias en pobreza requieren de una “atención psico-emocional”, que refuerce sus habilidades y capacidades para enfrentar de mejor manera su situación de pobreza.

“...La situación de carencia que enfrentan las personas extremadamente pobres, se traduce principalmente en déficit de tipo material. No obstante, hay otras carencias vinculadas al repertorio de recursos que manejan las personas para el mejor enfrentamiento de los riesgos a que están expuestas, lo que hace necesarias las acciones orientadas a la generación de condiciones favorables a su desarrollo psico emocional. Se trataba aquí de fundamentar la necesidad de hacer del apoyo psicosocial un servicio más, puesto a disposición de las familias y sus integrantes, dentro del circuito mayor de la protección social. La hipótesis que se formuló señalaba que con un acompañamiento inicial orientado a restaurar la capacidad de funcionamiento básico de las familias, y a generar competencias resolutivas básicas, ellas estarían en condiciones de enfrentar procesos más complejos de inclusión social...” (Apoyo Familiar en Chile Solidario, 2004:10).

Este supuesto se fue agudizando a través del Programa Ingreso Ético Familiar y se sostiene en Familias, además con una nueva figura: el Apoyo Socio Laboral. En este sentido, se entiende que las familias necesitan de un tercero que no sólo las vincule con las redes de apoyo, como se hizo inicialmente, sino que además vayan conjuntamente trazando una ruta a seguir para salir de la pobreza, lo que se refleja en el llamado “Plan Familiar”, a cargo del AF y el “Plan Laboral”, a cargo del AL.

“...El Apoyo Social tiene como objetivo promover el desarrollo de los recursos y las capacidades de las familias que participan en el Ingreso Ético Familiar (hoy Programa Familias), con el fin de potenciar su inclusión social y desenvolvimiento autónomo, para así mejorar su calidad de vida. En el Apoyo Social la familia desarrolla su propio Plan Familiar, orientado a fortalecer los recursos familiares

que le permitan alcanzar sus metas. El Apoyo Laboral tiene como objetivo incrementar la capacidad generadora de ingresos de los representantes de la familia que participen en él, para mejorar sus condiciones de empleabilidad y su participación en el ámbito laboral. En el Apoyo Laboral los representantes de las familias crean su propio Plan Laboral orientado a fortalecer aquellos recursos que mejoren su capacidad para el apoyo de sus familias...” (Manual del Acompañamiento Socio Laboral, 2013: 12).

La idea central se basa en un “cambio de actitud” hacia el trabajo; hacia las relaciones familiares; hacia la salud; la educación; etc. Si se quiere lograr el “sueño familiar”, es necesario fijarse metas dentro de manera ordenada, dentro de una planificación. Según lo que plantearon los AF en las entrevistas, las familias pobres *“no planifican”, “viven el día a día”, “no saben cómo ahorrar o administrar su dinero”*; etc. entonces estos *“pequeños”* cambios pueden ser muy trascendentes para lograr una actitud positiva para superar la pobreza. Por ello la metodología de Familias, se enfoca hacia los recursos; cuáles son los recursos y fortalezas con que cuentan las familias, para “activarlos” en función del plan familiar. El “material didáctico” que utiliza el Programa, como los “Tarjetones de Recursos”, son ilustrativos de situaciones familiares, recrean imágenes y escenas de situaciones, en torno a los hábitos de higiene y de aseo personal; actitud hacia la educación, el trabajo; limpieza y mantención del hogar; dinámica familiar y relaciones, entre otros. Como las imágenes que presentamos a continuación, que corresponden a los “Tarjetones de Recursos”, con los que trabajan los Apoyos

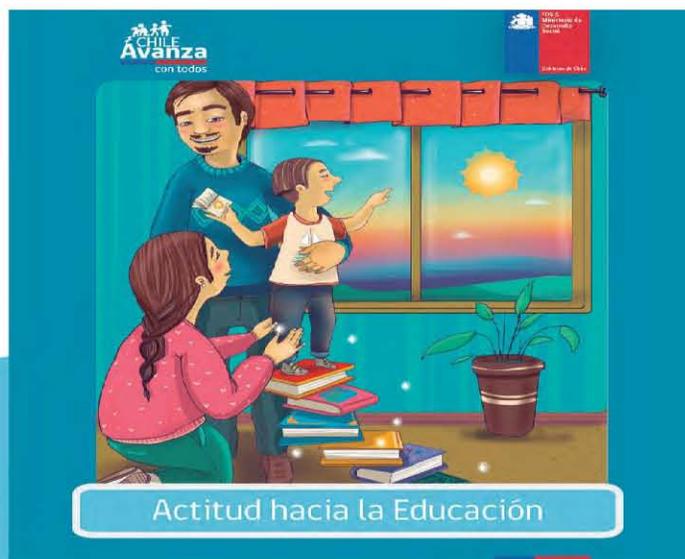
Familiares.



## INGRESO ÉTICO FAMILIAR

Un **apoyo** continuo al **esfuerzo** de las familias **más vulnerables**

Valorar la educación, apoyar el proceso de estudio y formación de cada uno de los integrantes de la familia, y realizar acciones que permitan el acceso y/o permanencia en el sistema educativo.



CHILE Avanza con todos

Mesa Concertada de Educación

Actitud hacia la Educación

**INGRESO ÉTICO FAMILIAR**

Un apoyo continuo al esfuerzo de las familias más vulnerables

Existencia de un plan financiero y la capacidad para realizarlo, identificando los tipos de gastos, montos y plazos del pago, en relación a los ingresos familiares totales.

Manejo del Presupuesto Familiar

INGRESOS	GASTOS
sueldo: \$120.000	Agua: \$4.500
ventas: \$45.000	Luz: \$6.750
	Gas: \$9.900
	Laboracion: \$25.000
	Materia: \$2.500
	Gasco: \$5.450
	Centro de salud: \$3.500
	Comida:

**INGRESO ÉTICO FAMILIAR**

Un apoyo continuo al esfuerzo de las familias más vulnerables

Motivación para buscar empleo, trabajar y mantenerse en un puesto de trabajo. En el caso de estar trabajando, valorar el trabajo como un medio para aumentar ingresos y mejorar la calidad de vida de la familia.

Actitud hacia el Trabajo

Fuente: Tarjetones Apoyos Familiares “Chile Avanza con Todos”, Fosis, gobierno de Chile, 2013.

El Apoyo Familiar, se orienta también a “apoyar el estado anímico de las personas”, porque como señalaban estos profesionales en las entrevistas, las personas pobres “se deprimen mucho”, “hay muchos problemas de salud mental en las familias”, “se desaniman muy rápido”; por lo tanto la metodología utilizada refuerza la idea de que “el esfuerzo siempre tiene su recompensa”. El énfasis no está dado en las transferencias, sino en partir de las oportunidades que se abren a

través del esfuerzo constante de las familias. Por ello es que la condicionalidad más importante del Programa, es que las familias acepten el trabajo con el Apoyo Familiar y Socio Laboral.

La figura del Apoyo Familiar es muy relevante, porque durante los dos años de intervención establece un vínculo importante con las familias, las visita permanentemente; se frecuentan en las actividades propias del Programa; desarrollan sesiones de trabajo; e incluso, se intercambian teléfonos, se contactan por redes sociales; etc. Por ejemplo en las entrevistas, todas las mujeres señalaron que tenían un contacto permanente por “*whatsapp*” con el profesional correspondiente.

Si bien, algunas evaluaciones de carácter cualitativo de Puente (DESUC, 2004; Asesorías para el Desarrollo, 2005; PNUD, 2008) evidenciaron algunas críticas de las familias hacia el entonces “Apoyo Psicosocial”, considerándolo como “*un poco invasivo*”; o cuestionando su “autoridad” para evaluar su continuidad en el Programa<sup>83</sup>; lo cierto es que la mayoría de las familias beneficiarias valoraban positivamente este componente, considerando que se trataba de una orientación “necesaria”. De hecho esto fue reafirmado en las entrevistas, donde todas las mujeres estaban agradecidas y “felices” con la visita de su Apoyo Familiar.

La figura del Apoyo Familiar se inspira en una visión paternalista de la pobreza, donde el Estado debe decirle a los pobres qué hacer y cómo hacerlo (Mead, 1998). Sin embargo, unos de los aspectos que más enfatiza el Programa y precisamente estos profesionales, es que Familias, no es asistencialista ni paternalista, muy por el contrario, posee un diseño basado en la autogestión y autonomía de los pobres, desde un enfoque de autosuficiencia para no depender

---

<sup>83</sup> En informes de familias “desertoras”, o familias pobres que no quieren incorporarse al programa, la relación con los apoyos familiares habría sido lejana, compleja y conflictiva; teniendo que mediar en algunos casos la Unidad de Intervención Familiar municipal, a través de la cual se canalizaba el programa desde los municipios, o de plano el mismo FOSIS. Algunas familias reportan discusiones y conflictos con los apoyos familiares, quienes de alguna manera tienen en sus manos la decisión de continuar o interrumpir a las familias en el programa (Asesorías para el Desarrollo, 2005).

de las ayudas del Estado. Este es el discurso que reproduce el Programa entre las familias pobres, pero claramente a través de la revisión de su metodología y material de apoyo, se evidencia una orientación fuertemente paternalista inspirada en los principios neoliberales, del pobre como aquel que *no sabe*, y tiene la obligación moral y política de actuar con racionalidad, de acuerdo a los principios del mercado, sólo así podrá integrarse a la sociedad (Soss et al., 2011).

## **2) Programa de Inclusión Social, Prospera: La intención de Integrar a los Pobres**

Como ya hemos señalado, en el caso de Progresas/Oportunidades y actualmente Prospera, el diagnóstico principal que se ha hecho respecto de la pobreza, se vincula con la insuficiente dotación de capital humano que enfrentan los pobres. A su vez la pobreza obedece a un círculo que se reproduce intergeneracionalmente, por ello las acciones en educación están enfocadas en retener a los niños y niñas en el sistema escolar el mayor tiempo posible, de manera que puedan optar posteriormente, a mejores puestos laborales, más calificados (Levy y Rodríguez, 2004). Desde este diagnóstico, las áreas prioritarias a trabajar para combatir la pobreza han sido alimentación, salud y educación, y actualmente se suma el área de vinculación con los cuatro pilares de inclusión: social; financiera; productiva y laboral. También se han ido generando otros componentes dentro del Programa, para reforzar su atención a los grupos más vulnerables, como el destinado a los niños más pequeños, con un refuerzo alimenticio, también a mujeres embarazadas; el componente jóvenes, que apunta a mejorar las becas y su posterior inserción laboral; y el componente de adultos mayores.

Por otra parte, si bien el diagnóstico del Programa, hacia la orientación a la pobreza rural se ha mantenido, ha habido también avances y matices en torno a la intervención de la pobreza en zonas urbanas. En México, la población que habita en zonas rurales tiene en general una mayor incidencia de pobreza (61.3 por ciento) en comparación con aquella que se encuentra en áreas

urbanas (40.6 por ciento) (CONEVAL, 2013).CONEVAL (2014) muestra que la extrema pobreza sigue concentrándose en la población indígena y rural del país. Sin embargo, destaca que el Estado de México, fue la entidad con el mayor número de población en pobreza en el período 2010/2012. Asimismo, se destaca que la mayor intervención de programas sociales ha sido enfocada a sectores rurales, por lo tanto estos, habrían resentido menos los períodos de crisis económicas (2008 – 2012) que los sectores urbanos, donde la pobreza aumentó 1.7 puntos porcentuales (CONEVAL, 2014).

“La información publicada por el CONEVAL plantea un reto doble para la política pública del país: por una parte, es necesario reducir la elevada incidencia de pobreza en un gran número de municipios rurales, caracterizados por ser pequeños y dispersos y, por otra, disminuir el volumen de la pobreza en contextos urbanos, donde si bien el porcentaje de pobreza es relativamente menor, el volumen de personas que viven en condiciones precarias es elevado... Los programas de política social que se enfocan a la población vulnerable que enfrenta situaciones adversas coyunturales (disminución temporal del ingreso a causa de eventos inesperados que ponen en riesgo el nivel de vida en el mediano y el largo plazo) y que reside en áreas urbanas tienen menos recursos e instrumentos, enfrentan mayores dificultades para identificar a su población objetivo y atienden a un número menor de beneficiarios”, (CONEVAL, 2014: 64. 65).

El discurso político y las permanentes imágenes de la pobreza que proyectan la mayoría de los programas sociales, a través de los medios de comunicación, por ejemplo, sugieren una pobreza situada en los sectores rurales con características indígenas. Esto minimiza, en alguna medida, la discusión acerca de la creciente problemática de la pobreza urbana y sus diferentes dimensiones; las brechas sociales se han agudizado ante el surgimiento de nuevos patrones de urbanización (Bayón, 2015). Además ha existido cierta tendencia a identificar la pobreza urbana con imágenes de “malignidad”, cómo jóvenes drogadictos, delincuentes y con problemas familiares.

#### **Población Objetivo: Representación y Caracterización de los pobres**

Este eje de análisis se desarrollará en forma conjunta, ya que ambos Programas han definido como población objetivo a las familias en extrema pobreza y

específicamente a las mujeres, como beneficiarias principales, presentando un esquema familiarista (Paugam, 2006, Filgueira, 2007), con algunos matices que desarrollaremos a continuación.

En los dos programas analizados la familia es un pilar fundamental de la intervención, como lo evidencia el caso de Chile desde el nombre mismo del programa.

“...En este contexto, resulta fundamental identificar a las familias como nuevas unidades de intervención, en la medida que ellas comportan un espacio privilegiado para generar procesos sinérgicos que contribuyan a dar cumplimiento a los objetivos promocionales y de desarrollo vinculados a la superación de la extrema pobreza. Es por eso que, dentro de este marco de referencia, el Ministerio de Planificación y Cooperación, ha visualizado a “la familia”, como sujeto potencial de las políticas sociales, rasgo constitutivo de una nueva forma de enfrentar la intervención social a favor de la superación de la pobreza y, garantizar su integralidad sobre la situación general de privación de los sectores extremadamente pobres”, (Definición inicial del Programa Puente, MIDEPLAN, 2000:9).

En estos esquemas de política social, la perspectiva del manejo social del riesgo, desarrollada y recomendada por organismos internacionales como el BID y el Banco Mundial, como se analizó en el capítulo tres, conciben a las familias como pilar fundamental para contener y enfrentar las vulnerabilidades propias de los vaivenes de la economía bajo el supuesto que los lazos de contención y solidaridad entre ellas son fuertes y permanentes (Holzman y Steen 2000; Banco Mundial, 2000).

Los diagnósticos y evaluaciones de Puente, mostraban que la pobreza en Chile tenía “*rostro de mujer*” (Mideplan, 2000, 2004). Por ello la focalización inicial del programa se dirigía principalmente a las familias con jefatura femenina, hogares monoparentales, principalmente urbanos. Mujeres divorciadas, separadas o que habían sufrido abandono por parte de sus parejas, trabajaban y mantenían a sus hijos (as), pequeños, en edad escolar y jóvenes adolescentes.

Esta población objetivo se ha mantenido y se ha reforzado en Familias, donde las mujeres y sobre todo los hogares que declaran tener jefatura femenina, son priorizados en la focalización de ingreso. Ser mujer y madre de menor(es) de edad, con adultos mayores o personas con discapacidades o enfermedad crónica

a cargo, sin pareja hombre en el domicilio, sin ingresos formales, no propietaria de la vivienda ni del sitio, con baja cantidad de años de estudio, son algunos de los principales factores de vulnerabilidad que determinan un bajo puntaje (Ceballos, 2015). El ingreso al Programa actualmente, lo realiza el Ministerio de Desarrollo Social, a través de “Eje” que es un diagnóstico que se lleva a cabo a través de la Ficha de Protección Social, para integrar el Registro Social de Hogares. Según la evaluación del puntaje y las características de la familia, se focaliza al hogar como posible beneficiario del Programa. En este nuevo esquema de ingreso, también se han focalizado hogares compuestos por parejas de adultos mayores solos (Universidad del Desarrollo, 2014).

“...El Decreto 29 del Ministerio de Desarrollo Social del año 2011, establece el siguiente orden de precedencia de los receptores de la transferencia monetaria: 1. La madre con hijos menores o con discapacidad. 2. La mujer, sea ésta la jefa de familia o la pareja del jefe de familia. 3. La mujer que desempeña la función de dueña de casa, siempre que sea mayor de 18 años al momento del pago. 4. Sólo en los casos de familias donde ningún adulto sea de sexo femenino mayor de 18 años, la Asignación podrá ser pagada a un miembro de la familia de sexo masculino mayor de 18 años de edad al momento del pago. 5. En caso que no sea aplicable ninguna de las anteriores, la Asignación podrá ser pagada a quien tenga a su cuidado un menor de edad respecto de quien se le haya otorgado judicialmente, en forma temporal o permanente, el cuidado personal”. (Ministerio de Desarrollo Social, 2011).

Como se puede apreciar en la cita anterior, la mujer se convierte en la receptora principal de las transferencias. El supuesto, tanto en Familias como en Prospera, es que la mujer es una mejor administradora de los recursos del hogar (Arriagada y Mathivet, 2007).

### ***Las Corresponsabilidades y el Componente de Género***

Como hemos venido señalando, los PTMC proponen un esquema de derechos y deberes, donde las acciones que las familias beneficiarias deben cumplir para ser receptoras de la transferencias se consideran como como “corresponsabilidades”. Lo anterior, es considerado como una forma de superar un esquema asistencial,

de manera que las personas sean “activas” en la solución de sus problemas. (MIDEPLAN, 2000).

Las obligaciones conceptualizadas como “corresponsabilidad” suponen que las personas deben ser proactivas y participar de los procesos que involucran su propio desarrollo. En términos de política pública, el discurso enfatiza en las limitaciones de las acciones puramente “asistencialistas”; las familias beneficiarias también deben aportar, sobre la lógica de “derechos”, pero también “deberes”, lo que además va a incidir en incrementar su capital humano y social. De esta manera, pareciera partirse del supuesto de que los pobres son “pasivos”, y que dicha “pasividad” es una de las causas principales de su situación de privación.

Tanto Familias como Prospera, retoman elementos de la perspectiva de las capacidades de Sen, donde la capacidad de agencia de los individuos es fundamental. La pobreza no sólo es producto de la falta de ingresos, sino que también de la incapacidad de las personas de realizarse en plena libertad (Sen, 2000). Se considera que los pobres tienen que proponer estrategias, soluciones para abandonar su situación de pobreza, no se trata sólo de “recibir” un beneficio, o de “repartir “el pescado, se considera que a los pobres hay que “enseñarles a pescar”. Sin embargo, como plantea Reygadas:

“...Convengamos que no sabemos nada sobre las reglas que regulan la pesca, o por qué algunos pueden pescar en donde hay peces más grandes y de mejor calidad mientras que para otros esos lugares están vedados, por qué algunos no tienen acceso a las mejores redes o cómo fue que algunos nacieron en pueblos en donde nadie sabía pescar, por no mencionar a aquellos que nunca han visto el mar. Tampoco nos explica cómo es que algunos se quedan con una parte de los peces de otros ni qué hacen para sobrevivir aquellos que no pudieron pescar...” (Reygadas, 2004: 12).

Como enfatizamos anteriormente, a pesar de este supuesto rol “activo” que los pobres “deben” desempeñar para escapar “por sí mismos” de las situaciones de privación, en ambos Programas persiste un modelo de intervención con rasgos “asistencialistas” y “paternalistas”, que considera que los pobres son “ignorantes” y “no saben” qué es lo mejor para ellos. De esta manera, el disciplinamiento de los pobres es una característica central en este tipo de programas. Sí los pobres

“quieren” incorporarse a la sociedad, deben adecuarse a las normas predominantes que la rigen, y en esto el papel de los programas sociales es fundamental, ya que son instrumentos de gobernanza (Soss et. al, 2011).

A través de “*compromisos de las familias*” y “*corresponsabilidades*”, como las define el Programa Prospera, el Estado se asegura de que los pobres cumplan con las condicionalidades que se les exigen “para su propio beneficio”. El incumplimiento en los compromisos o bien en las corresponsabilidades, puede traer como consecuencia una suspensión de los apoyos y hasta una baja del padrón. En el caso de este Programa, los sistemas en línea, los mecanismos de control, los formatos que deben llenar permanentemente, con firmas de los representantes en los consultorios, escuelas; etc. mantienen un control absoluto de los movimientos de las familias. Las Titulares beneficiarias deben informar de todo lo que suceda en sus familias. El siguiente extracto de las reglas de operación de Prospera, es un ejemplo, de lo que estamos planteando:

“...Es responsabilidad de la titular, así como de cualquier integrante mujer de la familia, acudir a valoración cuando tenga planeado embarazarse, e iniciar su control desde el primer trimestre del embarazo...”(RO, Prospera, 2017: 20).

A pesar de que las corresponsabilidades de los programas se definen desde el ámbito familiar, es la mujer la principal responsable de cumplir con las tareas y condicionalidades. Ambos Programas, proponen un “empoderamiento” de la mujer, en tanto que receptoras directas de las transferencias, se convierten en las administradoras de una parte de los recursos financieros del hogar, lo que se asume, permitiría cierto margen de decisión en torno a los gastos y el consumo familiar. La mujer es básicamente considerada en su rol de madre y cuidadora del hogar, responsable de las tareas domésticas, lo que refuerza las concepciones tradicionales de género.

En los siguientes discursos políticos, podemos extraer la relevancia que estos Programas le dan a la mujer, como figura principal del soporte y desarrollo de las familias en pobreza, así como su capacidad de sobreponerse a la adversidad. En el de México, se evidencia claramente la identificación de la mujer

con su rol de madre y su rol doméstico. Mientras que en el de Chile, se vislumbra esa imagen de fortaleza de la mujer, que es reconocida por el gobierno, a través del apoyo del Programa.

“...Oportunidades nació para apoyar a las madres, a las madres que cuidan con cariño a sus hijos, que cuidan el gasto de la familia, que llevan a los hijos al doctor y se preocupan para que vayan a la escuela” [...]. El programa ‘Oportunidades’ se convierte en un instrumento permanente, en un instrumento de dignificación, en un instrumento de desarrollo para nuestros hijos...” (Presidente Vicente Fox, Discurso en un acto de entrega de beneficios del programa ‘Oportunidades’, San Luís de Potosí, septiembre de 2005).

“...Son muchas las tareas que se han hecho en Chile Solidario. Estuve en Curacaví, con un grupo muy significativo de personas que participan en esa comuna, y allí habló doña Carmen Vera, viuda, con dos hijos, es temporera. Ingresó a Chile Solidario en agosto de 2002. Hoy, doña Carmen está cursando de primero a cuarto año básico. Me explicó, en una nota que me envió, que antes no sabía leer ni escribir, y las palabras que me dijo fueron: ‘hoy escribí por primera vez. Coloqué en un papel mis ideas y las cosas que quería contarle’. Yo quiero aplaudir a doña Carmen, y a todos los miles que como ella se atreven a decir “sí, no sé leer y escribir.” [...] Estuvimos en Valdivia hace un par de meses atrás y allí habló Sandra Aguilar, casada, siete hijos. Habló diciendo que vivía de allegada en una mediagua donde no había agua potable. Nos emocionó porque dio las gracias, nos emocionó porque pensó que tenía una posibilidad de surgir a partir de una sociedad que le tendió la mano en Chile Solidario...”, (Presidente Ricardo Lagos, Mensaje Presidencial ante el Congreso Nacional, mayo de 2003 y mayo de 2004).

Diversos trabajos y evaluaciones de los Programas (Arriagada y Mathivet, 2007; Molyneux, 2009; González de la Rocha, 2006; Escobar y González de la Rocha, 2009; Saucedo, 2011; IFPRI, 1999) han analizado el componente de género de las TMC. Los trabajos de Escobar y González de la Rocha (2004, 2009) muestran, sobre la base de evaluaciones cualitativas de Progres/Oportunidades, que las mujeres habrían incrementado su autoestima y su posición dentro de la comunidad al ser receptoras de los beneficios del programa; algo similar se encontró en evaluaciones del ex Chile Solidario (PUND 2008), donde las mujeres dijeron sentirse mejor consigo mismas y más valoradas dentro del espacio familiar y comunitario.

Sin embargo, las mujeres al asumir la mayoría de las tareas que imponen estos programas, refuerzan los roles domésticos tradicionales, puesto que se asume que la mujer es la que debe permanecer en su casa a cargo del hogar y

cuidado de los hijos. Estos programas no parecen estar diseñados para promover el trabajo remunerado de la mujer fuera del hogar, particularmente en zonas urbanas. De hecho uno de los nudos críticos que enfrentan los PTMC es la débil o nula consideración de estrategias de conciliación del trabajo remunerado y doméstico, así como de compensación frente a la mayor sobrecarga de trabajo que supone el cumplimiento de las corresponsabilidades, así como en el reajuste del uso del tiempo de los diversos miembros de la familia a partir de la implementación de estos programas, y la ausencia de prácticas que incentiven la corresponsabilidad en el cuidado (Cecechi y Madariaga, 2011). En particular, los programas no abordan el tema de la expansión de jardines infantiles y otros servicios de cuidado que faciliten este proceso (Molyneux, 2009).

En el caso del Programa Familias, a partir de lo realizado en Chile Solidario, existe una conexión con el Programa Chile Crece Contigo, pero el foco está puesto en los niños como sujetos de demanda y no en la ampliación de las posibilidades de inserción laboral de las madres. Además los Apoyos Familiares, realizan su trabajo casi exclusivamente con las mujeres y no con otros miembros del hogar. Los emprendimientos del área laboral, se sustentan en proyectos que puedan llevar a cabo las mujeres desde sus casas, o en un horario que puedan conciliar con su rol de madres y amas de casa.

En el caso de Prospera, según las reglas de operación, la principal participante del Programa es la “Titular Beneficiaria”, quien recibe las transferencias. Además de las ya descritas “corresponsabilidades”, también se les puede solicitar a las titulares, la realización de algún trabajo comunitario, como barrer calles, limpiar escuelas, centros de salud; etc. (González de la Rocha, 2001, 2005; Escobar y González de la Rocha, 2005; Hevia de la Jara, 2010).

Así la “perspectiva de género” de estos programas, se enmarca en la familia tradicional y se busca su fortalecimiento, sin cuestionamientos acerca del tipo de relaciones de género se están promoviendo y si a través de las TMC, el empoderamiento de la mujer va más allá de potenciarla dentro del espacio doméstico y los roles tradicionales que les han sido asignados (Molyneux,

2009). Las políticas de asistencia empalman su relato social y su estrategia de intervención con la construcción tradicional de género predominante en nuestras sociedades latinoamericanas, en torno a la responsabilización doméstica y familiar de las mujeres, y en torno a la pobreza como lugar por excelencia donde ese patrón de género tiene lugar (Ceballos, 2015).

En el caso de Familias, el “empoderamiento” de la mujer, incluye el trabajo de autoestima y autocuidado que realiza el Apoyo Familiar, y priorizarlas como beneficiarias del Programa. Esto en un marco de derechos sociales, que tiene un carácter más moral que jurídico (Garretón, 2010).

En el caso de Prospera, el hecho de dar más recursos, por ejemplo, para las becas escolares de las niñas (políticas afirmativas), lo que incide positivamente en una mayor escolaridad de las mujeres, no asegura *per se* una mejor inserción laboral –si es que logran hacerlo- no hay tampoco un cuestionamiento a los modelos de familia y roles de género que se están promoviendo.

### **Definición de la Pobreza y Estrategias para Combatirla**

En este último eje de análisis, se revisaran las definiciones de la pobreza que hace cada Programa, en cada contexto, y las estrategias que proponen para “combatirla”. Cómo estas estrategias son transmitidas a las familias pobres, soslayando por completo la problemática de la desigualdad.

#### **1) Programa Familias: Definición de la Pobreza y Perspectivas de Mejoramiento**

En el caso de Familias, y de acuerdo al diagnóstico que el Programa hace de la situación de pobreza y vulnerabilidad de las familias beneficiarias, la pobreza se define a partir de la exclusión de los pobres de los procesos de crecimiento económico y desarrollo experimentados en el país a partir de los años noventa. En este marco de crecimiento y desarrollo sostenido, se considera que algunas personas fueron quedando al margen; mientras que la mayoría de los chilenos y

chilenas pudieron potenciar su capital humano y social, desde mejores oportunidades educacionales, laborales y sociales.

El Programa Puente, planteó desde una perspectiva de derechos, la concepción de los pobres como ciudadanos, que no habían podido incorporarse y desarrollar sus capacidades en un marco de libertad, equidad y derechos (Mideplan, 2001, 2004). La persistencia de la pobreza en estas familias, se atribuye a que habrían sido refractarias a las políticas sociales focalizadas (Larrañaga, 2010) y a la falta de conocimiento e información de los beneficios a los que tenían derecho. La pobreza se define, entonces desde el aislamiento de los pobres, los sentimientos de desgano y de frustración muchas veces les impiden salir de sus casas, buscar alternativas y estrategias a su situación (FPS, 2010). Por ello parte de las estrategias diseñadas por los Programas Puente, Ingreso Ético y hoy Familias, se vinculan con acciones consideradas de “inclusión”, la cual es entendida como el acercamiento a la red social y al conocimiento y ejercicio de sus derechos como “ciudadanos”; en un contexto que se supone generador de las condiciones que garanticen la “igualdad de oportunidades”. El Programa Familias, centra las estrategias de superación de la pobreza en el marco conceptual del Enfoque de Capacidades; el Enfoque AVEO: Activos, Vulnerabilidad y Estructura de Oportunidades; Enfoque Sistémico Familiar, (Manual de Trabajo Programa Familias, 2011). En este marco, el concepto de vulnerabilidad cobra particular relevancia, ya que las familias, más que pobres, son consideradas “*vulnerables*”: frente a los riesgos; frente a los vaivenes de la economía; frente a la pérdida del empleo; frente a una enfermedad grave, por lo tanto, las familias deben activar los recursos personales y familiares, para mejorar la posición en la que se ubican en la “Estructura de Oportunidades” (Manual de Trabajo Programa Familias, 2011). En esto, el trabajo de los Apoyos Familiar y Laboral, es fundamental, su principal tarea es activar estos recursos y generar cambios.

“...La familia tiene pautas de relaciones establecidas que dificultan la generación de cambios, por lo que mantienen sus problemas. Es por esto que se plantea que en las etapas de apoyo se debe acompañar a las familias (y a los representantes

familiares que participen en el Apoyo Laboral) en la generación de nuevas estrategias, con el desafío de avanzar de manera autónoma y permanente hacia la obtención de mejores condiciones de vida para cada uno de los integrantes y para el grupo en su conjunto...”, (Manual de Acompañamiento Socio Laboral, Programa Familias, 2011: 17).

Una parte importante de las estrategias de superación de la pobreza de las familias, se vincula con la activación de sus recursos y un “cambio de actitud” frente a las opciones educacionales; relaciones familiares, opciones laborales, acciones en el área de salud y alimentación, a través de las alternativas que van mostrando los Apoyos Familiares y Laborales del Programa.

La perspectiva de derechos tuvo un rol relevante en la definición del sistema de protección social “Chile Solidario” y el Programa Puente, donde las familias pobres, fueron definidas y consideradas como personas que no habían logrado activar sus derechos, producto de su situación de pobreza (Martin, 2009).

Cabe señalar que con los procesos de reestructuración del Programa Puente hacia el Ingreso Ético Familiar y actualmente el Programa Familias, se establece una perspectiva de derechos que supone que la acción y el esfuerzo personal de los individuos les permitirán generar las estrategias de superación de la pobreza. La exigibilidad de los derechos, está condicionada al cumplimiento de las acciones que genera el mismo Programa. Los derechos se activan, en la medida que las familias “cumplen”, desarrollan las tareas y estrategias que el Apoyo Familiar y Laboral les dan para “mejorar” sus condiciones de vida. En este contexto, el derecho tiene un carácter impuesto, y es percibido como una herramienta entre otras del conjunto posible de instrumentos a movilizar, más que como un elemento estructurante de sí y de la sociedad (Araujo, 2009).

## ***2) Programa de Inclusión Social, Prospera: Definición de la Pobreza y Perspectivas de Mejoramiento***

Como vimos anteriormente, a través del diagnóstico que planteaba el Programa Progres/Oportunidades y hoy, Prospera, uno de los puntos centrales de la incidencia de la pobreza tiene que ver con su reproducción intergeneracional de ésta. De allí la estrategia de generar capital humano entre los pobres, potenciando

la permanencia en la escuela, de manera que puedan desarrollar habilidades que les permitan insertarse laboralmente en condiciones más favorables de las que tuvieron sus padres y abuelos.

“...Desafortunadamente, la pobreza es un fenómeno social que se reproduce con gran facilidad y se transmite de generación en generación en aquellos casos en los que no existe una intervención específicamente dirigida a estas tres carencias que ya han sido mencionadas (salud, educación y alimentación). Este ciclo de reproducción intergeneracional de la pobreza pone de manifiesto que la erradicación de la pobreza requiere de la acción conjunta y simultánea de intervenciones intersectoriales. Una, destinada a mejorar el ingreso disponible de los hogares en pobreza y el acceso de sus integrantes a sus derechos para el desarrollo social; otra asociada a la acumulación de mayor capital humano en los integrantes más jóvenes de dichos hogares que incremente la probabilidad de acceder a fuentes de ingreso permanentes; y una tercera que permita consolidar la mayor acumulación de capital humano alcanzada en estos integrantes más jóvenes mediante acciones que faciliten su incorporación a las actividades productivas...”, (Reglas de Operación, Programa Prospera, 2017: 4).

La “transmisión intergeneracional de la pobreza”, apunta a destacar la especificidad de algunos comportamientos demográficos de los estratos carenciados que determinarían la “reproducción de la pobreza” entre generaciones sucesivas o, dicho en otros términos, la imposibilidad de que los hijos de padres pobres experimenten movilidad social ascendente (dejen de ser pobres), (Torrado, 1998). Se sigue considerando que la educación es un elemento de movilidad social por excelencia, dejando un tanto de lado el análisis de las condiciones de la calidad de la educación que experimentan sobre todo los sectores más desfavorecidos y la inserción laboral que de esto resulta; considerando además todas las transformaciones que ha tenido el mercado laboral en las últimas décadas (Fraile, 2009).

El comportamiento de las familias en torno a la educación de los hijos; la división familiar del trabajo y la organización familiar, son aspectos cruciales para Programas como Prospera, ya que se espera que las familias al recibir las transferencias, desistan de enviar a los hijos a trabajar, y estos puedan permanecer más tiempo en el sistema escolar. Asimismo, el Programa busca desincentivar la fecundidad, por medio de una planificación familiar, ya que el número promedio de hijos en los hogares pobres es más elevado que aquellos

hogares que no son pobres (Levy y Rodríguez, 2004). Por ello, otra estrategia, desde su mirada del género, es dar más becas a las niñas, para aumentar sus años de escolaridad y desincentivarlas al embarazo temprano o adolescente.

Actualmente Prospera señala a la inclusión social, como un aspecto clave en las estrategias de superación de la pobreza, a partir de la definición de “*un México incluyente*”.

Se plantea una suerte de sinergia entre el ejercicio efectivo de los derechos sociales; las transferencias monetarias; el esfuerzo de las familias pobres; la cohesión social y la intersectorialidad de las acciones de política pública, esto contribuirá a lograr procesos de inclusión social. A partir de las evaluaciones del propio CONEVAL y una serie de trabajos y evaluaciones, que ya hemos citado, en torno al impacto del Programa Progresar/Oportunidades, hay una modificación y vinculación con conceptos de inclusión social, que se definen en las áreas laborales, productivas y financieras. Sin embargo, estos aspectos, como el “ejercicio efectivo de los derechos sociales” y la “inclusión social”, se tienden a desdibujar en un mapa fuertemente tecnocrático donde pareciera ser que la pobreza no se supera, sino que se administra (Roberts, 2006), se contiene para poder sobrellevarla.

### **Retomando las ideas centrales del Capítulo**

En el caso del Programa Familias en Chile, se percibe un discurso individual de la pobreza, matizado a través de la definición de un esquema de derechos sociales, que se sustenta en el Sistema Intersectorial de Protección Social, compuesto por: El Subsistema de Seguridades y Oportunidades, El Subsistema Nacional de Cuidados y el Subsistema Chile Crece Contigo. Este esquema, está basado en las capacidades de las personas para superar su situación de pobreza. Se considera que todas las familias poseen recursos, los cuales deben ser activados y desarrollados, por ello la figura de profesionales de atención directa y personalizada.

Los capitales de las familias pobres (humano, social, financiero, material y físico) no han sido activados, por ello han quedado rezagados de los procesos de desarrollo y crecimiento que ha experimentado el país. Debe existir un cambio de actitud de las personas y de las familias hacia el trabajo, la educación, la salud, la dinámica familiar y comunitaria. La pobreza se supera con esfuerzo personal, con trabajo arduo; el Estado apoya aún más a quienes acrediten este esfuerzo. La igualdad de oportunidades se direcciona hacia la meritocracia.

A pesar del discurso de las capacidades y recursos de cada familia; de la autogestión; de salir de la pobreza “por su propio esfuerzo”; etc. el Programa posee un trasfondo fuertemente paternalista, lo que se identifica en la figura del Apoyo Familiar y el Apoyo Socio Laboral, profesionales preparados, que trabajan directamente con las familias, particularmente con las mujeres, indicando el camino o la ruta a seguir en pos de la superación de la pobreza.

En el caso del Programa Prospera en México, se percibe también un discurso individual de la pobreza, pero con matices de asistencia social, que se basan en evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza. El esquema de la política social y los Programas, están cimentados sobre una fuerte tecnocracia, que clasifica y determina muy detalladamente, quiénes son pobres y quiénes deben recibir un tipo de apoyo u otro. Se considera a la pobreza como un fenómeno social que se reproduce, por lo tanto, la inversión en capital humano es vital para romper el círculo intergeneracional de la pobreza. Las familias beneficiarias deben cumplir con una serie de “corresponsabilidades”, ya que el esquema asistencialista no promueve la articulación de las capacidades de las personas, es necesario que las familias también pongan de su parte y esfuerzo para mejorar su calidad de vida. El foco se centra en las áreas de alimentación, salud y educación, como prioritarias para superar la pobreza; un cambio y sinergia entre estas áreas, junto al empuje de cada familia, podrán coadyuvar en la superación de la de pobreza.

Las corresponsabilidades o deberes, adquieren una dimensión más importante que los derechos, y es necesario acreditar concretamente la situación de pobreza. La focalización, privilegia aquellos que representan estereotipos de la pobreza.

## CAPÍTULO V.

### ***Chile: El neoliberalismo bajo la Piel***

#### **Introducción**

En este capítulo presentaremos el análisis de las categorías y subcategorías, obtenidas a partir de las entrevistas y grupos focales realizados en Chile, en las comunas de Conchalí y Lo Prado en la ciudad de Santiago.

Iniciaremos con el análisis de los grupos focales a las beneficiarias del Programa Familia, en las dos comunas señaladas anteriormente. En los relatos de las experiencias en el Programa de las entrevistadas se evidencia la internalización de un discurso fuertemente meritocrático, donde la pobreza es atribuida principalmente a la falta de esfuerzo y espíritu de superación de las personas. Según Edna.... *“cuando eres responsable y ordenadita, se te abren muchas puertas...”* (Edna, Conchalí). Isidora, considera que... *“cuando prefieres la vida fácil... el gobierno no tiene por qué apoyarte...”* (Isidora, Lo Prado).

En general, las mujeres entrevistadas no expresaron cuestionamientos a las condicionalidades del Programa, las aceptan porque manifiestan que son acciones que todas deben hacer para apoyar la educación de los hijos, preocuparse de su salud, alimentación; etc. Respecto del trabajo con los Apoyos Familiares, también están de acuerdo, consideran que es bueno que alguien las *“guíe”* y *“oriente”*, y el éxito en el proceso del Programa, dependerá del esfuerzo de cada familia.

Estas mujeres vinculan los problemas sociales del país, y especialmente de sus barrios con la delincuencia, con el *“tipo de gente que allí vive*. Jóvenes que se drogan, son *“vagos”*, destruyen las pocas áreas verdes y comunitarias que tienen, y por tanto, su máxima aspiración es que sus hijos estudien, logren una carrera

universitaria, una profesión y puedan “*salir del barrio*”. La relación de los problemas sociales con la pobreza y desigualdad, está bastante ausente del discurso de estas mujeres.

A pesar de ser beneficiarias de un programa social destinado a las familias más pobres, la mayoría no se reconoce como pobre sino como “*vulnerables*”, que como señala el propio Programa, se orienta precisamente a proteger a las familias frente a la vulnerabilidad. Este es también el discurso de los Apoyos Familiares. Sin embargo, el discurso oficial y público del Programa, lo define como una política para las familias en extrema pobreza<sup>84</sup>.

En congruencia con los hallazgos de investigaciones previas (Bayón, 2015), los pobres *son otros*, sobre todo los *migrantes*, “*ellos están muy mal*”. Se refieren a migrantes bolivianos, peruanos, haitianos y colombianos, cuya presencia en la capital del país se ha incrementado en los últimos años.

Al preguntar acerca de las diferencias con las zonas favorecidas de la ciudad de Santiago, la respuesta inmediata es que “*hay dos Chiles*”. La desigualdad emerge al compararse con los grupos acomodados, respecto a los cuales reconocen las abismantes diferencias entre sus barrios y las zonas residenciales. Las desigualdades de clase tienden a explicarse por las diferencias entre la cultura y la educación; siendo los ricos los que disponen de más cultura y educación.

---

<sup>84</sup> El Ingreso Ético Familiar, hoy Familias, es un compromiso que como gobierno asumimos con las **familias más vulnerables** y un paso clave para que, todos juntos, derrotemos la **extrema pobreza**. Ello, debido a que no se trata solamente de un bono, sino de un programa que entrega subsidios y herramientas que reconocen el cumplimiento de deberes y premian el esfuerzo de las familias por salir adelante... El Ingreso Ético Familiar (Familias) es la política social que viene a **erradicar la pobreza extrema** entre el año 2010 y el año 2014, y sentar las bases para superar la pobreza antes del año 2018 (Fosis, 2011: 11).

## **La Pobreza como falta de *esfuerzo y espíritu de superación personal***

La pobreza es visualizada como un problema de los individuos, de su comportamiento y la forma en que enfrentan sus condiciones de vida (Halman y Van Oorschot, 2010; Bayón 2012, 2015; Hardy y Lamont, 2010; Lamont y Small, 2008). Así, para las mujeres entrevistadas, la pobreza resulta de *“la falta de esfuerzo”, “la falta de superación”, “la falta de ganas”*. Las familias deben querer superarse cada día, y para eso el trabajo arduo, las ganas y el esfuerzo son fundamentales; la mayoría consideran que el gobierno debe premiar la cultura del esfuerzo, ya que, destacan que muchas veces el gobierno beneficia *“a quien no lo merece”, o “no lo necesita realmente”*. Así, en los relatos de las beneficiarias, aparecen las distinciones entre pobres merecedores y pobres no merecedores de los programas sociales, los buenos y los malos pobres.

Desde la metodología de Familias, el discurso que subyace es el de “premiar” aquellas familias que más se esfuerzan, donde sí los niños (as) son “aplicados” pueden lograr una beca, una mejor proyección escolar, fuera de la comuna; porque hay claridad en torno a que las mejores escuelas y colegios no se encuentran en Conchalí ni en Lo Prado, entonces hay que esforzarse como *“madres”, como “mujeres emprendedoras”,* para que los hijos (as) puedan optar a una mejor educación. A través de la intervención directa de los Apoyos Familiares y Apoyos Socio Laborales, se transmite y reproduce este discurso del esfuerzo, del mérito y de las condiciones individuales de cada familia para enfrentar la adversidad.

Las mujeres entrevistadas consideran que existen diversos “perfiles” de familias, y cada una es responsable de buscar (y encontrar) las mejores estrategias y formas de superar su vulnerabilidad; en caso contrario, quedarán por el camino desaprovechando la “oportunidad” que se les está dando a través del Programa. El discurso de los Apoyos Familiares, es similar: hay familias *“muy*

*ordenadas y emprendedoras*” (Juan, Apoyo Familiar, Conchalí), otras “*que no desarrollan del todo sus recursos*” (Margarita, Apoyo Familiar, Lo Prado) y otras que son “*familias cacho*” (Carolina, Apoyo Familiar, Lo Prado), es decir, se convierten en un problema para su trabajo porque no avanzan en las sesiones de intervención y no demuestran interés en plantearse metas. A la par del reconocimiento de la heterogeneidad de la pobreza -cada familia es diferente y genera diversas estrategias para mejorar sus condiciones de vida- pareciera existir un “prototipo” de familia, que debe cumplir ciertas características y condiciones para lograr ingresar al Programa.

### **La Integración del Discurso Institucional: ¿cómo deben ser los pobres?**

El perfil de beneficiarias del Programa Familias, como se analizó en el en el capítulo IV, responde a las siguientes características: familias en pobreza extrema, según diagnóstico de “Eje” del Ministerio de Desarrollo Social, de acuerdo a la Ficha de Protección Social y Registro Social de Hogares. Familias con jefatura femenina, hogares monoparentales, familias con varios hijos en edad escolar y adolescentes. Las mujeres son las responsables de recibir las transferencias y participar de las actividades del Programa, cumplimiento de condicionalidades: control de niño sano; asistencia escolar y sesiones con el Apoyo Familiar y Apoyo Socio Laboral.

Las mujeres plantean críticas abiertas a los errores de focalización que tendría el Programa, y en sus relatos respecto de su experiencia de ingreso, se repite el hecho de ser “*una sorpresa*”, “*salir favorecida*”, “*me fueron a visitar un día y yo ni sabía por qué*”. Como plantea Ceballos (2015) la selección es una experiencia de exclusión, salir beneficiada es casi una “lotería”.

“...Yo nunca pensé que podía salir beneficiada, nunca postule, porque esto no se postula, lo elige el ministerio... Porque nos ayudaban en la situación del bono que nos daban dos años...más lo que luche por entrar a fosis y nunca salí antes, porque como era de 500 puntos, hasta 500 puntos no más era aquí, y yo tenía 510 y no me quisieron ayudar...Entonces ya... me frustré en ese tiempo y al final

después cuando me vinieron a visitar estaba contenta, realmente estaba contenta cuando empecé...”, (Isidora, Lo Prado).

“...Si...entonces...mi hermana lo recibió, a mi hermana le sirvió mucho, entonces yo nunca pensé que me iba a llegar a mí...porque siempre yo estaba con el puntaje muy alto...entonces no, no...recibía beneficios ni nada...ni siquiera podía postular para la vivienda por lo mismo, porque tenía muy alto mi puntaje...” (Raquel, Lo Prado).

“Bueno, cuando llegaron a mi casa me ofrecieron, muchas cosas, muchas cosas...yo no creí mucho, porque yo siempre digo, como yo tengo una pura hija, nunca tengo beneficios en nada...eso es porque, por ejemplo he postulado a casa y por tener solamente una carga, siempre me tiran pa’ atrás en todos lados, por eso no hablo con nadie...” (Ximena, Conchalí).

Las mujeres señalaban reiteradamente el tema del puntaje en la Ficha. Al parecer tener un puntaje más alto, no las favorece para ingresar al Programa o a otro tipo de beneficios sociales. Por ello cuestionaban que los apoyos del gobierno y sobre todo los del municipio, privilegiaban a quienes representaban visualmente una necesidad mayor. Como planteaba Hevia De La Jara (2009), en torno al Programa Oportunidades y los programas de TMC, pareciera ser que estos favorecen una “cultura de la pobreza” (Lewis, 1966), en el sentido de reflejar visualmente la pobreza, “demostrando” la necesidad, que la apariencia no cuestionó la necesidad de estas mujeres.

“...Es que hay gente muy humilde...porque yo la primera vez, cuando me vine a inscribir aquí...yo vine así po’...yo tengo mis problemas, nadie los sabe...yo necesitaba en ese momento, estaba muy mal y a mí la asistente me miró así y me dijo, “y tú te vienes a inscribir?”...me sentí pésimo...y afuera había muchas mamás y muchas niñitas y todo, muy humildes, pero estaba todos con ropa “nike” y ropa “reebok”... Impresionante...y entonces yo decía “pucha y que le echay una zapatilla a la olla?”, me entendí?, entonces esas cosas son como dispersas, como que una no entiende, que una se saca la mugre (se esfuerza mucho), se compra ropa pa’ los niños con suerte bien...”. (Edna, Conchalí).

“Es que la pobreza la confunden con suciedad...O sea si son pobres, tienen que ser cochinos y no es necesariamente eso...entonces hay que venir a lo mejor, mal, sucia, para que vean que a una le hace falta algo...”. (Tamara, Conchalí).

Puesto que las mujeres jefas de hogar en hogares monoparentales y con hijos en edad escolar son uno de los principales focos de la intervención, las mujeres, que tienen un matrimonio “legal” como ellas mismas señalan, se

consideran desfavorecidas en el puntaje. En este sentido, ellas mismas plantean que las mujeres que sí tienen pareja, aunque no estén casadas, mienten al respecto, porque saben que el sistema las va a favorecer de esta manera. Las mujeres no consideraban justos los criterios de focalización del Programa, al priorizar a las mujeres “solas”, porque según sus relatos, *ellas saben de muchas que dicen que están solas*, pero realmente tienen pareja y está también las ayudan económicamente.

Ser mujer y madre de menores de edad, con adultos mayores o personas con discapacidades o enfermedad crónica a cargo, sin pareja hombre en el domicilio, sin ingresos formales, no propietaria de la vivienda ni del sitio, con baja cantidad de años de estudio, son algunos de los principales factores de vulnerabilidad que determinan un bajo puntaje (Ceballos, 2015: 173). De hecho esto, son aspectos que se están considerando para la definición del tercer Subsistema del Sistema Intersectorial de Protección Social, llamado Subsistema de Cuidados (Informe de Política Social, 2015).

“...Lo que pasa es que ella (señala a Raquel), sinceramente está casada, entonces sube el puntaje, cuando es madre soltera, baja el puntaje, eso es lo que nos perjudica a las personas casadas, por eso sube tanto y ella tenía tanto puntaje...Ve?, y sola sin hijos también sube el puntaje, te cuesta inscribirte pa’ casa, porque las personas del gobierno piensan que sola se puede sostener y pagar en el banco y no es así... Entonces cuando ella...por las niñas bajo así...porque igual a la vez chocan eso cuando las personas son casadas...” (Isidora, Lo Prado).

Además de los requerimientos del puntaje, las mujeres plantean las diferencias entre quienes merecen el beneficio y quienes no; la enraizada distinción entre “verdaderos” y “falsos” pobres (Illanes, 2006), o bien pobres merecedores y no merecedores de ayuda. Las mismas mujeres penalizan y hacen severas distinciones, entre aquellos pobres que se esfuerzan, trabajan, cuidan a los niños, los mandan a la escuela, cumplen con el control de niño sano; etc. y aquellos pobres, que *“quieren todo fácil”*. Según Martínez y Palacios (1996), surge así una “cultura de la decencia”, en oposición a una “cultura de la pobreza”, donde las diferencias se dan en cuanto a la honradez, limpieza, formas de vida, la

manera de sobrellevar su precariedad, una pobreza “*decente*” que sí merece la ayuda del gobierno y un reconocimiento por parte de la sociedad. El discurso de Familias también es muy claro al respecto, y por ello transmite esta idea entre los profesionales y las beneficiarias. Los pobres “resignados”, deben convertirse en pobres “luchadores”, “emprendedores”; su actitud ante la vida debe ser proactiva y crítica, y el valor principal es el esfuerzo personal. Por otra parte los pobres “desganados” y el pobre “aprovechador” y “clientelista”, (Illanes, 2006; FSP, 2010; Martínez y Palacios, 1996) es aquel que a juicio del Programa, no merece la ayuda, aunque pudiera haber salido favorecido con el puntaje de selección, este tipo de pobres, tienen una actitud oportunista, son los que hacen “*trampa*” o “*mal uso*” del beneficio. Tampoco tienen ganas de progresar. En palabras de los Apoyos Familiares, con este tipo de pobres, es muy posible que la intervención “fracase” y sigan en la pobreza.

“...Y después andan vendiendo todas las cosas...el problema es que la gente está cansada de ayudar y hay gente que se aprovecha, quiere que todo le regalen y no es así, es luchar, trabajar... y todo quieren gratis, y no es así...Hay personas que no se po... Las ayudan y todo lo venden... Antes regalaban triciclos... regalaban...frazadas...y después todos vendiendo en la feria, las frazadas (cobijas), los triciclos, la maquinaria, la reja, todo vendían... y uno quería no podía...Se aprovechaban!...por algo la están apoyando...Para que emprenda po...No para que después vendan las cosas po... aquí no somos de esos que ocultan las cosas...en todos lados se comenta eso” (Isidora, Lo Prado).

“...Es que el fosis, la otra vez no explicaba mucho... que habían muchas personas que se inscribían a fosis, les daban cosas, después la iban a visitar y...siempre no estaban...Vendían todo...No salían y vendían las cosas...” (Raquel, Lo Prado).

### **La Importancia de Emprender y Fijarse Metas: *Haciendo méritos***

Actualmente, uno de los elementos más importantes del Programa Familias, es la posibilidad de realizar algún emprendimiento o proyecto productivo. En las entrevistas las mujeres señalaban que esto era lo que más les gustaba del Programa, y que había sido el principal “enganche” para aceptar el trabajo con los Apoyos Familiares y con los Apoyos Socio Laborales. Cabe señalar que al

momento de las entrevistas, todas desarrollaban algún tipo de “emprendimiento” financiado por Fosis, excepto aquellas que llevaban sólo dos o tres meses de ingreso al Programa.

Como planteamos anteriormente en el análisis documental, los proyectos en su mayoría obedecían a actividades que se relacionan con el rol tradicional de la mujer, y actividades que pudieran desarrollar desde sus casas: compra de maquinaria para elaborar pan, empanadas y repostería y venderlo desde su casa; insumos para montar talleres de costura, corte y confección, también en casa; y otras realizaban ventas de ropa, joyas o cosméticos por catálogo. En un caso, una mujer de origen mapuche, señaló su experiencia como artesana y su proyecto de orfebrería con diseños mapuches. Esta mujer, fue la más crítica en sus opiniones hacia el Programa y hacia Fosis en la entrevista. En general, la mayoría de los emprendimientos se vinculaban a actividades que las mujeres podían hacer desde sus hogares, conciliando el trabajo doméstico con su proyecto. De esta manera, el supuesto “empoderamiento” de las mujeres y marco de género, al cual hace alusión el Programa, se basa en una concepción tradicional de los roles domésticos, que promueve que la mujer genere ingresos desde su casa, lo que le permite continuar con sus tareas domésticas, además la mujer es la responsable y representante del Programa, es quien lleva a cabo las actividades y sobre ella recae todo el peso de la intervención. De esta manera, se institucionaliza una concepción tradicional de género, que se disfraza en torno al “empoderamiento” (Moulinex, 2008). En el caso de Chile, esto es contradictorio, sobre todo porque el discurso político y la misma definición de la política social, reivindican el género desde una perspectiva de igualdad y de derechos (Martin, 2009).

La metodología que presenta el Plan Laboral, es muy clara al respecto; las mujeres eligen la opción de trabajar de manera dependiente o independiente, de acuerdo a sus intereses, nivel de estudios, su experiencia laboral; etc. Como la gran mayoría son amas de casa, con hijos y con una nivelación de estudios promedio, es decir, que terminaron la secundaria y en algunos casos la

preparatoria, optan por desarrollar este tipo de proyectos. Asimismo, como la metodología también establece trabajar en base a un “sueño familiar”, las mujeres sustentan este sueño, en el proyecto de emprendimiento que puedan realizar. A través de este se van fijando metas, plazos, logros; etc. todo de acuerdo a una planificación, construida para un período de dos años, con ayuda de los Apoyos Familiar y Laboral.

“...Por ejemplo el emprendimiento...el hecho de que una tiene un sueño y una lo puede hacer realidad, eso...porque a una le dan las facilidades para hacerlo realidad...la presentan pal fosis para hacer como una ayuda...porque yo decía, “yo estudié por el fosis”, a mí me pagaron el curso en fosis, esa parte es muy buena...porque yo pensaba así particularmente yo no lo podría haber hecho nunca...entonces hay cosas muy buenas...” (Bárbara, Conchalí).

“Bueno yo inicié en el Programa hacen casi los dos años, ya casi voy a terminar el proceso...no quiero que se termine, no sólo por los bonos eso sí, no es sólo por la plata porque...no es mucho la verdad...más bien el emprendimiento, es lo que más me gusta, ahora yo hago empanadas y es un sueño, son metas que nunca pensé tener, no tengo grandes estudios, pero con lo que yo trabajo, genero lo más bien ingresos para mí y para mis hijos...entonces el programa me ayudo en eso...”, (Viviana, Conchalí).

### **Cuando el *Deber* es más fuerte que el *Derecho***

Como ya se señaló, a partir de 2000 los dos gobiernos de centro izquierda dieron un giro en la definición de la política social y de los pobres, como ciudadanos con derechos. Este fue el centro y eje movilizador para la generación de las políticas sociales más importantes, entre estas Chile Solidario, el mismo Programa Puentes, como la reforma al sistema de salud y al sistema de pensiones, la protección a la primera infancia, que definía un esquema de derechos para las mujeres embarazadas y para los niños recién nacidos, asegurando igualdad de oportunidades desde la cuna (González, 2012).

Sin embargo, en las entrevistas se evidenció que el discurso de los deberes ha permeado de manera más profunda que el de los derechos. Las mujeres visualizan su participación en el Programa, no como un derecho, sino que más bien como una “oportunidad” que les da el gobierno, para superar su situación de

vulnerabilidad. Como señala Araujo (2009), en un Chile neoliberal la asociación con el derecho se diluye, “se tiene derecho a lo que se paga”, en una lógica de consumo, donde el discurso de la ciudadanía se entrecruza con una fuerte lógica de mercado. En esta lógica, ser *pobre*, no permite exigir, la legitimidad para exigir está dada por el dinero, por eso deben aceptar los servicios que se les dan en salud, en educación, en materia de subsidio a la vivienda; etc.

Desde la definición de la política social, y desde el Programa, se supone que las personas beneficiarias tienen derecho a una atención prioritaria en los servicios de salud y en las escuelas. Pero, si necesitan un tratamiento más complejo en salud, deben hacerlo de forma particular y pagar por ello; lo mismo en torno a la educación, si quieren mejores escuelas para sus hijos deben inscribirlos en aquellas de carácter particular subvencionado, donde deben pagar, o bien en escuelas que estén en comunas más acomodadas de la ciudad, lo cual es prácticamente imposible.

Las mujeres planteaban que en la práctica, la atención en salud “*es igual*” si eres o no eres beneficiaria de Familias, “*es igual con AUGE, o sin AUGE*” (reforma al sistema de salud). Por el contrario, el discurso político señala que en un marco de derechos y a partir del Subsistema de Seguridades y Oportunidades, las beneficiarias de Familias, tienen garantías explícitas y prioritarias en salud.

“...La salud, es lo peor que hay en este país...la salud porque con auge o sin auge están las listas de espera...una va a los consultorios o pide hora por teléfono, no hay hora, después uno va y esta pelao’ (vacío)...los médicos se tiran a paro, no atienden...” (Ximena, Conchalí).

“...Y cómo la atienden en la clínica, la salud desde el que barre afuera hasta el que la atiende...usted si va al consultorio la atienden pésimo y está dos horas esperando y después cuando la atienden son dos minutos con suerte y “no, no tenis nada ándate”, la tratan súper mal... Te dicen “ya que tiene el niño, ya chao”...” (Antonia, Conchalí).

A pesar del discurso de la política social chilena, cimentado sobre una retórica de los derechos, de inclusión y de ciudadanía, pareciera ser que hablamos de una “ciudadanía de segunda clase” (Sen, 2000; Roberts, 2006),

donde sobre todo el acceso a servicios de salud, educación, vivienda de calidad, están mediados por su capacidad de pago, desde un sistema “universal” muy segmentado, donde el dinero finalmente define la calidad del servicio. Por medio del Programa Familias, hay una inclusión en el sistema educativo, en la salud, en el subsidio a la vivienda, pero, qué tipo de inclusión es está?; una inclusión desfavorable (Sen, 2000; Bayón, 2015) con servicios de baja calidad, adecuados a su condición de pobres.

“...Porque para llevarlos a un buen colegio hay que sacarlos de la comuna...porque aquí en la comuna no hay...hasta cuarto medio qué hay, un solo colegio, pero colegios buenos...porque uno quiere también sacarlos del entorno, sacarlos del medio...hay que sacarlos de la comuna...”, (Viviana, Conchalí).

“...Dicen que la calidad del colegio que vaya... aquí un buen colegio, un buen liceo, un buen colegio donde los niños, a uno le aseguren que la educación va a ser buena, que cuando el niño vaya a la universidad no tenga...porque yo sé que hay muchos niños que entran a la universidad, pero por el barrio en que viven les va mal en los estudios, tienen que tener reforzamiento constante, pero si el niño recibió una buena educación...como yo le digo estas señoras, estas señoras que estudian en el liceo, en el Instituto Nacional, ellas tienen acceso...yo digo, si nuestros hijos tuvieran acceso al Instituto Nacional, todos serían profesionales hoy en día, porque son criados con otros esfuerzo...” (Bárbara, Conchalí).

En este marco, y a pesar de que las mujeres reconocen que los servicios a los que acceden y que entrega el Programa no son de la mejor calidad, sobre todo en salud y educación, estas mujeres tienen una percepción muy fuerte del deber, y por ello no cuestionan las condicionalidades que el Programa les impone. Las condicionalidades del Programa, son aceptadas como deberes por parte de las beneficiarias, no solamente por el hecho de pertenecer al Programa, sino porque las consideran responsabilidades básicas que todas las familias debieran llevar a cabo. Esto coincide con las primeras evaluaciones de Puente (Mideplan, 2001, 2004) donde la intervención se basaba en las 53 condiciones mínimas que tenían que cumplir las familias al egresar del Programa. Estas evaluaciones demostraron que muchas de estas condiciones se cumplían a priori, no por el hecho de ser receptoras del programa. El discurso de las mujeres era muy claro al respecto, el control del niño sano, llevar a los hijos a la escuela, preocuparse de su salud,

alimentación; etc. son acciones cotidianas para ellas, que no están mediadas por una condicionalidad. La condición más compleja del Programa, es la de aceptar el proceso de trabajo durante los dos años que dura la intervención, lo que implica una organización mayor de su tiempo. Deben recibir las visitas de los Apoyos Familiares, que al principio de la intervención son cada 15 días y luego se van espaciando mensualmente. Pero, las mujeres también declaran que al generar un lazo tan estrecho con sus Apoyos Familiares, les da gusto recibir sus visitas, pláticas y consejos.

“...Es que son cosas normales que una tiene que hacer... ir al médico, el colegio...es que en el fondo como que tratan de reforzar las responsabilidades que uno debería tener y que es lógico que uno tiene que mandar los niños a la escuela, pero hay gente que no lo hace, hay gente que...cada realidad es tan distinta, hay familias que están tan dispersas y otras familias que son como muy ordenadas, entonces en el fondo son realidades totalmente diferentes, claro pero en el fondo es lo que uno debería hacer, o sea se da por lógica que hay que mandar a los niños...se da por lógica que hay que controlar los chicos y es eso...” (Viviana, Conchalí).

“...Claro...es cierto, que hay que organizarse pero, los quehaceres de la casa muchas veces se pueden dejar para la tarde si tienes una reunión en la mañana y viceversa, una misma se va acomodando...porque si tienes un trabajo dependiente, que tú tengas que estar marcando tarjeta y no te den permiso el jefe, no podrías participar...pero...los talleres, las capacitaciones, fíjate que siempre yo me organicé y nunca falte a nada y son indispensables los talleres, nosotros tuvimos uno la semana pasada y fue súper entretenido, aparte que nos vamos conociendo las que estamos en el programa...” (Mercedes, Conchalí).

“...A mí me visita solamente el apoyo familiar, porque el laboral, no estoy yo en ese por mi incapacidad física, pero es súper buena...las reuniones a veces son aburridas porque casi siempre son las mismas preguntas...Si po’ las visitas...es que hay que llenar una carpeta, hay que llenar...hay que hacer como un este y responder las preguntas, hay que cumplir las metas y todo eso...entonces a veces se pone aburrido porque casi siempre son las mismas preguntas, cada visita es la misma lista, la misma cuestión...pero, igual es bueno...” (Ximena, Conchalí).

Mucho del éxito del Programa se basa precisamente en la relación y vínculo que se logra establecer entre las beneficiarias y su asesor familiar. La mayoría de las mujeres señala que se organiza para recibir las visitas y que las aprovecha al máximo, algunas tienen una opinión un poco más crítica, ya que consideran que algunas veces las sesiones son tediosas, pero en general todas están de acuerdo

con esta condicionalidad, ya que si no la aceptan, no sólo no recibirían las transferencias, sino que no tendrían opción a los emprendimientos.

## **La Negación de la Pobreza**

Como se señaló anteriormente, el Sistema Chile Solidario (2002), cuya puerta de ingreso fue el Programa Puente, posteriormente Ingreso Ético Familiar y ahora Familias, se diseñó considerando una intervención directa con aquellas familias en extrema pobreza, que eran refractarias al efecto de los programas sociales, buscando reducir los núcleos duros de pobreza que aún persistían en el país, a pesar de los importantes avances en la reducción de los índices de pobreza hasta el año 2000 (Mideplan, 2001; 2004; Arriagada y Mathivet, 2007).

Sin embargo, en el discurso de los Apoyos Familiares y a través de la metodología, se trabaja con las familias en torno a su situación de “vulnerabilidad”, más que de pobreza. Desde una Matriz de Recursos, se transmite la idea, de que todas las familias cuentan con una serie de recursos que deben ser “activados”, a su vez potenciarlos para mejorar su calidad de vida.

Las mujeres tienen claridad, en que existe una medición de la pobreza, a través de la Ficha de Protección Social y el Registro Social de Hogares, que mide su situación y evalúa el ingreso o no de estas familias al Programa; las que ingresa, es porque se encuentran por debajo de la línea de la indigencia. Pero, al preguntarse por su situación de pobreza y la de sus comunas, esta situación es negada y rechazada. En un contexto exitista y competitivo como el chileno, nadie quiere ser asociado con la categoría de *pobre*. La que además conlleva un estigma, es asociada con la delincuencia, con la drogadicción, con ser “*flaite*”, todas connotaciones negativas (Araujo, 2009; Márquez, 2009). Por esto mismo, las mujeres buscan distanciarse de este tipo de pobre, identificándose más con una “cultura de la decencia” (Martínez y Palacios, 1996).

### **“Somos Vulnerables, no Pobres”**

Algunos estudios (PNUD 1998, 2008; Guell, 2009) demuestran que en Chile el discurso de la “clase media” ha calado muy hondo. La Encuesta Nacional de Estratificación Social, realizada el año 2009 por el Proyecto “Desigualdades”, de la Universidad de Chile, mostró que un 67,4% de los encuestados declararon formar parte de este segmento (Castillo, 2012). Además, los chilenos tienen una percepción mayoritaria que su situación y la del país ha mejorado notablemente; el 60% de los chilenos piensa que su situación es mejor o mucho mejor que las de sus padres (Torche y Wormald, 2007: 355).

Las mujeres beneficiarias de Familias, no se consideran pobres, sino que hablan de la inestabilidad de su situación; de su *vulnerabilidad*, frente a diversos riesgos, tales como, la pérdida del trabajo, enfermedad de algún miembro de su familia, incapacidad, muerte del principal proveedor familiar, alza en la renta y servicios básicos, por ejemplo. Como señalan Araujo y Martucelli (2011) en torno al concepto de “*inconsistencia posicional*”: se encuentra el sentimiento de que todo puede, todo el tiempo, cambiar. Se trata de una preocupación posicional permanente, una actitud cotidiana de inquietud que refleja una sociedad atravesada por sentimientos plurales de inestabilidad. La inconsistencia posicional es una inquietud multiforme, plural en sus fuentes, por lo general constante, que da lugar a una atmosfera de preocupación posicional común a un gran número de individuos situados en distintos estratos sociales (Araujo y Martucelli, 2011: 4).

“...Yo creo que el principal problema es que, uno cuando trabaja dependiente tiene un sueldo y puede, tiene una independencia económica bien grande...cuando uno deja de trabajar por motivos por los hijos, familiar, enfermedad o cualquier cosa, uno pasa altiro (rápido) a ser pobre...pobre, pobre, porque ya no existe esa renta que uno necesita, la plata que uno junto, la gasto toda entre remedios...porque la medicina es muy cara, la educación es muy cara, los niños...ahora, este año por ejemplo, a unos niños...mi hijo pudo entrar a la universidad pero, porque le pude pagar, porque la universidad gratis tampoco es, nosotros pagamos un poco, pero...entre eso, enfermedades de la familia y uno pasa altiro, altiro a ser pobre, bueno **muy vulnerable**, y sobre todo nosotras las mujeres pasando sobre cierta edad, sobre los cincuenta años, las mujeres tenemos que trabajar como haciendo

aseo...y tenemos como un rango de trabajo y ese rango significa menor salario...en los supermercados trabajar ahí, reponedora...tenemos como...pasando cierta edad tenemos que trabajar en esto no más y ganar este sueldo y generalmente es muy poco y si salimos de las casas, a quién dejamos los niños?, los cuidados de los familiares enfermos, con el sueldo que ganamos no nos alcanza, entonces qué decidimos, quedarnos en la casa y ver cómo podemos sobrevivir y ahí es donde aparece este programa y nos dice cómo podemos sobrevivir a estas **circunstancias nueva en nuestra vida**<sup>85</sup>...”, (Bárbara, Conchalí).

El relato de Bárbara evidencia que esta inestabilidad que se presenta sobre todo cuando se pierde el trabajo “formal” o dependiente que da un sueldo seguro, y que la posibilidad de ahorro se diluye entre los gastos que surgen frente a una enfermedad, la compra de medicinas, la educación de los hijos; etc. Cuando una situación así ocurre, ellas pasan inmediatamente del otro lado, pasan a ser “vulnerables”. La pobreza no es una situación permanente ni constante, es una circunstancia, que puede ser enfrentada con apoyos como los del Programa Familias.

Al preguntarles por la situación de pobreza en Chile y en sus sectores, las mujeres hablaban de las problemáticas y necesidades de sus comunas, las cuales no se asocian a la pobreza ni a la desigualdad. Esta última aparece al comparar su situación con la de quienes residen en las áreas que concentran a los sectores acomodados de la ciudad de Santiago. Las entrevistadas señalaban que en sus barrios no hay tanta pobreza, “...*en mi sector no hay tanta pobreza...*”, más bien lo que hay es delincuencia, drogadicción y abandono por parte de los padres, que no se preocupan de los hijos. Estas serían problemáticas principales, que bajo su discurso no están vinculadas a la falta de oportunidades, de trabajo, de educación de calidad; etc. más bien están asociadas con la forma de ser de las personas, con su actitud y comportamiento.

“...Mire, yo encuentro que así como tanta pobreza, no encuentro que hay tanta pobreza...yo encuentro que hay muchos más problemas de drogadicción, hay mucho más problemas de drogas que pobreza en realidad, no es como tanta pobreza...es como más...porque ahora están...no sé los papás...hay papás que

---

<sup>85</sup> Las negritas son propias.

uno, así como nosotras aquí en el grupo, por lo que yo he escuchado, que se preocupan de que los hijos tienen que estudiar, y hay varios hijos estudiando y todo eso, pero yo he visto otros casos cercanos a mí y de amistades, que los niños ya en la adolescencia, dieciséis, diecisiete años ya no quieren estudiar, no quieren trabajar, no quieren hacer nada y se meten en la droga...” (Antonia, Conchalí).

“ [...] en el fondo si hablamos de pobreza en sí...yo me acuerdo antes cuando yo estaba cabra chica, la cantidad de niños que trabajaban en las calles, la cantidad de casas que habían...uno salía de Santiago y uno veía la cantidad de...decía mi mamá “las callamperías<sup>86</sup>” era impresionante...hay muchas cosas que no se ven, o quizás están ocultas como en el patio de los vecinos, quizás de otra manera...antes a los niños los sacaban muy temprano del colegio y a trabajar, yo creo que séptimo y mucho...yo creo que muchas mamás han trabajado desde jovencitas, ahora los niños uno lo más que quiere es que estudien, y que salgan y que prosperen y...te das cuenta? Hay más motivaciones quizás, porque son tiempos totalmente distintos, o sea hace treinta años atrás tú sabes que era muy diferente y había mucha más miseria y ahora quizás hay más pobreza, como que cambia el concepto...” (Edna, Conchalí).

“...En mi sector que yo vivo, no veo tanta pobreza...porque siempre para la tele siempre van a mostrar lo más bonito (risas)...pero, si vamos a un campamento, ahí sí que hay pobreza...” (Raquel, Lo Prado).

Estas mujeres hacen una distinción muy clara entre lo que significa ser pobre y ser “vulnerables”, estar pasando por una situación “transitoria”, donde además hay esfuerzo y hay emprendimiento para salir adelante. Se distinguen de aquellos que son “miserables” o aquellos que viven en “campamentos”.

Además el pobre adquiere la figura de un *otro* que vive una situación extremadamente precaria, como los migrantes. Los migrantes vienen a Chile, porque precisamente Chile “*no es un país pobre*”, y por lo tanto, vienen aquí buscando mejores oportunidades. Los relatos de estas mujeres respecto de los peruanos, bolivianos, haitianos y colombianos, que en el último tiempo tienen una presencia muy notoria en el centro de Santiago, son totalmente discriminatorios, disfrazados en frases de aceptación de la presencia de estas personas en “*su país*”. El migrante parece ser el “chivo expiatorio”, el culpable de una serie de situaciones, que se vinculan por ejemplo, a los bajos salarios. Para estas mujeres,

---

<sup>86</sup> En alusión a las poblaciones “callampas”, como se denominaban antes en Chile a las poblaciones o colonias populares que se iniciaban a las afueras de la ciudad. Callampa es la manera de llamarle a los hongos, y en Chile el dicho dice “valer hongo”, significa valer nada, o “valer callampa”.

el hecho de que los migrantes acepten trabajar por poco dinero “*que para ellos es mucho*”, les perjudica a los chilenos.

“... Aparte que igual ha llegado mucho inmigrante...y donde llega mucho inmigrante la mano de obra es más barata, entonces por eso no han subido los sueldos y no es que haya menos trabajo, trabajo hay, pero pagan tan mal que una persona con...no sé... a mí me pasa, que mi marido él es guardia de seguridad...son siete bocas que él tiene que alimentar...somos siete...entonces igual es complicado el tema de ganar un sueldo de \$250.000<sup>87</sup>...” (Raquel, Lo Prado).

“...Yo no sé si la inmigración es buena o mala...yo considero que el mundo es mundo y todos tenemos derecho a estar donde sea, yo digo el mundo es mundo y no deberían haber fronteras...pero, yo digo para una sociedad tan cerrada como nosotros...porque nosotros venimos de una sociedad donde hubo gobierno militar, donde éramos todo cerrado, donde éramos nosotros no más, nos veíamos nosotros la caras, aquí no había extranjeros y cuando venía una persona de color, nosotros la mirábamos extraña, era como una cosa extraña y nosotros hoy en día estamos inundados de personas haitianas a eso voy...del color de...no sé si será para bien o para mal, porque aquí hay haitianos, hay colombianos, hay peruanos, hay bolivianos, hay de todo tipo aquí...hoy en día usted va a la feria y encuentra un mundo...y los mismos haitianos le venden a uno las papas y vocean sus productos...” (Bárbara, Conchalí).

“...Lo que pasa, es que el sueldo de nosotros, es poco...y al llegar personas de otros países...es menos...Pa’ ellos es mucho más plata que pa’ nosotros...entonces los chilenos ya no están acostumbrados...están flojos pa trabajar y esa es la parte donde nosotros tenemos más delincuencia, cierto? Si... porque en una pieza viven cuantos...haitianos...”, (Isidora, Lo Prado).

“...Si po...eso es lo que pasa... y no po... el chileno no está acostumbrado a vivir como en manada...entonces ellos están como acostumbrados a vivir de varios...en una pieza pueden vivir, cinco o seis personas, pero el chileno no!, no está acostumbrado...” (Raquel, Lo Prado).

La negación de la pobreza también se vincula con una fuerte internalización del paradigma neoliberal en Chile, que si bien ha sido una “herencia” de la dictadura militar, ha sido cuestionado por los gobiernos de centro izquierda. En un contexto de crecimiento económico y desarrollo, como fueron los años noventa y gran parte del 2000, el discurso del “*jaguar de Latinoamérica*” (Araujo, 2009; Moulián, 2007), también se hace presente en los relatos de las entrevistadas.

---

<sup>87</sup> Sueldo mínimo mensual en Chile, aproximadamente unos ocho mil pesos mexicanos.

“Chile no es un país de pobres, Chile es una de las economías más crecientes de América Latina, es un país moderno y desarrollado”. Este es el discurso público que se transmite de manera intensa e insistente y que ha sido cada vez más integrado por la sociedad chilena. Ser pobre en un contexto de éxito, se concibe como ser un *“perdedor”*, el que *“no la hizo”*. La pobreza implica mucho más que la ausencia de dinero, significa estar al borde, estar al margen y nadie quiere ser identificado con esta categoría. El pobre se convierte en el *“otro”* (Lepianka. Et al., 2010; Bayón, 2015), un referente contraidentificadorio, un caso *“especial”* dentro de una sociedad que camina al éxito y a la riqueza.

En términos de la tipología de Paugam (2007), Chile podría asociarse con la pobreza marginal, una situación poco extendida, son *“casos sociales”* que deben ser atendidos, por políticas focalizadas como Familias, y es un sector fuertemente estigmatizado. Así lo ratifican expresiones en las redes sociales tales como *“pitéate un flaite”<sup>88</sup>*, frase que inicio y se comenzó a difundir en una radio santiaguina en el año 2005 (Araujo, 2009), ([https://www.youtube.com/watch?v=ik\\_81JW-0rA](https://www.youtube.com/watch?v=ik_81JW-0rA)), que básicamente significa mata a un marginal, mata a un pobre, *“la escoria de la sociedad”* como dice el anuncio. El *“flaite”* es una palabra de muchos significados en Chile, pero que de manera general se puede decir que identifica a jóvenes que adhieren a un tipo de cultura juvenil asociadas a los *“barrios”*, zonas residenciales de sectores de escasos recursos (Araujo, 2009). Esta es la imagen que popularizó la frase *“pitéate un flaite”*, ([https://www.youtube.com/watch?v=ik\\_81JW-0rA](https://www.youtube.com/watch?v=ik_81JW-0rA)).

---

<sup>88</sup> “Flaite” sería equivalente a “naco” en México, y “pitéate” significar matar.



El lugar que ocupan los pobres en la sociedad chilena es de invisibilización, son “los invisibles” (Siles, 2016). Además surge el fenómeno de la pobreza equipada que la hace invisible ante la sociedad (FSP, 2010). En una sociedad de consumo, donde eres lo que compras y lo que tienes, la presión de las familias chilenas se vuelca al sobreendeudamiento, un problema cada vez más extendido en las familias pobres (Idea País, 2014). La pobreza equipada oculta e invisibiliza las situaciones de necesidad general y, particularmente, de integración social, escolar y laboral.

### **La Visualización de las Desigualdades: “Los dos Chiles”**

Para las mujeres entrevistadas, la principal diferencia entre ricos y pobres, la constituye la educación y la cultura. Los ricos serían personas que tienen una mayor educación y más cultura, de cierta manera esto las haría mejores personas; se percibe una suerte de admiración a los ricos y una intención claramente aspiracional.

### **Educación, Cultura y las Desigualdades en la Ciudad: “*allá todo es más bonito...*”**

Según las opiniones de estas mujeres, las diferencias con el “*barrio alto*” (como se designa a las zonas residenciales acomodadas de Chile), se darían por la forma de comportarse que tiene la gente. No es sólo el hecho de tener más dinero, sino la educación y la cultura que ellos tienen, eso hace la diferencia, “*...no por el hecho de ser pobre vas a escupir en las calles, o rayar las murallas...*”.

Las clasificaciones sociales no vienen dadas por naturaleza, son una construcción social. En Chile existen un sinnúmero de clasificaciones y estratificaciones de clases sociales: AB1, C2, C3, D y E (Joignant y Güell, 2009). Estas no sólo son categorías “objetivas” para mediciones con criterios técnicos, sino que tienen implicaciones reales en el cotidiano de las personas. Por ejemplo, en torno a la segmentación en los servicios de salud, educación y opciones al subsidio a la vivienda. Vistos desde la realidad de los actores en sus vidas concretas, las clasificaciones no son algo que les ocurre desde fuera, o un simple criterio para observarlos y agruparlos, sino que forman parte de los propios procesos con los cuales organizan sus vidas (Joignant y Güell, 2009).

“...La cultura... para mí la cultura es la principal diferencia, porque no sé, yo puedo ser pobre, pero tengo cultura... hay otras personas que dicen “no es que yo soy pobre, no tengo cultura, por eso yo escupo en la calle, por eso yo rayo las murallas”, no para mí, no!, es solamente educación y cultura...y no solamente me baso en que ellos puedan vivir en La Dehesa, es distinto, el tema solamente el vocabulario...Si, es que hay gente que tiene dinero en La Dehesa, mucho dinero, pero también yo me baso en la cultura...”, (Raquel, Lo Prado).

“...En la cultura de hablar, de expresarse...” (Isidora, Lo Prado).

Las desigualdades espaciales adquieren un carácter central en las percepciones de las entrevistadas, para quienes, en las comunas acomodadas de la ciudad, no sólo hay mejores colegios, instalaciones y oportunidades, sino que: “*allá todo es más bonito*”, “*es otro planeta*”, es “*el otro Chile*”.

El patrón de segregación residencial tradicional de las ciudades chilenas, que es también el de la mayoría de las ciudades latinoamericanas, se está

transformando desde hace un par de décadas en dos sentidos principales: está cambiando su "escala geográfica" y está aumentando su "malignidad" (Sabatini et al., 2001). La malignidad de la segregación residencial está en ascenso. Esto ha implicado que los "barrios" o "poblaciones" donde viven los pobres, sufran de estigmas territoriales y se reproduzca la idea de que en estos *lugares vive la peor gente* (Bayón, 2015).

Como vimos en las entrevistas, y como hemos destacado a lo largo de este análisis, las mismas mujeres integraban esta idea de que los barrios donde ellas viven con sus familias "*son lo peor*", sobre todo al momento de compararlos con las zonas residenciales y favorecidas de la ciudad de Santiago.

Conchalí o "*Cumali*"<sup>89</sup>, Lo Prado o "*Lo Pasto*", son formas discriminatorias y fuertemente ofensivas de llamar a las comunas donde viven las personas más desfavorecidas. No sólo hay una densificación de desventajas en términos materiales y espaciales, sino que además en estos lugares se convive cotidianamente con la delincuencia, las drogas, el narcomenudeo, la violencia; etc. Ser de las Condes, La Dehesa, Vitacura o ser de Conchalí, Lo Prado, Cerro Navia, *del barrio alto o el barrio bajo*, son principios identitarios que levantan y refuerzan las fronteras internas a esta ciudad (Márquez, 2003).

Durante las entrevistas, las mujeres relataban sus experiencias en otras comunas de la ciudad, cuando les había tocado salir por temas de atención médica de sus hijos o por trabajo, principalmente, expresando las diferencias que veían y que sentían al respecto. En una suerte de "*subir*" y "*bajar*", donde de hecho gesticulando con sus manos y dedos, indicaban "para arriba" o "para abajo".

"...Es que se nota po'...yo tengo mi hijo el más chico el que tiene trece años, le hice un tratamiento pal crecimiento y yo gaste dos millones por ese tratamiento y tenía que ir a Providencia (indica con su dedo hacia arriba) todos los meses a control, entonces cuando yo salgo de mi comuna, el hecho de subir la pirámide, es otro país!...Es más lindo, donde yo vivo hay caca de perro por todos lados...La gente es sucia en la calle, pidiendo monedas, entonces tú subes la pirámide (vuelve a indicar con su dedo hacia arriba), no se ve la gente pidiendo plata, en las plazas anda haciendo gimnasia, se ve gente que tú la puedes pasar a llevar y no

<sup>89</sup> "*Cumali*" viene de "cuma", que es un sinónimo de "flaite" o "naco"; "*Lo Pasto*", viene de "*la pasta*", pasta base, resina de la cocaína, una droga muy dañina que se asocia con los jóvenes que viven en esta comuna, como principales consumidores.

te va a pegar, es otra la educación, es mucha la diferencia...pero, no por eso uno tiene que decir "hay yo vivo aquí y voy a ser pobre...", (Tamara, Conchalí).

"...Entonces no hay lugares seguros, parques recreativos digamos para los niños...o en general, tú cuando vas digamos a Las Condes o así, tú ves muchos sitios...yo estuve mucho tiempo trabajando en Parque Arauco (plaza comercial), estuve diez años ahí... bueno la cuestión (indica con el dedo hacia abajo) es que tú ves todo exactamente igual te llega a dar pena porque en invierno es todo plomo (gris) o café, humedad, plomo... y tú vas, y esa misma cosa como cuando uno va a Maipú, puras áreas verdes, arbolitos, plantitas, flores, solamente eso hace que las personas sean un poco más felices, el ver color te hace feliz y si tú ves siempre lo mismo, que el pavimento quebrado, la micro que salta, todas ese tipo cosas...allá hay más cultura y hay más recursos..." (Edna, Conchalí).

"...Si porque aquí todo destruyen, lo mismo acá, pusieron unos juegos, cuando recién los pusieron habrán durado yo creo que un mes bien y ya estaban rotos, ya no estaban los columpios, en cambio para allá para arriba, obviamente siempre están cuidando esa cosa de hacer tira los juegos, no lo hacen, porque tú vas y todas las máquinas están buenas, acá pones máquinas y al otro día no están..." (Antonia, Conchalí).

"...Es totalmente diferente acá...te colocan esos container para la basura, la gente la tira igual afuera..." (Viviana, Conchalí).

"...Le puedo decir una cosa...mire, yo tuve que hacer unos exámenes porque estaba en la clínica Santa María (clínica en un sector acomodado de la ciudad, donde hay muchas especialidades), porque la medicina es pésima acá en este sector y sacamos hora y nos dijeron que allá había un buen médico para eso, fuimos y yo entre...le digo una cosa? en el Lucas Sierra donde nosotros nos atendemos, el baño no tiene la puerta buena, a veces la llave está corriendo, la tasa del wáter es asquerosa, hediendo...entonces ya po', vamos y entramos al baño de la clínica... había papel para colocar en el baño, había confort (papel higiénico), había dispensador y toalla nova para las manos, había jabón, el mismo baño, usted dice que son mínimos, pero comparado con los baños de un consultorio acá..." (Bárbara, Conchalí).

Las diferencias en la ciudad, son percibidas por estas mujeres como situaciones que obedecen al tipo de gente que vive en cada sector. Obedece a los modales, la cultura y la educación, en una suerte de "admiración" a los ricos, no sólo desde una perspectiva material, sino que además desde un reconocimiento moral (Sayer, 2005). Admirar a los ricos y despremiar a los pobres y sus lugares, aparece en este contexto como un legitimador de la desigualdad. Ninguna de las entrevistadas cuestionaba o dudaba de cómo obtuvieron sus fortunas aquellas personas que viven en las zonas residenciales de la ciudad de Santiago, lugares que además ellas aspiran puedan sus hijos lograr a habitar en un futuro posible.

La percepción de injusticia social y a la vez de reivindicación, que pudo existir en un Chile dictatorial en los años ochenta, se ha diluido completamente por el sentido del mérito y del esfuerzo personal. Los que tienen más, es porque se lo merecen y lo han logrado con esfuerzo. Algunos les ha costado más, pero un modelo como el neoliberal chileno, además es “esperanzador”, en que todo el que se esfuerce y de lo mejor de sí mismo puede llegar al éxito.

La principal expectativa futura de estas mujeres, es la educación de los hijos. Para ellas la movilidad social, de la que tanto se habla en Chile, se basa en la educación de los hijos. En este sentido, los relatos evidencian las aspiraciones de que los jóvenes salgan de sus comunas y puedan acceder a mejores oportunidades educativas en una sociedad profundamente desigual y segmentada. Las tensiones entre el “discurso” – meritocrático, del esfuerzo individual, etc.- y la “realidad” de la (in) movilidad social se expresan claramente en las narrativas de las mujeres entrevistadas.

“...Yo gracias a Dios le he dado educación a mi hija, yo tuve la suerte, y doy gracias a Dios, de tener una hija muy aplicada, ha estudiado casi todos los años con beca, los primeros años yo pagaba veinticuatro, veinticinco mil pesos mensuales para que ella no pidiera un crédito, ella se ha ganado todas las becas, pero es un mérito de ella...ella es súper cabezona (aplicada), de hecho ella sale este otro año y ella tiene un roce social...yo no miro en menos a nadie, nunca he mirado en menos...pero, ella tiene un vocabulario, tiene su forma de ser, de vestirse, su roce es totalmente diferente, ella podría quedar lo más bien de Providencia para arriba, por la educación que yo me he dedicado a darle, porque yo quiero que ella sea más que yo...yo no termine mis estudios, pero yo a ella la veo como los logros que yo no conseguí... y siempre la apoyo...ella es feliz, ella está todo el día en la universidad...pero, yo digo, va en uno de repente, donde yo vivo es bien feo, pero yo no puedo arreglar el entorno, pero yo tengo que ser mejor persona que los que yo tengo al lao' y cómo lo consigo, dándole educación a mis hijos, que es lo único que les puedo dejar, yo me mato por mis hijos, yo si tengo que trabajar día y noche lo voy hacer para sean profesionales...no esperando que me devuelvan, yo quiero que sean más que yo, y uno puede hacer la diferencia, uno tiene que inculcarles a sus hijos “tú tienes que estudiar para tener un buen pasar”, por ser mi hija está estudiando ingeniería civil industrial... a ella la pueden tomar como profesora, va a ganar mucha plata y ella me dice: “mamá, yo no quiero que usted trabaje más, y nos vamos a ir a vivir no sé dónde...”, (Edna, Conchalí).

El deseo aspiracional de estas mujeres plasmado principalmente en la educación y el logro de los hijos, contrasta con una realidad donde el “*suelo no*

*alcanza*”. El discurso neoliberal chileno, del éxito, del desarrollo, del crecimiento, se pone en tela de juicio, donde a pesar de haber incrementado el empleo formal y recuperado los salarios mínimos, esto no ha sido suficiente para que las familias “vulnerables” no vuelvan a caer en la pobreza.

## **El Apoyo Familiar: su Discurso acerca de la Pobreza y de los Pobres**

El discurso de los Apoyos Familiares tiene matices propios, que contrastan con el de las beneficiarias y en ocasiones, también con el discurso institucional. Los A.F son principalmente profesionales del área social, trabajadores sociales, que poseen alguna especialización en el trabajo con familias y a nivel comunitario, además de una vasta experiencia en terreno. Sus relatos evidencian profesionalismo en su trabajo con las familias y una marcada convicción de que los están apoyando a superar la pobreza. Llama la atención en sus relatos, la ausencia de conceptos como derechos, ciudadanía, igualdad, equidad de género; etc., que son conceptos muy presentes en la definición de la política social chilena. En contraste, la intervención se basa más en los conceptos de recursos, fortalezas, debilidades, capitales; etc. evidenciando un fuerte disciplinamiento de los pobres (Soss, et.al. 2011).

El objetivo principal de estos profesionales, es que las familias tengan un *cambio de actitud* frente a su situación de vulnerabilidad, que puedan ver las fortalezas que tienen frente a las adversidades, para lograr una mejor calidad de vida. Esto se relaciona con las redes de apoyo, a fin de que las personas conozcan los beneficios y programas a los que tienen acceso, y a partir de *pequeños cambios y transformaciones sutiles*, puedan visualizar alternativas y caminos. Los A.F se

definen como un *guía, como un orientador, como un acompañamiento a las familias* durante dos años, donde la creación de un vínculo de confianza es indispensable para el éxito de la intervención. Ahora bien, si la familia supera o no la pobreza, ya será parte de su propia responsabilidad, tal como declaró una de las *profesionales*: “...superar la pobreza, es 99% responsabilidad de la familia...”. Así, el Estado, a través de este apoyo familiar y el apoyo socio laboral, aportarían este uno por ciento, por medio de un “*empujoncito*”, un apoyo, que complementa a las *metas que ellos mismos se propongan*, ya que suponen que *querer es poder*.

La idea es no generar *dependencias*, sino potenciar la *autogestión* de las familias. Para esto el Fondo Solidario de Inversión Social, FOSIS, desarrolla una metodología que ellos mismos definen como *muy lúdica, didáctica e ilustrativa*, para que *los pobres* puedan comprender el mensaje. La metodología tiene sesiones y temáticas claramente establecidas que los A.F deben desarrollar con las familias durante dos años; les entregan su propio cuaderno para que vayan aquí anotando *sus sueños, sus metas y los plazos para lograrlos*. Al cabo de estos dos años, se terminan las veinticuatro cuotas de las transferencias y se hace un egreso del Programa. Las familias que no han completado las sesiones, tienen la opción de seguir trabajando por seis meses más, pero sin lugar a transferencias, ni ningún tipo de bonos, sólo se extiende la visita del A.F de manera más espaciada, con el objetivo de finalizar las 19 sesiones.

### **La Misión del Apoyo Familiar: Un Cambio de *Paradigma, un Cambio de Swicht en las Familias***

Un aspecto esencial en la intervención de los A.F, es que las familias tengan un *cambio de actitud* frente a diferentes dimensiones, sobre todo en torno al trabajo, la educación de las mujeres y de los hijos principalmente, y cambios en las dinámicas familiares. Cambiar el paradigma, la forma de pensar, un cambio de “*swicht*” como plantea una profesional, es la misión principal de los A.F. Se realiza

una intervención directa e individualizada con las familias, identificando sus necesidades, pero sobre todo sus fortalezas y recursos que les permitirán generar estrategias para superar la pobreza. A esto se agrega la intervención del Apoyo Socio Laboral, y conjuntamente se lleva a cabo la metodología de trabajo del Programa.

Como hemos señalado anteriormente en los antecedentes de los PTMC en la región, junto a un marco general de estos los programas, hay matices y rasgos propios que hacen a la especificidad de cada programa. En el caso de Chile, se señaló en el análisis documental, la figura particular de un profesional que intervenga directamente con las familias y en la privacidad de su domicilio, es un rasgo específico del Programa Familias. A pesar de los cambios de administración, la dinámica del Programa ha continuado siendo la misma, un profesional que guíe, oriente y acompañe a las familias de manera personalizada. A su vez, esto puede realizarse porque la pobreza extrema<sup>90</sup> afecta a un segmento minoritario de la población, en un país relativamente pequeño con 18 millones de habitantes.

En las definiciones de los A.F, su misión es clara: apoyar a las familias, guiarlas, acompañarlas, orientarlas, contenerlas y entregarles las herramientas para que luego ellas puedan ser autónomas en la resolución de conflictos y en la superación de la pobreza.

“... Trabajemos harto el tema de salud mental, yo creo que lo psicosocial se define mucho en el bienestar mental de familia y autocuidado y desarrollar estabilidades para poder permitir enfocarnos en el tema laboral, si no estamos bien en el tema más, humano, de la confianza, de la salud de los niños no hay nada que hacer en el tema laboral...entonces cambiarles el switch a la gente es complejo.” (Carolina, A.F, Lo Prado).

“...Sí, el hecho de que la gente genere recursos de manera autónoma, o el tema de la capacitación también es muy importante, que la gente acceda a procesos de capacitación, yo creo que genera cambios fundamentales en las familias...mira nosotros trabajamos con familias que fueron Puente, pasaron al Ingreso Ético, y

---

<sup>90</sup> La pobreza extrema por ingresos, afecta en Chile a un 3,5% de la población (Ministerio de Desarrollo Social Encuesta de Caracterización Socio Económica Nacional, CASEN, 2015).

hoy día son Familias de Seguridades y Oportunidades, y que la mamá fue del Puente, son familias históricas beneficiarias de estos proyectos, entonces que hoy día la hija menor se capacite, salga a trabajar y genere luktas (dinero) de manera autónoma y tenga la proyección de que su hijo vaya a la universidad, ya está hablando de un cambio de paradigma en los beneficiarios, en los usuarios, y yo creo que pa' allá va la apuesta..." (María, AF, Lo Prado).

"...Bueno es un acompañamiento a las familias, orientar, guiar, que es lo que dice en sí el manual, pero más que eso si tú me preguntas, o sea qué hago? Es motivar a la gente, muchas veces es contención, a veces derivarlas, porque a veces por ignorancia hay trámites que no realizan, o simplemente no sabían que estaba el beneficio y uno las orienta, las guía ya, y también el componente que yo te decía hartó que más motivar, hay mucha gente que sí maneja las redes, si tienen conocimiento, pero les falta alguien que les diga "pero, vaya", como alguien que insista para que realice la acción que tiene que hacer...", (Sonia, A.F, Conchalí).

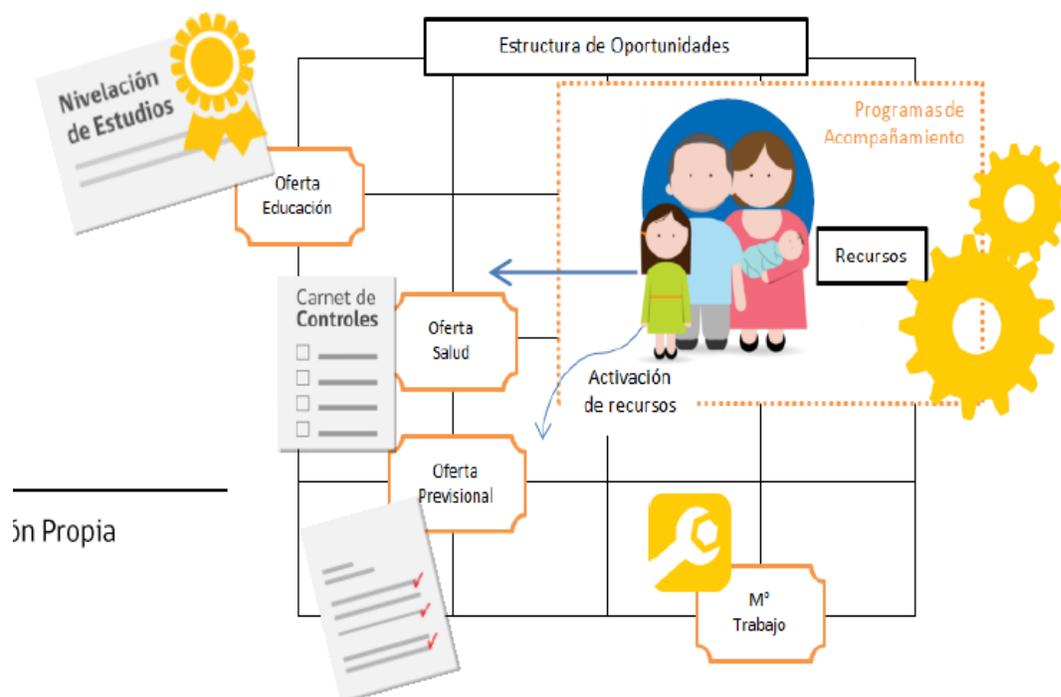
La motivación de los pobres es una labor muy importante del A.F, de hecho es la acción inicial que estos profesionales realizan. Como planteaban en las entrevistas, muchas veces la gente se encuentra "*deprimida*", "*desanimada*", y por lo tanto una primera tarea es animar a las familias y explicarles que a través del trabajo que se va a realizar ellos podrán mejorar su situación. Al respecto algunos autores señalan que se corre el riesgo de celebrar la felicidad en la pobreza o el bienestar en la vulnerabilidad, pueden intentar convencernos que siendo pobres podemos igualmente ser felices y que, para estar bien, basta tener la disposición a valorar las cosas buenas de la vida (Jiménez, 2012).

Varios trabajos e informes recientes sobre el bienestar subjetivo en Chile, señalan que en general los chilenos de los diferentes grupos sociales, se sienten satisfechos con sus vidas, pero inconformes con la sociedad, con un malestar general que les provoca frustración, desmotivación, desánimo y hasta depresión (PNUD, 2016). Por lo tanto no sólo los pobres estarían desanimados, desmotivados o frustrados.

### **Los Pobres como Portadores de Recursos: *Las Fortalezas en la Pobreza***

Uno de los supuestos más importantes en la intervención de los A.F, inspirado en el enfoque de la vulnerabilidad, es que las familias pobres cuentan con recursos que estos profesionales tienen que contribuir a activar. Se transitó así desde condiciones mínimas en el Programa Puente, a una Matriz de Recursos, en el Programa Familias. Desde aquí se desprende, la idea de que todas las familias tienen recursos personales y familiares; estos recursos se encuentran en diferentes niveles de desarrollo, es decir, hay familias que pueden tener un recurso, como la educación por ejemplo, mucho más desarrollada que otra familia de composición similar; por ello los recursos pueden ser fortalecidos y desarrollados (FOSIS, 2013).

Estos elementos se sustentan en el Enfoque AVEO: Activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades. Aquí la primera corresponde a la Dimensión Microsocial, que define que los recursos se constituyen en activos cuando los hogares acceden a las oportunidades que les ofrece el orden institucional. Por otro lado, se encuentra la Dimensión Macrosocial, que se relaciona con la Estructura de Oportunidades, entendida como la oferta de oportunidades que brinda el Estado, el mercado y la sociedad, que favorece la movilidad social y la integración al sistema de bienestar de los hogares de familias en situación de pobreza extrema (Kaztman y G. Wormald, 2002). La vulnerabilidad es un fenómeno multidimensional que no obedece únicamente al nivel de ingresos de una persona, sino también del entorno, específicamente de su posición en la Estructura de Oportunidades. Por ejemplo, una familia que habita en un lugar con una oferta de empleo alta se encuentra en una mejor posición en la estructura que una que se sitúa en un sector con baja oferta laboral. En resumen, el diseño del Ingreso Ético Familiar, hoy, Familias, se basa en el concepto de que la vulnerabilidad social de las familias está dada por el nivel de activación de los recursos personales y familiares, y por la posición en la que se ubican en la Estructura de Oportunidades (FOSIS, 2013). El esquema, se puede ilustrar de la siguiente manera:



**Fuente:** Manual de Gestión de la Matriz de Recursos, Programa Ingreso Ético Familiar, Fondo Solidario de Inversión Social, FOSIS, 2013.

Como ya se señaló previamente, el enfoque plantea que hay una estructura de oportunidades disponibles que proveen el Estado, el mercado y la sociedad y que las familias desconocen y pueden estar desaprovechando; el acompañamiento familiar y laboral permiten aprovechar dichas oportunidades, cuando se activan los recursos personales y familiares para hacer uso de ella, por ejemplo a través de las redes en educación y salud. La activación de los recursos por parte de los A.F se vinculan con una serie de temáticas, que no sólo abarcan competencias laborales, sino que también, competencias parentales, dinámica familiar; llegando incluso a cuestiones respecto de los hábitos de higiene de las personas, los cuidados y limpieza de sus casas. Aunque algunos relatos evidencian cierta incomodidad en los A.F por abordar temas tan privados y propios

de la intimidad personal y familiar, también vemos como emerge la dimensión moral y paternalista de esta metodología, que considera inadecuados los “hábitos” de los pobres, por lo que es necesario de “reeducarlos”, evidenciando la intencionalidad subyacente de un claro disciplinamiento de las familias desfavorecidas (Soss, et. al, 2011; Agudo, 2016). Nuevamente, la pobreza aparece como un problema de “comportamiento”, que es necesario reorientar.

“...nuestra búsqueda es que ellos se reconozcan como portadores de recursos, entonces queremos que se reconozcan como fuente de recursos, queremos que esos recursos se fortalezcan y yo creo que la meta final, es generar autonomía en la familia... al final ocupamos siempre, mucho la lógica de la línea con la familia, pasamos por esto porque es un proceso, un medio para llegar a algo mayor... a mí me ha pasado por ejemplo con familias que “¿cuál cree usted que es un logro importante?”, y me han dicho, “un logro importante es haber quedado en el Programa”, entonces ahí hay que darle la vuelta a que entiendan que esto es un medio para otra cosa y no es el fin de algo...” (María, AF, Lo Prado).

“...Al analizar el material en sí, tanto los libros con los cuales trabajamos, como las tarjetas, y que es como un foco importante del trabajo que realizamos también, que es el tema de los recursos...que apuntan a un cambio de actitud, hay muchas tarjetas que hablan de actitud, ahora en la práctica no sé si el trabajo, tal como está estipulado ayuda a un cambio de actitud, no es cambio cualquiera, ya, es un cambio que requiere de mucho más tiempo, de quizás...o de otras estrategias para poder hacer un cambio actitudinal en las personas, pero sí creo que está el tema actitudinal, al menos desde los recursos con los que contamos...” (Margarita, AF, Lo Prado).

“...Como por ejemplo, no sé po’...el tema de que hay gente que no tiene el hábito de bañarse, lo que a lo mejor para uno es obvio...y a lo mejor uno le dice de una manera lo más sutil posible, pero para ellos no es, no es hábito po’, el tema de los baños, el tema de mantener a lo mejor la casa limpia, el tema de que tiene que enviar a los niños al colegio, que tiene que ir a sus controles...” (Sonia, AF, Conchalí).

El discurso que subyace al Programa y su metodología, es que la pobreza no es sólo es un tema material (relacionado con la desigual distribución de recursos, o con la estructura de constreñimientos, por ejemplo, temas no abordados por el programa) sino que está básicamente relacionada con las *actitudes* de los pobres hacia el trabajo, la educación, las relaciones familiares. De esta manera, no se trata de redistribuir recursos o cuestionarse acerca de la calidad de las oportunidades que brindan las estructuras donde supuestamente los

pobres deben “activar” sus recursos. Si el problema de la pobreza no es la estructura sino *los propios pobres* (sus valores, comportamientos y actitudes), esta se “combate” modificando su comportamiento, supuesto que subyace a la mayor parte de las “condicionalidades” de estos programas de transferencias monetarias.

Al analizar las políticas sociales y este tipo de Programas, como mecanismos de poder, a través de las cuales se pueden reproducir y transmitir discursos, se encuentra la intencionalidad de corregir conductas, como inercias culturales y prácticas por medio de las cuales las familias pobres supuestamente pueden incluso perpetuar su condición, reavivando los supuestos de la cultura de la pobreza.



**Fuente: Manual de Gestión de la Matriz de Recursos, Programa Ingreso Ético Familiar, Fondo Solidario de Inversión Social, FOSIS, 2013.**

Como se aprecia en la imagen, que es parte del material con el que trabajan los A.F, se plantea la definición del recurso: *hábitos de limpieza y aseo corporal y bucal*, que corresponde a un tipo de capital identificado con colores: *color azul, capital humano* (cada capital se identifica con diferentes colores); y el nombre del recurso a trabajar, que sería en este caso: *higiene personal*. Para trabajar este tipo de temáticas, todos los A.F, manifiestan la dificultad y la sutileza con la que deben hacerlo, ya que a nadie le gusta que le digan cómo limpiar la casa, cómo bañarnos, cómo lavarnos los dientes, o cómo criar a nuestros hijos. Estos son rasgos distintivos de la orientación de la política social neoliberal, que transforma a los problemas sociales en carencias individuales, por lo que el objetivo es moldear el comportamiento de la población, los programas están diseñados para enseñar las normas predominantes de la sociedad (Soss et.al., 2011).

Sin embargo, es conveniente recordar, siguiendo a Simmel, que pobres, ocupan un lugar en el orden social, y por ello son objeto de intervención, incluso en este tipo de ámbitos. Existe una relación fundamental entre quienes son categorizados como pobres y la sociedad de la que forman parte (Simmel, 1908). Los pobres, son objeto de asistencia por parte del Estado; por lo que se convierten en una categoría social, donde no sólo son definidos por sus carencias materiales, sino también juzgados por sus valores, sus comportamientos, sus prácticas, su cultura. No se plantea si hay una adecuada provisión de agua, drenaje, recolección de basura, etc. en las áreas más desfavorecidas, etc.; de lo que se trata es de cambiar los hábitos de higiene y limpieza.

“...Pero finalmente lo que trabajamos son hábitos...en eso son los como de orden, limpieza, aseo, hábitos de higiene, de prevención de riesgos, como que de cierta manera la familia también visualicé que hay pequeños cambios que puede hacer ella y que hay cosas que tampoco dependen de tener grandes recursos, ya, de tener tantos recursos, por ejemplo no sé, si tú pones una plantita en la casa se te ve más bonito que si tenías todo lleno de basura, entonces por lo menos esos cambios que son bien sutiles, pero también van reflejando el ánimo de las personas que viven ahí po’ y de cómo ellas se relacionan, o sea nosotros les planteamos que si tú tienes una pieza, pero si tú no la iluminas, obviamente eso te

va a llevar a tener una sensación de que...no sé de angustia, porque va a estar todo cerrado, sin iluminación, en cambio, hay pequeños cambios que puedes hacer que pueden mejorar tú entorno...Osea hay casas que de verdad... tienen cero hábito! Mira, a mí me causa de repente extrañeza, porque todo lo vinculan como al tema de la pobreza, a mí, para mí no tiene que ver con un tema de la pobreza, porque yo he visitado muchas familias durante estos años y he visto familias muy pobres, pero muy ordenadas, limpias, muy pulcras y hay familias que yo he visitado y que, sin embargo, se encuentran en las mismas condiciones, o que tienen un poquito más, pero no tienen esos hábitos, entonces yo creo que también va en una tema de formación, de educación, va un poco también creo que en el tema de esta herencia familiar, de esta identidad familiar que se va generando, este sentido de pertenencia donde también vamos de cierta manera, transmitiendo y vamos replicando también lo que traemos de atrás po', lo que traemos que nos enseñaron, entonces ahí vemos como de cierta manera normalizamos situaciones que a lo mejor para el resto de las personas suenan como...que no sé po'...pa' ninguna persona sería normal fumar dentro de la casa y tirar las colillas al suelo o pa' la gran mayoría eso ya nadie lo hace, pero, sin embargo, vemos que hay familias que sí lo hacen, pero es como una carga que traen desde la falta de la educación que les dieron los padres, de los hábitos que les entregaron..." (Juan, AF, Conchalí).

### **Motivando y Orientado a los Pobres: De Condiciones Mínimas al *Sueño Familiar***

Como señalamos anteriormente, mientras que en el Programa Puente se debían cumplir 53 condiciones mínimas para egresar del Programa, en Ingreso Ético y Familias se trabaja en base a un Plan Familiar, diseñado de acuerdo a los recursos con que las familias cuentan.

Como destacamos en el análisis documental de los programas, algunas evaluaciones de Puente evidenciaron que en varios casos las familias cumplían a priori con parte de estas 53 condiciones, sin haber mediado la intervención del Programa (Universidad de Chile, 2004; Serrano 2005; Raczynski y Serrano, 2005; Asesoría para el Desarrollo, 2005; PNUD, 2008; Larrañaga y Contreras, 2010). A partir de esto, se consideró que para aquellas familias que aún no estaban informadas y conectadas a la red de protección social, era necesario seguir reforzando esas áreas, labor que los A.F siguen realizando actualmente.

El Plan Familiar que debe elaborar cada familia conjuntamente con su asesor, se construye en base a un “*sueño*”, algo que la familia anhela y siente que podría llegar a lograr, a través del proceso de intervención del Programa. Estos “*sueños*” generalmente se relacionan con la casa propia y la educación de los hijos, que pueden llegar a la universidad. Como plantearon los AF en las entrevistas, “es difícil hablar de sueños con las familias pobres”, ya que generalmente enfrentan una serie de problemáticas, sin embargo, cada asesor adecua el lenguaje o busca diferentes estrategias para llegar a plantear un “sueño familiar”.

“...Yo a veces cambio las palabras obviamente, ¿qué piensa usted que se puede superar? los anhelos, los objetivos familiares, porque la palabra sueños es como sueños así po’...Por ejemplo, yo pocas veces uso la palabra sueños, yo lo transformo a veces con objetivo, anhelo, con acciones de superación más que nada, pero la palabra sueños es muy potente por ejemplo para la gente que está en esas condiciones...” (Carolina, AF, Lo Prado).

“[...] Con ciertas familias, es súper complejo hacerlos soñar es abstracto...y la gente es concreta, la gente está acostumbrada a la realidad, y más de una vez me ha pasado que me dicen “pero, señorita para qué voy a soñar yo?, hablemos de lo que tenemos que hablar, dígame de lo que necesita hablar usted, pero para que voy a soñar?”...con algunas familias se hace complejo, entonces ahí quizás hay que darle una vuelta...”, (María, AF, Lo Prado).

En un contexto que se asemeja a una escuela (de autoayuda), donde los miembros de la familia son los alumnos y el A.F el maestro, “que sabe” lo que es mejor para el alumno, al ingresar al programa cada familia recibe una especie de cuaderno o archivador, donde registra el trabajo de cada sesión, escribe su *sueño* y organiza las *metas* y los *plazos* para poder lograrlo. El A.F trabaja con un cuaderno similar, que es un manual con el que va guiando cada sesión y las temáticas que corresponden. El cuaderno de las familias cuenta con dibujos, láminas, imágenes, que van mostrando las acciones que deben realizar y una especie de mapa de la comuna que deben ir llenando con los servicios e instituciones que van conociendo, a medida que avanzan en el Programa.

### ***Paternalismo y Asistencialismo Disfrazado: Integración y Contradicciones de los Apoyos Familiares frente al Discurso Institucional***

El tipo de intervención realizado por los A.F no es visualizado por éstos como paternalista o asistencial. Por el contrario, siguiendo la metodología del programa, en sus relatos resaltan la *autonomía, autogestión de las familias, sostenibilidad de la intervención*; etc. En términos generales, consideran que intervenciones asistencialistas son las que realiza el municipio, que contrasta con su propio trabajo.

Como revisamos en capítulos previos, hay diferentes maneras de visualizar y conceptualizar las acciones paternalistas y asistenciales en los programas sociales. En el paternalismo neoliberal, característico de los programas sociales en Chile, el Estado pretende “gobernar” la pobreza, a través de estrategias que enfatizan la necesidad de autonomía y autogestión de los pobres, para lo cual se requiere previamente pasar por un “filtro” donde deben aprender a ser mejores ciudadanos para fortalecer su integración (Soss. Et, al. 2011). El discurso de la autonomía, se sustenta en que los A.F. entregan las herramientas a las familias para que luego puedan ellas continuar este proceso; se trata de *mostrarle* a la gente los beneficios a los que pueden acceder, acercarlos a la red, apoyarlos a realizar algún emprendimiento, pero no a generar dependencia. Sin embargo, en los relatos de las beneficiarias, quienes estaban en etapa de cierre del Programa, manifestaban que estaban tristes que tenían “*pena*”, porque no querían dejar de ver a sus A.F; para ellas son casi “*amigas*”, con las que se comunicaban incluso por whatsapp. Cabe cuestionarse entonces si el A.F se trata de un profesional en casa? Un terapeuta? Un amigo?. Se hace difícil distinguir los límites de una intervención profesional que tal parece un terapeuta, que a medida que acompaña a las familias en un proceso de superación de su situación socioeconómica, también los orienta respecto del autocuidado; de los hábitos alimenticios, hábitos de higiene, cuidado de la casa; etc. Y a su vez, va conociendo espacios cada vez más íntimos de las personas y sus familias, conocen sus historias, conocen sus

necesidades y se van involucrando, en una intervención que hace difuso llegar a comprender ¿quién pone los límites?, y la necesidad de que la intervención funcione de este modo.

Tal como lo señalaron los A.F en las entrevistas, el trabajo que realizan con las familias requiere establecer un vínculo para lograr generar confianza y de este modo la familia permita que este profesional los visite durante dos años en la intimidad de sus hogares y se sientan comprometidas de realizar lo pactado en el Plan Familiar. Cuando hay crisis o dificultades cotidianas en las familias, por ejemplo, al momento de realizar la visita, la metodología se puede dejar de lado y se produce una escucha y contención por parte del profesional. Como describe una de las A.F *es un vínculo casi terapéutico* con la familia.

“[...] Nosotros establecemos una relación cercana, es cercana...en lo personal yo trato harto de trabajar con la idea de la horizontalidad, entendiendo que hay roles diferentes, pero en una lógica horizontal...yo creo que hay una negociación permanente con la familia, o sea la familia sabe que no es una visita, es una sesión de trabajo, pero también la familia sabe que cuando necesita contención, también lo puede tener...es decir, yo llego con mi carpeta, “tiene su libro?, si, perfecto, vamos a trabajar en el libro”, (María, AF, Lo Prado).

De esta manera, la presencia de un profesional en el hogar está diseñada para que éste guíe, oriente y sugiera a *los pobres* estrategias para mejorar su calidad de vida, trabajando en las *actitudes* que deben cambiar para superar la extrema pobreza. Los profesionales *enseñan* a las familias cuáles son las actitudes y comportamientos más adecuados para superar su situación, lo que nos habla de un claro disciplinamiento de los pobres y de una visión marcadamente individual de la pobreza. Este disciplinamiento, ciertamente, no se da de un modo agresivo o impositivo sino estableciendo relaciones de empatía y horizontalidad. Se trata, pues, de una intervención paternalista, donde hay una figura “experta” que les dice a los pobres qué hacer y cómo hacerlo, de manera que éstos asumen su situación de privación como un resultado de comportamientos previos inadecuados. Así, el paternalismo va acompañado y reforzado por un proceso de autoculpabilización.

Así, los A.F revelan en sus relatos las concepciones de familia que subyacen a este tipo de programas: familias más “exitosas” (*que hacen lo que deben hacer*) y por tanto son merecedoras del programa y familias “disfuncionales” que no se comprometen y están sólo por los bonos, aunque no son merecedoras de los mismos. A pesar de ser una intervención claramente directiva y normativa, los A.F plantean con una fuerte convicción que son las propias familias las que deciden qué hacer en base a sus recursos; ellos no les dicen qué deben hacer, sino que sólo orientan el proceso. Si bien, algunos señalan aspectos en torno a los derechos, en general su opinión es que es necesario que las familias se comprometan a ciertas cosas, porque sólo darles el beneficio, sin pedirles nada a cambio fomentaría el asistencialismo. El asistencialismo se concibe como la entrega de beneficios o ayudas a las familias sin comprometer ninguna acción a cambio, lo que fomenta la dependencia e incluso el abuso de la gente. Nuevamente, el neoliberalismo bajo la piel: hay que pasar de ser pobres a empresarios de uno mismo.

**“ [...] va mucho también en cómo la familia va tomando también las oportunidades y yo creo que eso también va con el tema de cómo ellas logran visualizar que pueden salir adelante**, ya, que son capaces, que tienen la capacidad de poder salir adelante versus otras familias que efectivamente están en este círculo que se forma por este tema de las transferencias...de hecho a mí me han llegado a decir, cosas que por ejemplo que ya no trabajan porque les van a quitar los bonos, cachai?, entonces para qué van a trabajar si están recibiendo ciento cincuenta mil pesos de bono y si se los quitan, ellas van a ganar doscientos mil pesos trabajando y dejando a los niños solos, versus quedarse en la casa, recibir ciento cincuenta y cuidar a los niños, entonces tú te das cuenta como ellas de cierta manera van **aprendiendo a jugar como con este sistema, pero siguen en la misma situación**<sup>91</sup> y... no sé...hay otras familias que pucha tú ves que juntan no sé, van juntando los ingresos o a las transferencias monetarias, les van dando un sentido, las van ahorrando, he tenido familias que con esa misma plata han ido juntando pa’ tener su casa propia [...],aunque estas transferencias van generando también un círculo vicioso en algunas familias, yo creo que de repente hay que apostar a cosas más grandes que transferencias condicionadas, o sea a cambios más reales, yo creo que aquí hay deficiencia en el tema de los salarios, hay deficiencia en el tema de la salud, deficiencia en el tema de la educación, que yo creo que sí se mejoraran, no sería necesario entregar transferencias condicionadas ...” (Juan, AF, Conchalí).

---

<sup>91</sup> Las negritas son propias.

Aunque está presente en los discursos de algunos A.F una mirada más crítica sobre los constreñimientos estructurales, el discurso del esfuerzo individual parece ser más fuerte. Así más allá de estos constreñimientos, *cuando las familias realmente quieren pueden* superar la pobreza. Las familias que se esfuerzan pueden llegar a ser *microempresarias* –sobre todo las mujeres-, manera por excelencia de superar la pobreza en los supuestos del programa. De hecho, vimos en las entrevistas que las mujeres beneficiarias se definen como “*mujeres emprendedoras*”, trabajando desde sus casas.

### **El Egreso del Programa: “La Graduación de la Pobreza”**

El Programa Familias tiene un plazo de intervención fijo y previamente establecido: cuando terminan los dos años y las 19 sesiones, se terminan también todos los bonos. Se supone que la familia ya está lo suficientemente empoderada, sobre todo la mujer, para continuar autónomamente en desarrollo de sus sueños y de las metas que se establecieron al iniciar la intervención. La idea también, es que el emprendimiento o las acciones que realizaron con el Apoyo Socio Laboral, continúen porque esto implica la sustentabilidad en su ingreso familiar. Como vimos al realizar el análisis documental, en algunos casos, cuando no se logra terminar el proceso de las 19 sesiones, esto se puede extender por seis meses más, si la familia está de acuerdo, pero los bonos no continúan, son sólo 24 cuotas, que finalizan automáticamente cumplidos los dos años en el Programa.

En las entrevistas, varios de los A.F manifestaron que tienen familias con las que continúan trabajando, a pesar de haberse terminado los bonos; a veces son familias que iniciaron con ellos, pero también hay familias que son “*heredadas*”, es decir, que venían de un trabajo con otro asesor. Algunos manifestaban que las familias aceptaban esto para “*cerrar*” debidamente el proceso, aunque con una suerte de saturación tanto de las familias como por parte del profesional. Finalmente, superación de la pobreza es considerada una responsabilidad de las

familias, reafirmando un discurso individual de la misma, como ya hemos señalado.

Sugerimos la idea de la “*graduación*” de la pobreza, puesto que el ritual de salida del programa se asemeja a una graduación escolar: las familias reciben un diploma en una ceremonia grupal, sin mediar ningún tipo de evaluación socio económica, según relatan los mismos A.F. Al término de este proceso, la principal diferencia que éstos destacan en cuanto a los pobres que han pasado por el sistema de Familias y los que no, se vincula directamente con el manejo de la información y la conexión a las redes de apoyo; tenemos así, pobres *informados* y pobres *desinformados*. Finalmente, para estos profesionales, la diferencia fundamental entre los pobres que han sido parte de Familias u objeto de alguna intervención, se relaciona con el manejo de la información y el uso de las redes.

“...Si hacemos una actividad simbólica cuando la familia egresa, hacemos unos talleres, hemos hecho desde el Puente talleres de egreso grupales; hacemos un taller donde definimos, cerramos varios temas y enfocamos lo que va venir ahora nuestros desafíos y hacemos una ceremonia chiquitita, entregamos un diploma y todo eso, como algo más simbólico...”, (Carolina, AF, Lo Prado).

Los A.F manifestaban, que si las familias no tuvieron el compromiso y la intención de desarrollar el proceso de trabajo conjunto, ellos no pueden hacer más por ayudarlas. Si las familias no demuestran interés, no cumplen con la coordinación de las visitas y las sesiones; etc. pueden ser interrumpidas del Programa; su derecho a “reclamo” se basa exclusivamente en el cumplimiento de los compromisos establecidos. El querer mejorar su calidad de vida y generar los cambios necesarios, depende de ellas. El Estado, a través de este Programa, entrega las herramientas y brinda las oportunidades, pero la parte más importante la deben hacer las familias. El esfuerzo de cada familia, se traduce en el éxito que pueda tener en el Programa, la pobreza se supera con esfuerzo, compromiso y méritos, es un problema de los individuos, y por lo tanto son ellos quienes deben responsabilizarse por su situación. Como planteaban Araujo y Martucelli (2011), la

vida es una lucha constante, con o sin ayuda del Estado, y si es sin este apoyo, tanto mejor, por cuanto el esfuerzo personal es fundamental.

“...Bueno yo creo que la necesidad económica la siguen teniendo, pero sí tienen más herramientas para un período más largo ya poder...o sea no porque termine el Programa va a ser algo inmediato que estén en una mejor situación económica, pero si tienen más herramientas para un par de años más seguir surgiendo...reciben proyectos de micro emprendimiento, aprenden un oficio, entonces igual quedan herramientas, de hecho eso es lo primero que les digo, que aprovechen esa parte, las transferencias son 24 cuotas, pero todo lo que ustedes puedan aprender va a quedar para ustedes, si puede hacer un curso, hágalo, si puede postular un proyecto, hágalo, si puede desarrollar alguna idea, hágalo, eso es lo que yo más enfoco...” (Anita, AF, Conchalí).

Uno de los aspectos más llamativos es que el egreso del Programa no implica ningún tipo de evaluación de su situación socio económica, para ver en qué condiciones egresan realmente las familias. Luego de 24 meses y 19 sesiones, el supuesto que subyace es, como se señaló anteriormente, que lo importante es “enseñarles a pescar”; si hay peces a o no, ya es un asunto de los pobres. Sin embargo, la vulnerabilidad y fragilidad de la estabilidad económica de las familias chilenas, es real, cualquier cosa puede pasar, en cualquier momento (Araujo y Martucelli, 2011). No basta con ser “ordenadita”, “planificada” y con esforzarse mucho para que los hijos (as) les vaya bien en la escuela, como manifestaban las beneficiarias; el sueldo no alcanza y los servicios básicos, son cada día de más difícil acceso.

### **Retomando las ideas centrales del Capítulo**

En este capítulo, hemos desarrollado el análisis de categorías y subcategorías que surgieron de las entrevistas realizadas en Chile. Este trabajo contribuyó de cierta manera a “confirmar”, muchos de los supuestos que ya habíamos percibido desde el análisis documental de Programas, donde revisamos la evolución desde Puente a Familias.

Si bien es claro, que a partir del Ingreso Ético Familiar, se agudizan los pilares de deberes y logros, más que una perspectiva de derechos, también es

cierto que el disciplinamiento de las familias pobres, viene sugerido desde que el programa inicio con “Chile Solidario” y Puente. Desde ahí, el acompañamiento “psicosocial”, como se denominó primeramente, era uno de los pilares fundamentales del Programa, el cual se ha conservado en sus diferentes versiones, ahora como Apoyo Familiar y Apoyo Socio Laboral. El paternalismo, es uno de los aspectos más particulares de este Programa, encarnado en la figura de estos profesionales “a domicilio”, que finalmente le dicen “qué hacer y cómo hacerlo” a las familias pobres, transmitiendo un discurso meritocrático.

Cuando la derecha regresa al ejecutivo, luego de veinte años de gobiernos de centro izquierda, el discurso del mérito y del esfuerzo se hace más patente. Sin embargo, al retomar la centro izquierda el poder, incluso desde una versión, se supone más hacia la “izquierda” (segundo gobierno de Bachelet), de lo que fue realmente la Concertación de Partidos por la Democracia; parte importante de la estructura del Subsistema de Seguridades y Oportunidades, donde está el Programa Familias, permanece. El discurso, nuevamente se orienta a darle un marco de derechos a los diferentes subsistemas que componen la red de protección social. Sin embargo, en el contexto chileno, ya sabemos que los derechos tienen un carácter más retórico que real, más moral que jurídico.

## VI.- CAPÍTULO

### México: La Experiencia “precaria” del Neoliberalismo

#### Introducción

Este capítulo se centra en el análisis de las entrevistas y grupos focales realizados en la Delegación Iztapalapa de la Ciudad de México, a Titulares Beneficiarias y operadores del Programa Prospera. Cabe destacar que Iztapalapa es la delegación con el padrón más amplio de titulares beneficiarias y vocales del Programa Prospera en áreas urbanas, con 36 mil familias beneficiarias y alrededor de 2500 vocales. Las beneficiarias entrevistadas residían principalmente en tres colonias de la delegación, donde casi la totalidad de las familias son beneficiarias, y llevan entre siete y diez años en el Programa. Estas corresponden a las colonias Citlalli, Maguellera y Paraje Zacatepec.

Al igual que lo observado en Chile, el discurso individual de la pobreza es transmitido por el Programa de Inclusión Social, Prospera y reproducido en el discurso de las beneficiarias, sobre todo de aquellas que corresponden a la figura de Vocales. Los matices propios del contexto, se vislumbran en el discurso del esfuerzo y en el “*echarle ganas*”; semejante al discurso del mérito y del merecimiento en Chile. Sin embargo, al parecer, en Iztapalapa con esforzarse no basta, después de más de siete años de ser beneficiarias y como ellas mismas declararon: “*seguimos necesitando el apoyo*”.

La transferencia que entrega el Programa, es visualizada y definida tanto por operadores (as) como por las beneficiarias como un “apoyo”, una “ayuda” del gobierno, no como un derecho, concepción que está prácticamente ausente en el discurso de estas mujeres. Al igual que en el Programa Familias en Chile, predomina una concepción permeada por el paradigma neoliberal en el que la

pobreza, lejos de vincularse la con la desigual distribución de recursos y oportunidades, tiende a responsabilizar a las personas de su situación.

El capítulo se estructura en una primera parte, en base al análisis de la entrevista individual, y los dos grupos focales realizados con las Titulares Beneficiarias. Posteriormente en una segunda parte, se analiza el discurso de los operadores de Prospera en Iztapalapa, los cuales corresponden a las siguientes figuras del Programa: Responsable de Atención (RA), Enlace de Fortalecimiento Comunitario, Enlace de Atención Ciudadana, y el Jefe de Unidad Regional (JUAR).

### **Comprobando la Pobreza: “*Nos investigan todo*”**

Como señala Fernández (2003), a los pobres se les investiga “in situ”. Los relatos de las beneficiarias son claros al respecto; el proceso de ingreso al Programa no es nada fácil, tampoco permanecer en él y aunque una familia resulte pre seleccionada según los criterios de elegibilidad del Programa (Reglas de Operación, 2017), puede permanecer en el padrón base por siete u ocho meses, antes de llegar a concretar su ingreso.

A través de la figura del “promotor social”, se realizan visitas domiciliarias a las posibles candidatas al Programa, donde se lleva a cabo una entrevista y evaluación socioeconómica, con un dispositivo móvil que contiene una serie de categorías y variables que al introducir la información, orientan al promotor respecto del nivel de pobreza y vulnerabilidad de las familias.

Para verificar que efectivamente necesitan el “apoyo” o la “ayuda” del gobierno, como señalan las propias entrevistadas, les preguntan “*de todo*”, les “*investigan todo*”. Las familias que lograron ser beneficiarias debieron someterse a una serie de procesos y encuestas, de hasta dos o tres veces para ver si calificaban para el Programa.

“...Me visitó...este...tendrá...es que ya ni me acuerdo... creo que fue en el 2002, desde el 2002, que me visitó este...ahorita está trabajando en Seguro Popular...este Jonathan, que antes era también de Prospera...él nos hizo una visita, llevando a toda su gente y nos fueron a hacer un levantamiento a la colonia, pasaron casa por casa, para ver si necesitábamos la ayuda o no...Bueno, ahí en la casa nos hicieron el estudio, con su pal...creo que se llama la maquinita... y ahí metían las respuestas que nosotros les dábamos y ahí nos daban una hojita que era este...morada si nos quedábamos en el Programa o verde si quedábamos en espera...”, (Elena, Colonia Maguallera).

“... Que cuántos hijos tenía, a qué se dedicaba mi marido, que cómo era mi casa...que cómo le echaba agua al baño, que cuántos cuartos tenía, con quién vivía...porque yo vivo con mi suegra...porque yo, haga de cuenta que...loza?, con quién la compartes, todo eso, todo ese tipo de preguntas, una especie de estudio socio económico, porque también me preguntaron a cuánto ascendían los ingresos y cuándo compraba el gas...fue muy profunda la encuesta...cuánto era el monto total más o menos, porque me pedían por mes, entonces yo le dije que por mes no le podía dar con exactitud, le dije que era más fácil por semana...Me preguntó que cuántos días comía carne; cuántos pollo, cuántos verdura...este... cuánto...si utilizaba pasajes para llevar a mis niñas a la escuela, a lo cual yo respondí que no...entonces, si, yo considero que la segunda vez...la primera entrevista este, no la sentí tan profunda...porque en la primera contestaba y así rápido...este... me preguntó que si mi casa era propia...le digo que fue muy, muy profunda...entonces yo soy beneficiaria desde el 2010...”, (Renata, Colonia Paraje Zacatepec).

Tal como se refleja en los relatos, no es sólo una vez que pasan por este tipo de encuestas, sino que pueden ser varias veces, hasta que se considere que la familia cumple con los criterios de focalización y selección para su ingreso al Programa. En este tipo de programas, existen una serie de criterios técnicos para clasificar a los pobres (Roberts, 2006), de este modo se definen una serie de categorías de pobres y a su vez una serie de esquemas de apoyos diferentes (algunos sólo de alimentación, otros con becas escolares; etc.) que generan conflictos entre las mismas beneficiarias, sobre quienes necesitan y quienes supuestamente no necesitan el “apoyo”.<sup>92</sup> Las familias no sólo deben ser pobres, sino extremadamente pobres para poder recibir la “ayuda” del gobierno.

Como señala Hevia de la Jara (2016) la hegemonía de la focalización es tal, que las posibilidades de lograr otro tipo de apoyo que no sea desde Prospera, se vislumbra cada vez más lejano y difícil para estas mujeres. Los procesos de

---

<sup>92</sup> Esto coincide de alguna manera, con los hallazgos de Hevia (2009) respecto de los errores de exclusión e inclusión del Programa.

focalización y de ingreso que las beneficiarias describieron, son reflejo de las asimetrías y desigualdades que genera la misma focalización del Programa.

Si bien las colonias visitadas evidencian marcadas privaciones y rezagos, se generan todo tipo de conflictos y “chismes” en torno a las vecinas que supuestamente no requieren el Programa. Cabe destacar que las familias beneficiarias tienen un ingreso mensual promedio de dos mil o tres mil pesos (entre 110 y 170 dólares aproximadamente), incluyendo la transferencia de Prospera; la mayoría tiene estudios primarios o hasta segundo de secundaria, y prácticamente todas son amas de casa y realizan alguna actividad “extra” dentro de sus hogares y colonias como ventas por catálogo, o trabajos temporales como empleadas domésticas.

“...Porque algunas tienen casonones, unas camionetas...no sabemos cómo la haigan tenido, lo que ustedes quieran...pero tienen negocios y tienen...este...como le dijera...un este... donde pueden sacar para mejorar su alimentación y nosotros, pues nos dieron preferencia a todas las personas que rentábamos, que no teníamos seguro social...aja, nos hicieron una encuesta, y todo eso...o sea muchas, sí tenemos aparatos...yo en mi caso, yo sí les dije, porque nos decían: “qué tiene de muebles?, pues esto, esto y esto, y **cómo lo obtuvo?**”<sup>93</sup>; a pues yo lo obtuve a base de... a crédito” (Lupita, Colonia Citlalli).

“...Y de hecho también le hicieron su encuesta a mi mamá, su historial socio económico, también se dieron cuenta que no tenía servicio médico y sus muebles...pues apenas vivíamos en dos cuartitos, entonces sí hubo por qué darle el Programa...” (Claudia, Colonia Citlalli).

Para acceder al programa, no sólo hay que ser (muy) pobre, sino exponerse a invasivos interrogatorios sobre el “modo” de obtención de los bienes de que disponen. Las beneficiarias no sólo deben “demostrar” sus privaciones, sino además declarar a los encuestadores cómo obtuvieron lo (poco) que tienen; aunque sólo sean algunos muebles o electrodomésticos. Alejandra, por ejemplo, relata cómo obtuvo lo “más caro” que tiene en su casa, una “pantalla grande”:

---

<sup>93</sup> Cursivas y negritas son propias.

cuando trabajaba como empleada doméstica su patrona se la “vendió” usada, y le dio la “facilidad” de pagarla con sus horas de trabajo.

“...Te investigan todo... sí, me refiero a que sí tienes estufa, que si tienes refrigerador, que si tienes...en ese sentido, **o qué si tenías pantallas...por qué tenías pantallas**<sup>94</sup>...que con quién vivías, con cuántos vivías...qué si estudiabas, que si no estudiabas...entonces, pues a mí me beneficiaron porque yo vivo con mi suegra, pero mi suegra vive con su suegra, entonces ahí vivimos todos y ahí cada quien...a mí me prestan nomás dos cuartitos... entonces todo vivimos ahí, pero como dicen las compañeras, la verdad si tenemos el Programa, es porque lo necesitamos. En mi caso yo tengo el Programa, a pesar de que vivo en una casa enorme, no es mía y me lo prestan, pero sí tengo la necesidad! Yo como he dicho...este... se van a burlar...yo lo más caro que tengo en mi casa es una pantalla grande. Sí, tengo una pantalla grande, pero me la compré en un tiempo que yo estaba trabajando, mi patrona me dio facilidad de decir: “este, oye..., yo era empleada doméstica, me dijo, oye “te interesa está pantalla, es que voy a cambiar de pantalla”, y yo, “pero en cuánto me la va a dar?”, me dijo “te la doy en tres mil pesos”, “tú trabajas dos días a la semana, un día te pago y el otro día no”, y así como fue que yo me hice de mis cosas...y como dice, podemos a lo mejor vivir en una casota muy hermosa, pero la verdad sí lo necesitamos (Alejandra, Colonia Paraje Zacatepec).

Si bien Prospera tiene un padrón de beneficiarios de casi 7 millones de familias (PNUD y Transparencia Mexicana, 2016), y es uno de los programas sociales más grandes de América Latina, sólo comparable con el Programa Bolsa de Familia en Brasil (Hevia, 2016), los criterios de elegibilidad son cada vez más rígidos y estrictos, como vimos en el análisis documental. Según las cifras oficiales, aunque casi la mitad de los mexicanos se encuentran en pobreza (CONEVAL, 2015), el Programa está diseñado para “apoyar” sólo a aquellas familias en *extrema* pobreza; se trata de una “ayuda del gobierno”; el marco de derechos que se incorpora en las reglas de operación del Programa (2017), se vuelve un recurso completamente retórico, alejado del efectivo ejercicio de ciudadanía.

---

<sup>94</sup> Cursivas y negritas son mías.

## **Jerarquías Locales: El Rol y el “Poder” de las Vocales**

Algunos trabajos previos han dado cuenta del “poder” que ejercen las vocales a nivel local, y las implicancias que esto tiene a nivel de la comunidad, en relaciones entre vecinos y vecinas y la vinculación con los profesionales del Programa (González De La Rocha, 2005; Hevia 2010; Agudo, 2015).

En este sentido, se ha observado que las vocales, a pesar de ser una función de carácter voluntario y elegidas por las propias beneficiarias de una comunidad como su “representante” ante el Programa, ejercen jerarquías locales y cuotas de poder, que les permiten, por ejemplo, definir faenas comunitarias, penalizar a sus compañeras si tienen alguna falta, o “perdonar” estas faltas a cambio de algún pago o favor, y pedir cuotas para movilizarse a reuniones u otras actividades del Programa, para transporte y alimentación (Agudo, 2015).

Congruente con lo anterior, en nuestro caso, las entrevistas realizadas, evidenciaron cómo las vocales ejercen efectivamente ciertas cuotas de poder en las colonias que representan y como es su relación “preferencial” con los operadores del Programa. Además, las vocales, que también son beneficiarias reproducen el discurso oficial del programa: hablan de las corresponsabilidades y de las condicionalidades, como si se tratara efectivamente de una norma mínima para merecer el “apoyo” o la “ayuda” del gobierno “...*siempre hay que dar algo a cambio...*”, señalaba una de las vocales.

En base al trabajo realizado en Iztapalapa, se observó que en algunos casos las afiliaciones políticas de las vocales eran anteriores al Programa; es decir, ya eran líderes de sus colonias o trabajaban para algún partido político, aunque en las entrevistas los profesionales del Programa, negaban que las vocales tuvieran algún tipo de vinculación político partidista. Ser líder de comunidad y trabajar para algún partido político, es un derecho ciudadano; el problema se genera cuando estas cuotas y liderazgos se utilizan a nivel local con fines proselitistas o instrumentales políticos clientelares.

La “vocal” es una figura importante dentro de la estructura de Prospera, cuyas funciones están definidas en sus propias reglas de operación:

“...El desarrollo de las funciones de las Vocales es de carácter voluntario y honorario, las cuales estarán encaminadas al fomento de acciones que beneficien a las titulares y a su comunidad. Para el mejor desempeño de sus funciones cada Vocal deberá contar con nombramiento y gafete de identificación” (RO, Prospera, 2017: 32).

La vocal apoya el trabajo de los profesionales del Programa, sobre todo de los Responsables de Atención (RA), que son quienes deben ir a las colonias y realizar las juntas MAPO o Mesas de Atención Personalizadas, reuniones bimestrales donde se les dan pláticas, información sobre el Programa y verificación del estado y cumplimiento de sus corresponsabilidades. Son las vocales, las que deben avisar a las demás titulares respecto de los horarios y lugares de las juntas, así como coordinar las pláticas en el caso de que a ellas también les corresponda apoyar en los talleres, ya que algunas son previamente “capacitadas” por el profesional de Enlace de Fortalecimiento Comunitario.

Sin este enlace, que realizan las vocales, entre sus colonias y el Programa, se complicaría aún más la operación de este, ya que hay colonias que en su totalidad son beneficiarias del Programa, por lo que éstas facilitan el cumplimiento oportuno de las corresponsabilidades. Además, tienen un conocimiento cotidiano de sus colonias, lo que les permite apoyar también la gestión de los profesionales del Programa en lugares más complejos; como calles donde son frecuentes los asaltos y el narcomenudeo.

“...Pues asistir a mis juntas, no faltar y por ejemplo si hay alguna actividad que nos digan, consultas médicas, las que están en Prospera, es importante que asistan y esa es mi función que debo de comunicarle a mis compañeras, de las pláticas de salud y todo eso... Ah porque nosotros tomamos asistencia, les tomamos asistencia a las titulares, de que todas las que se presentaron, les vamos tomando las asistencias y por ejemplo les entregamos un recibo, donde ellas...nosotros...la RA se queda con un haga de cuenta...cómo se puede decir...un taloncito, un taloncito donde también eso es su asistencia que están tomando... buscamos un lugar específico donde reunimos a toda la gente, a tales horas, dice la RA “sabe

qué, a las 10:00”, tenemos que estar antes de las 10:00 y avisarles a las titulares, si tienen que ser puntuales antes de las diez, tienen que estar para que cuando llegué la RA, ya nosotros, empiecen a dar las pláticas” (Lupita, Colonia Citlalli).

“...Bueno, en mi caso yo también soy vocal en el grupo de médico...porque ahí tenemos la corresponsabilidad de que como titulares nos toca también ir, dos veces al año hacer aseo, a los consultorios y tenemos también cada dos meses una plática con una licenciada en psicología, que esa nos ayuda para...bueno nos dan la plática a nosotros para, nosotros dársela a las titulares de Prospera por grupos, ya somos nada más doce de cada grupo, en mi caso no más a esas personas, y ahí nos dicen qué función tiene el Programa y cómo lo debemos de hacer, o sea nos dan la información sobre cáncer cérvico uterino, cáncer de mama, cáncer de próstata... para...ayudar también a los hijos, **cómo educar a los hijos...**”<sup>95</sup> (Amalia, Colonia Degollado Chico).

“...Si, en todos los temas...nosotros como vocales, cada dos meses tenemos una junta con la responsable de todas las vocales y él nos dice a ver: “la junta se va a tratar de esto, de esto y de esto”, y así ya cuando nosotros vamos a la junta, como vocales ya sabemos de qué se va a tratar, ya nada más apoyamos a la RA, pero ella ya va preparada, lleva sus cartulinas, lleva para exponer...me imagino que ellas también llevan su curso, porque si ellas ya van preparadas en los temas...” (Patricia, Vocal, Colonia Paraje Zacatepec).

Las vocales realizan una serie de labores, prácticamente tienen todo en condiciones, para cuando llega el Responsable de Atención a realizar la reunión y las pláticas. Son ellas las que gestionan los lugares, avisan a la comunidad y pasan “asistencia”. Este tipo de acciones, claramente les da un margen de poder y de maniobra. En las entrevistas, las beneficiarias manifestaban que si la vocal era su “amiga” o tenían una “buena relación”, “nos dan chance”, es decir, podían ponerlas presente en las pláticas a pesar de no asistir; o el caso contrario, si no había una buena relación, esto también podía ser utilizado por las vocales para perjudicar alguna titular.

Según Hevia (2010) las vocales utilizan su cargo para mejorar su estructura de poder en las localidades. Esto supone reconocer que muchas de ellas prestan un servicio desinteresado a su comunidad, y algunas ya eran líderes mucho antes de llegar Prospera a sus colonias. En este sentido, es el mismo Programa, a través de su forma de operación, quien les otorga cierto poder a estas mujeres. Como vimos en una de las citas anteriores, las vocales reciben toda la información

---

<sup>95</sup> Las negritas son propias.

con anterioridad a las demás titulares, se supone para informar oportunamente, pero había titulares que se quejaban de no recibir la información a tiempo, por no ser “*cercanas*” a las vocales.

El Programa instrumentaliza a estas mujeres, bajo el discurso del servicio a la comunidad, de ser líderes y mujeres empoderadas. A través de las vocales, el discurso de las corresponsabilidades cobra aún más importancia, ya que son ellas mismas las que exigen a sus vecinas el cumplimiento de estas acciones. Por otra parte, como evidenciaron las entrevistas con los profesionales del Programa, su presencia en terreno es escasa, cada dos meses, en el caso de ser RA; de lo contrario casi no se presentan en terreno, son las vocales las que realizan esta función en nombre del Programa.

Como señalamos anteriormente, esto es susceptible de dos lecturas. Por un lado, las colonias donde deben ir los RA y profesionales del Programa suelen ser inseguras - les han robado, hay acoso a las mujeres, etc., lo que genera resistencias de estos profesionales, la mayoría de los cuales son mujeres, a entrar a las colonias. Por otra parte, Prospera no tiene en su estructura una presencia en terreno permanente, como es el caso del Programa Familias en Chile, por ejemplo, donde las visitas a las familias del Apoyo Familiar son periódicas.

A pesar de que existe un fuerte control y supervisión del cumplimiento de las corresponsabilidades, sustentado en sistemas en línea con todos los datos de las beneficiarias y sus familias, son las vocales las que ejercen estas tareas y luego entregan la información en las juntas bimestrales. En las entrevistas, las vocales afirmaban que su trabajo constituye un servicio a la comunidad y que no recibían nada “extra” “*es igual que ser titular*”. En las entrevistas, los profesionales del Programa señalaban que a las mujeres les gustaba ser vocales porque les daba más “estatus” o una posición mayor que ser sólo beneficiaria.

## El Discurso de la Participación: Las Corresponsabilidades

Prospera concibe a las corresponsabilidades como un mecanismo de participación. Así, las llamadas “corresponsabilidades (obligaciones)” no sólo se visualizan como necesarias y beneficiosas a mediano y largo plazo para las familias beneficiarias, sino como una forma de participación y de intercambio entre las titulares y el gobierno.

El lenguaje de las corresponsabilidades en torno a la participación, es que existe de cierto modo un donador y un receptor (Agudo, 2015). A través de este tipo de programas, hay un contrato social de participación, entre las partes, entre el Estado y las beneficiarias. Al existir un contrato, hay una parte que puede “exigir” el cumplimiento de ciertas actividades y la otra parte, cumple en condición de recibir lo establecido. Bajo esta lógica del contrato y la responsabilidad, en torno a las relaciones sociales, no hay una estructura de derechos que pueda ser validada. Este es el discurso que transmiten este tipo de programas de inspiración neoliberal; bajo estos regímenes de política social, los pobres son responsables de autorregularse y de cumplir con las condicionalidades que imponen estos programas, por lo tanto termina siendo “culpa de los pobres” si éstos fracasan en las opciones ejercidas para ayudarse a sí mismos a escapar de la pobreza (Agudo, 2016: 91).

Este discurso es fuertemente internalizado por las vocales, que se evidencia, entre otros aspectos, cuando se refieren a las beneficiarias que hacen un “*mal uso*” del recurso, o a las que “*se quejan*” y no quieren cumplir. Las mismas vocales beneficiarias del programa –también pobres- no sólo consideran que las obligaciones son necesarias, y que no se trata sólo de “*estirar la mano*”, sino que reproducen los “mitos” y estereotipos sobre las “estrategias” de los pobres para acceder a los programas sociales: *se ponen a tener más hijos, para recibir más beneficios*. Estos mitos, como se muestra más adelante, están presentes en el diseño mismo del Programa y en el discurso de los propios funcionarios públicos.

“...Yo siento que está muy bien lo de la corresponsabilidad, porque aquí, nada es gratis! A ver...como antes era así de tantos hijos, tanto dinero...hubo, cuando empezó el Programa, que empezaron a tener y a tener niños, o sea haga de cuenta que se ponían a tener y a tener! (Patricia, Vocal, Colonia Paraje Zacatepec).

“...Cómo?, se embarazaban para estar en el Programa dice usted?...” (Investigadora).

“Si, aja, o sea mientras más niños tenían, más apoyo tenían...Entonces, la corresponsabilidad es muy buena porque nos acostumbran...yo estoy de acuerdo con las corresponsabilidades de Prospera, porque PAL nada más vas a una mapo, a una junta mapo, te dan tu recibo y ya, y luego ni a esa quieren ir!, y entonces yo les digo: “a ver, aquí hay que cooperar, les digo, no nos ponen a trabajar, pero si hay que ir a las juntas”, a recibir información y sobre todo, que es información para nuestra salud, para nuestro bien, se trata de violencia, embarazos en adolescentes... y aun así la gente no la quiere, no la aceptan “hay es que...”, todo se les hace tedioso, “es que no se vale”, les digo, “porque cuando tenemos que ir al cajero, no es tedioso”... algo nos tiene que costar [...]” (Patricia, Vocal, Colonia Paraje Zacatepec).

“...Algo hay que dar a cambio... (Anastasia, Vocal, Colonia Santa Martha Acatitla).

“...O sea, así manejarlo muchas veces, por qué, porque piensa uno que el gobierno, por ser gobierno, nos tiene a nosotros que dar las cosas, sin recibir nada y la única obligación, porque así es, nosotros lo tenemos que tomar como una obligación, lo que es por ejemplo, acudir a nuestra junta mapo [...]” (Amanda, Vocal, Colonia Paraje Zacatepec).

“...Pues yo lo veo bien, lo veo bien porque, habemos algunas personas...algunas nos gusta a otras no les gusta...y algunas nos volvemos “conchudas”, de que ya alguien nada más no regale el dinero [...]...” (Elena, Vocal, colonia Magueller).

Los relatos de las vocales evidencian una fuerte internalización del discurso de la “ayuda” que “da el gobierno” (concebido como un donador), frente a la cual los pobres tienen que hacer/dar “algo a cambio” para merecer dicha “ayuda”: “*nos ayudan y encima se quejan*”. Además de cumplir con las corresponsabilidades, hay que ser “agradecidas” y no hacer un “mal uso” de las transferencias. Para que *las mujeres no se pongan a tener más hijos*, el programa pone un techo al número de beneficiarios: desde 2014 se establece que él es máximo tres hijos (as) por familia y las mujeres deben asistir a los talleres de planificación familiar (Reglas de Operación, 2017). La entonces secretaria de desarrollo social, Rosario

Robles<sup>96</sup>, declaró en una entrevista que el Programa ya no extendería el beneficio a las familias con más de tres hijos: *“ya que la procreación se está viendo como forma de que ingrese más dinero al hogar. Asimismo dijo que se suspenderá el apoyo económico por nacimiento que actualmente se entrega”* (La Jornada, Mayo, 2014).

Los pobres son así visualizados como actores racionales maximizadores: tienen más hijos para recibir más dinero. Sin embargo, ninguna de las múltiples evaluaciones realizadas al programa, arrojan evidencias empíricas sobre el aumento de la fertilidad entre las “mujeres Prospera”.

### **Años de ser Beneficiarias: “Nos esforzamos, pero seguimos necesitando el apoyo”**

Un elemento a resaltar de las beneficiarias entrevistadas es que, en promedio, todas llevaban entre siete y diez años en el Programa, algunas incluso más. Es el caso de Consuelo, vocal-beneficiaria, quien ingresó hace trece años, desde que inició como Solidaridad. A partir de su experiencia como beneficiaria, nos relató su historia de vida, sus experiencias de privación, con un marido alcohólico y cuatros hijos que alimentar. A pesar de las adversidades, se la veía muy motivada, reconociéndose como una *“familia Prospera”* que había logrado un proyecto de emprendimiento, una granja familiar para la cría de lechones.”. Es la única de las entrevistadas con una experiencia concreta en un emprendimiento productivo, que es el nuevo componente de vinculación del Programa de Inclusión Social, Prospera.

---

<sup>96</sup>Esto tuvo lugar en la comunidad de Los Encinos, población de 350 habitantes de la etnia Cora, donde la ex secretaria de desarrollo social, inauguraba un comedor comunitario de la Cruzada Nacional Contra el Hambre.

“ [...] desde que yo inicio en lo que es el Programa, y hasta lo que yo llevo, hace tres años me llaman, llega la Responsable de Atención y nos anuncia que hay proyectos productivos, lo primerito que paso por mi mente fue eso, yo desde que inicie en el Programa, yo vengo pidiendo la ayuda... **Pero, ya para ir hacia arriba, yo no voy a estar siempre estirando la mano, esperando a que el gobierno me esté ayudando**, cuando yo sé que sé hacer algo, cuando yo me acerco a la RA y le pregunto: “yo sé criar puercos, cabe?”...es un proyecto familiar...entonces yo veía cuando llegaba yo a lo que son las oficinas, como me recibían, **la verdad fue una atención, a lo mejor no especial, pero quizás en ese momento me veían la intención de querer superarme, de querer seguir y de salir adelante y de no ser siempre la que llega y “pues ahora cuánto me van a dar, no<sup>97</sup>?”** [...], para mí esto fue, ha sido hasta el día de hoy un éxito familiar, porque era eso lo que yo buscaba así aproximadamente 13 años, la verdad ya perdí la cuenta de cuando inicié en el Programa (risas), más o menos es la cuenta que yo tengo, pues es lo que yo venía pidiendo, no?, a lo mejor no tanto “denme” sino que yo también quiero trabajar, o sea yo también quiero hacer algo por mí misma...” (Consuelo, Vocal, Delegación Cuajimalpa).

Si bien en diversas evaluaciones y estudios en torno al Programa (IFPRI, 1999; González de la Rocha, 2001, 2002 y 2005; Hevia de la Jara, 2010; INSAP - CIESAS, 2004; 2005, <http://www.oportunidades.gob.mx>.) se han evidenciado algunos de sus logros, como mejorar la nutrición de los niños (as) y prolongar su estadía en la escuela, una de sus principales limitaciones es que no logra “romper el círculo intergeneracional de la pobreza” (Levy y Rodríguez, 2004). En contraste, se produce una suerte de administración de la pobreza (Cortés, Banegas y Solis, 2006) donde los que son extremadamente pobres, logran ser un poco menos pobres. La pobreza se contiene, se preserva y se regula (Lautier, 2001), esto explica en parte la persistencia en el Programa.

Según las mujeres entrevistadas, esta situación de permanencia extendida, se debía por una parte al proceso de tránsito entre los diferentes esquemas del Programa, por ejemplo de recibir el apoyo en alimentación o en especies a recibir el esquema “completo”. Sin embargo, en lo que se enfatizaba era que, a pesar de que se esforzaban, sus condiciones no mejoraban sustancialmente, lo que se reflejaba en la encuesta de evaluación o re certificación que les hacen cada cuatro años desde el Programa. Los profesionales operadores de Prospera

---

<sup>97</sup> Las negritas son propias.

planteaban que durante el proceso de re certificación, la mayoría de las familias declaraban seguir necesitando el apoyo, lo que era verificado a través de una nueva encuesta de evaluación socio económica, por lo que permanecían cuatro más en el Programa, pudiendo transitar de un esquema a otro.

En entrevista con el Jefe de Unidad Delegacional de Prospera en Iztapalapa, este manifestó que la intención para 2018 es que todas las colonias de la delegación que reciben el Programa cuenten con el esquema completo, es decir, alimentación, becas escolares y salud preventiva. Si las condiciones de la familia han mejorado, superando la línea de bienestar mínimo, pueden pasar al Esquema Diferenciado de Apoyos, EDA, que corresponde al esquema de egreso del Programa.

Al preguntarles a las mujeres beneficiarias sobre la permanencia prolongada en el Programa, la mayoría lo atribuían a la falta de trabajos bien remunerados y a los bajos montos del “apoyo” del gobierno que reciben cada dos meses.

“...Ya hay gente que ha ido y que dicen: “saben qué?, yo, ya no necesito el Programa, ya mi situación mejoró, ahora le doy el pase a otra gente...Si!, si! Y fue la señora y ella puso su renuncia... y si se queda uno sorprendido, porque si hay gente, que aunque ya no lo necesita, lo sigue, por qué, porque cada seis años, ya nosotros en este año vamos a pasar todos a... una...cómo se llama?...” (Patricia, Vocal, colonia Paraje Zacatepec).

“...Valoración...” (Anastasia, Vocal, colonia Santa Martha Acatitla).

“...Como a una re valoración, para ver si en verdad seguimos necesitando el Programa o no. Y yo también eso lo veo bien, porque yo en verdad de esa señora que fue a renunciar, me sorprendió porque dije, no cualquiera lo hace, porque mientras me estén dando mi apoyo por venir un mes a la junta, pues yo lo ocupo, pues es dinero que siempre se ocupa, entonces este...pero, sí... o sea si fuéramos nosotros conscientes, así debería de ser...” (Patricia, Vocal, colonia Paraje Zacatepec).

“...Hay gente que a la inversa...necesita el Programa, pero dicen: “voy a ir a perder dos horas, voy a ir a pelear, voy a ir acá, voy a ir allá, no! Quédense con sus \$700, \$800 pesos” y lo necesitan, y de verdad lo necesitan, pero dicen...hay casos como dice ella, uno entre mil...” (Anastasia, Vocal, colonia Santa Martha Acatitla).

Como plantean las entrevistadas, hay mujeres que deciden no aceptar el Programa, y son las que trabajan fuera de sus hogares. El Programa no está diseñado para mujeres que trabajan; las corresponsabilidades son incompatibles con el trabajo fuera del hogar y totalmente compatibles con el trabajo doméstico. En efecto, algunas mujeres que se incorporaron al programa y trabajaban fuera del hogar, tuvieron que renunciar a Prospera por la imposibilidad de cumplir con las corresponsabilidades -las pláticas, las juntas MAPOS, la cita bimestral de salud, etc. Aunque las reglas de operación señalan que existen: apoyos con corresponsabilidad y apoyos sin corresponsabilidad (Reglas de Operación, 2016), las entrevistas muestran que todos los apoyos y todos los esquemas suponen corresponsabilidades.

Actualmente Prospera cuenta con tres esquemas diferenciados de apoyos de carácter bimestral<sup>98</sup>; quienes reciben el esquema “completo”, definidas como beneficiarias Prospera, tienen apoyo en los tres componentes: salud, becas en educación (para sus hijos desde tercero de primaria en adelante) y alimentación. Las beneficiarias de PAL, Programa de Apoyo en Alimentación, sólo reciben \$950.00 para alimentación; y el esquema Sin Hambre, donde reciben una tarjeta que puedan cambiar por 16 productos de la canasta básica en tienda DICONSA.

Las mujeres que no reciben los tres componentes del Programa, de todas maneras deben asistir a las pláticas y a las juntas, asimismo las que sólo reciben el esquema Sin Hambre. Las diferencias se dan en torno a las obligaciones en salud y en educación; en salud respecto de las citas médicas bimestrales, asistencia a las pláticas de autocuidado y la asistencia de toda la familia una vez al año; en educación, en torno al cumplimiento escolar de los hijos (as) a partir de su asistencia permanente a la escuela.

Las beneficiarias señalaban que para ser parte del Programa necesitas “*tener tiempo*”. Si tenemos en cuenta que en promedio pueden estar entre ocho a

---

<sup>98</sup> Estos esquemas están definidos también en las Reglas de Operación vigentes.

diez años como beneficiarias, esto significa que durante todo este período difícilmente puedan incorporarse al mercado de trabajo. La mayoría realiza algún tipo de trabajo “extra” vendiendo por catálogo, como ayudante en alguna tienda o puesto de su colonia, o haciendo “quehacer” en alguna casa.

El discurso del Programa de empoderar a las mujeres, se basa en que ellas reciben la transferencia y se supone la pueden administrar mejor, tomando decisiones respecto del presupuesto del hogar (Arriagada y Mathivet, 2007), y que el hecho de participar en las pláticas o ser vocales, les genera espacios de participación social y pueden llegar a ser líderes comunitarias (Agudo, 2016). Se trata pues, de un supuesto empoderamiento en el hogar, perpetuando el rol doméstico de la mujer, lo que refuerza las concepciones tradicionales de género (Molyneux, 2009; González de la Rocha, 2006).

Uno de los nudos críticos que enfrentan los PTMC es la débil o nula consideración de estrategias de conciliación del trabajo remunerado y doméstico, así como de compensación frente a la mayor sobrecarga de trabajo doméstico que supone el cumplimiento de las corresponsabilidades, así como en el reajuste del uso del tiempo de los diversos miembros de la familia a partir de la implementación de estos programas, y la ausencia de prácticas que incentiven la corresponsabilidad en el cuidado (Cecechi y Madariaga, 2011).

“...Y qué requisitos necesitan para ser vocales?...” (Investigadora).

“...No ninguno... tener tiempo...” (Patricia, Vocal, colonia Paraje Zacatepec).

“...Tener ganas de estar en las juntas...” (Anastasia, Vocal, colonia, Santa Martha Acatitla).

“...Tener tiempo, porque si es este... tiempo y carácter para las actividades, porque son muchos problemas, como vocal son muchos problemas... porque hay ocasiones que gente no está atenta al Programa y quiere que tú como vocal les estés yendo a tocar a su casa “a ver fulanita, mañana va a ser la junta a tal hora”... (Patricia, Vocal, colonia, Paraje Zacatepec).

“...Pero, por ejemplo si ustedes dicen que son sólo PAL? (Investigadora).

“...No! Es igual, no hay ninguna diferencia, y exigen...dicen que no, aparentemente, pero sí exigen todo...” (Claudia, colonia, Citlalli).

### **Prospera y los Apoyos Locales**

Las beneficiarias que participaron en las entrevistas, pertenecían en su mayoría a tres colonias de Iztapalapa: colonia Paraje Zacatepec, colonia Citlalli y colonia Maguellera, en las cuales la mayor parte de sus residentes son beneficiarias de algún esquema del Programa, en general PAL y , según lo que ellas plantearon, no tienen apoyo de ningún otro programa de gobierno, tampoco a nivel local.

En torno a los programas sociales del gobierno de la Ciudad de México, las mujeres señalaban que cuando recién entró Prospera a la delegación, había mucha desconfianza hacia un programa de carácter federal, y que la gente casi no creía que podían ser beneficiarias y recibir una transferencia monetaria. Declaraban que le *creían más* al gobierno de la ciudad, pero desde que el Programa se fue afianzando en la delegación y extendiéndose a través de la división de apoyos, se fue generando mayor confianza hacia el gobierno federal. También señalaron que anterior a Prospera, eran muy escasos los programas a nivel delegacional. La mayoría señaló la presencia del INVI, Instituto Nacional de Vivienda, con quienes trabajan a través de organizaciones comunitarias para poder obtener una casa propia.

Como veremos en el análisis de las entrevistas con profesionales, no hay coordinación entre la política social del gobierno de la ciudad y la del gobierno federal, incluso algunos manifestaron que había ciertas problemáticas respecto del uso de los espacios públicos para reunirse con las mujeres, ya que eran manejados por el gobierno delegacional. Cabe señalar que este es un aspecto que surgió en el trabajo de campo en esta delegación, Iztapalapa, pero no tenemos conocimiento de cómo sea esta coordinación en otras delegaciones de la ciudad donde se encuentra también operando el Programa Prospera.

Aun así, Prospera ha logrado “entrar” a Iztapalapa. Esto fue planteado en entrevista con personal de la Coordinación Nacional del Programa, donde incluso se señaló que no era posible realizar las entrevistas, ni ningún tipo de trabajo de campo, particularmente en aquellas delegaciones dirigidas por MORENA<sup>99</sup>

“...Yo, estoy en el programa desde el 2010 y yo entré porque este...en mi colonia...no querían...no creían este...no creían en el programa y llegaban los promotores y este tocaban y “no, no quiero nada”, o sea a ellos no les abrían las puertas, estaban muy tristes...y les abrí y les dije “de qué son?”, y ahí me dijeron “somos del Programa”, y le dije que si me iban hacer la encuesta y sí, me dice “porque si no ya nos vamos”, les habían robado, les habían quitado sus aparatos...entonces estaban muy desilusionados, entonces yo les dije “yo sí lo quiero” y ya, este...fueron a la casa y me hicieron la encuesta y ya quede!...” (Patricia, Vocal, colonia Paraje Zacatepec).

“...Y usted, por qué cree que la gente se negaba, o les decía que no lo querían?...” (Investigadora).

“...Porque no creían...porque ya había mucha gente que los engañaba, “te voy a dar está ayuda” y la gente decía “no, no es cierto”...entonces mi colonia, como que rechazaba todas las ayudas este...federales, no?...no creían...y las del gobierno local, esas como que las aceptaban más...”, (Patricia, Vocal, colonia, Paraje Zacatepec).

“...Las aceptaban más...porque creemos más... (se ríe)...” (Amanda, Vocal, colonia, Paraje Zacatepec).

“...Lo que pasa, es que nunca nos habían dado nada... haga de cuenta que la gente...que la gente agarra como política los Programas...este “vamos a dar”...y ahí iba la gente creía y no les daban nada, entonces cuando llego la de adeveras, no creían!...” (Patricia, Vocal, colonia Paraje Zacatepec).

“...Nos engañaban y no nos daban nada...” (Magdalena, colonia Maguellera).

Aunque algunas evaluaciones recientes (CIECAS, 2014<sup>100</sup>; PNUD y Transparencia Mexicana, 2016) señalan que el uso clientelar y político de programas tales como Prospera, ha disminuido y se han mejorado los mecanismos de transparencia, en las entrevistas las mujeres señalaban que en

<sup>99</sup> Esto fue planteado en la entrevista al Coordinador Nacional del Área de Vinculación de Prospera, a partir de la propuesta presentada para realizar entrevistas en la delegación Tlalpan.

<sup>100</sup> Esta corresponde a la evaluación de Informe Nacional “Puntos Centinela” , uno de los instrumentos de medición interna del Modelo de Seguimiento Operativo de PROSPERA, se realiza desde el año 2003 con base en muestras representativas a nivel estatal y nacional, a través de la aplicación de encuestas, es convenido conjuntamente con los Sectores de Salud y Educación, tiene por objeto conocer la percepción integral de las familias y los prestadores de servicios de PROSPERA Programa de Inclusión Social (Centro de Investigaciones, Económicas, Administrativas y Sociales, CIECAS, del Instituto Politécnico Nacional, IPN)

algunos casos, el ingreso o información respecto de los programas, seguía de alguna manera supeditado a la voluntad de los “líderes” de las colonias, *“ellos son los que manejan toda la información”*. Esto lo vimos anteriormente, en torno al poder que tienen las mismas vocales de Prospera, cuyo margen de maniobra y de información, les permite “condonar” algunas de las condicionalidades del Programa a sus vecinas más allegadas.

Las mujeres señalaban que los líderes de las colonias trabajan para distintos partidos políticos y “cobran” por la información y por “acelerar” su ingreso al Programa, en el caso de que se encuentren en el padrón base.

“...Pero, lo que pasa, es casi siempre lo manejan, como dice, por los dirigentes políticos, ellos acaparan...dirigentes de las colonias...ellos son los que van y te dicen...llego esto...ellos están bien informados, bien, bien, bien informados, “bajaron este recurso, tráetelo!” y buscan a su gente...y avisar “te llevo esto, lo quieres?, vas a votar, vas hacer esto o vas hacer lo otro”, entonces todos los programas que bajan son condicionados, cosa que en PAL también se dio, porque hubo personas, que entraron así como dice la señora, “te cito a mi casa, vienes y aquí va estar el promotor”, es como lo manejan en la mayoría de las colonias...porque por ejemplo, en mi caso particular la señora Carmen Ávila, su hija está dentro del Programa y no lo necesitan...es dirigente de un partido...” (Anastasia, Vocal, colonia Santa Martha Acatitla).

“...Puede ser el gobierno o pueden ser los que le siguen...nada más así que, al que más me apoya, hay que bajarle más a esta comunidad, a este pueblo, o a esta ciudad, no?, como que a ciertos lugares y a los que de verdad les hace falta, pues no les dan, por ejemplo todavía por allá por...donde yo vivo, hay colonias donde no hay drenaje, no hay agua y hay que ir a traer de los pozos...” (Alejandra, colonia Paraje Zacatepec).

“...Y sí, yo les decía a mis amigos, hay muchas personas que gracias a los partidos están favorecidos, yo conozco a personas que están dentro del Programa gracias a un partido que le pagaban \$500 por persona y esa persona sigue adentro y...metió como a mil personas...entonces aquí hay mucha corrupción [...]” (Juana, colonia Buenavista).

Ante este tipo de aseveraciones, las vocales decían que existían los mecanismos de denuncia del Programa, los cuales se supone son anónimos. Sin embargo, en el caso del llamado *“Buzón de Quejas”*, este es transportado por los Responsables de Atención en las juntas MAPO; se pone adelante y quien tenga

algún reclamo puede pasar a depositar su carta, a la vista de todas las demás beneficiarias, donde puede llegar haber 200 participantes.

En caso de tener un problema mayor como titular del Programa se puede utilizar el “derecho de audiencia” que está estipulado en las reglas de operación desde 2016, este expresa el “derecho a reclamo” que tienen las titulares beneficiarias en el caso de sufrir alguna penalización, suspensión de apoyos o ser dada de baja del Programa. Sin embargo, como señala Yanes (2016) este proceso administrativo es bastante engorroso y nada amigable para quienes deseen ejercer su derecho de audiencia. En este proceso las mujeres titulares pasan a ser “sujeto de procedimiento administrativo”, deben asimismo “comparecer”, “ofrecer pruebas”, “presentar alegatos”, dentro de un procedimiento definido por su extremo formalismo, que puede tener un factor inhibitorio sobre las familias afectadas que parecerían verse obligadas a contar con los servicios de un profesional del derecho para presentar su caso (Yanes, 2016: 137). Sin embargo, puesto que son familias de extrema pobreza se les hace prácticamente imposible contar con un servicio profesional de esta categoría. Este procedimiento dista de tomar en cuenta elementos centrales del derecho social mexicano como son el carácter tutelar sobre la parte más débil en el proceso, la suplencia de la queja para evitar que la parte con menos poder sea afectada por formalismos jurídicos y la accesibilidad a servicios gratuitos de representación jurídica (Yanes, 2016).

**Bajos salarios, Falta de Agua, Violencia y Discriminación: *“Como que los ricos si se merecen lo mejorcito...y aquí, pues lo que quede...”***

Las transformaciones económicas, sociales, culturales y espaciales ocurridas en la Ciudad de México, al igual que en la mayoría de las grandes ciudades de América Latina en el último tiempo, reflejan la agudización de los procesos de exclusión

social, que dan lugar a una serie de desigualdades y las diferentes formas de vivir e integrar la ciudad (Bayón, 2012).

En este sentido, los diversos análisis que existen respecto de los cambios en las sociedades latinoamericanas, a partir de la globalización, han sido caracterizados como procesos de polarización del ingreso, de dualización del mercado de trabajo y de fragmentación creciente del espacio y la sociedad urbanos, lo que implica entre otras cosas, el confinamiento de los pobres en periferias cada vez más lejanas, la autosegregación de las clases media y alta y la estigmatización de los espacios de la pobreza (Ziccardi y Kuri, 2008: 34). Estos ha conducido a una concentración espacial de desventajas en ciertas áreas de las ciudades (Bayón, 2015).

En esta parte del análisis, nos interesa evidenciar la estigmatización que experimentan ciertos sectores de la ciudad, como la Delegación Iztapalapa y las problemáticas que enfrentan sus habitantes, definidas a partir de las entrevistas realizadas a las beneficiarias de Prospera. En las problemáticas que las mujeres señalan como las principales de sus colonias y de toda la delegación, destacan los bajos salarios y falta de trabajos bien remunerados; la falta de agua; la violencia, sobre todo hacia las mujeres; y la discriminación. Estas problemáticas son un reflejo de la densificación de las desventajas espaciales que enfrentan las zonas que habitan los sectores más desfavorecidos de la ciudad, relacionando dimensiones espaciales, sociales y simbólicas.

En el espacio urbano, las necesidades van más allá de la carencia alimentaria y de los servicios básicos; por ello la pobreza urbana está más directamente vinculada a la dificultad de acceder a suelo barato donde producir una vivienda digna, a infraestructura básica (agua y drenaje) y a equipamiento comunitario como son: los centros de salud, las guarderías, los *kinders*, las escuelas y los espacios deportivos y culturales (Ziccardi, 2006, 2008).

Uno de los principales obstáculos para que las beneficiarias de las colonias de Iztapalapa pasaran a formar parte del esquema “completo, es según los propios operadores del programa, la falta de infraestructura en salud y en educación en la delegación<sup>101</sup>. Es decir, en las colonias más pobres muchas veces no se cuenta con infraestructura y servicios necesarios para atender a las corresponsabilidades básicas del Programa.

Congruente con investigaciones previas, un elemento que aparece de manera recurrente en la experiencia de quienes residen en las periferias pobres, como es el caso de las beneficiarias de Prospera entrevistadas, es por un lado, la violencia y la inseguridad, y por el otro, la estigmatización y la discriminación de que son sujeto, por ser pobre, por el lugar de residencia, por el modo de vestirse, etc.

“...Yo no sé, yo vivo aquí en Iztapalapa, yo estoy orgullosa de ser de aquí aunque hay muchos problemas, aunque muchos digan, “viven en *Iztapalacra*”...”, (Juana, colonia Buenavista).

“...Pues ahorita, ya prácticamente toda la colonia vivimos al día...no alcanza...porque pues por ejemplo, la mayoría con cien pesos diarios hacemos el gasto, este, que tenemos que dar desayuno, comida y cena, a veces sí alcanza y otra veces no...y la violencia, hay mucha violencia... si, pues ya han agarrado de asaltar ahí en la colonia, andan algunos en unas motos que inclusive dicen que ni siquiera son de la colonia, pero como las calles son así todo derecho, pasan y le quitan a uno el monedero, la bolsa y se van en la moto, entonces si tenemos que estar muy alertas... y que no hay trabajo...hay veces que una anda buscando y ora sí que prácticamente quieren que usted trabaje todo el día para que le den cien pesos...como en la limpieza...anteriormente, creo que hasta ese de limpieza era mejor pagado que ahora, y eran menos horas...este, usted iba unas tres o cuatro horas hacer una limpieza y se traía doscientos pesos, ahora...no nada más ahora es limpieza, quieren que les hagan sus alimentos, este que les planchen a las personas y a veces son muy groseras con las personas que les van hacer su limpieza...” (Elena, Vocal, colonia Magueller).

Por una parte hay un reconocimiento de las problemáticas que vivencian cotidianamente, las más reiteradas hacían referencia a la falta de agua, trabajos mal remunerados, la delincuencia y la violencia. Hay al mismo tiempo un

---

<sup>101</sup> Según los datos de Prospera en la delegación, el grado de escolaridad promedio de la población mayor de 15 años, llega a un 9,6 años; hay un total de 1.620 escuelas entre primaria y educación superior y un total de 57 unidades médicas, para toda la población de la delegación (Prospera, 2016).

reconocimiento y una resistencia al estigma, “*sabemos que somos de Iztapalacra*”, pero por otro lado hay “orgullo” de pertenecer a una de las delegaciones más grandes de la ciudad, donde saben hay mucho presupuesto y por ello hay un debate constante entre las diferentes fuerzas políticas. “*Iztapalacra*” es una de las formas en que se denomina esta delegación, haciendo alusión a la “lacra” de la sociedad; sus residentes son vinculados con la delincuencia, la violencia, el tráfico de drogas, entre otros. La estigmatización emerge como un proceso social que involucra desde la identificación y el etiquetamiento de grupos con “menor valor social” hasta los actos de discriminación y exclusión social como los puntos o etapas finales de este proceso (Bayón, 2012: 149).

Para los operadores del programa entrevistados, la delincuencia, la actitud de los jóvenes frente al trabajo, el abandono escolar son “males” propios de las colonias pobres; son percibidos como rasgos característicos de los habitantes de las colonias de Iztapalapa, en los que el Programa busca incidir para modificar la “actitud” en las personas, un cambio “cultural” como señaló una de las profesionales, Enlace de Fortalecimiento Comunitario. Que las mujeres terminen sus estudios; que los jóvenes permanezcan el mayor tiempo posible en las escuelas; que se alimenten de acuerdo al “plato del buen comer”; etc. conducirá a que abandonen su situación de pobreza; la pobreza es concebida, nuevamente, como un problema individual que resulta de la “actitud” de “los pobres” frente a la salud, la escuela y el trabajo; así, la estructura de oportunidades a nivel local y la calidad de las mismas, que requerirían de gasto público y voluntad política, se diluyen. El discurso neoliberal de la pobreza busca las causas de la pobreza en el sujeto, en el individuo y en su comportamiento, sosteniendo un discurso culpabilizador y estigmatizante hacia los pobres en general, y sobre todo hacia los receptores de programas sociales (Small et al., 2010; Bayón, 2015).

Este es el discurso que encontramos entre los operadores del Programa, cuyos prejuicios e ideas acerca de los pobres y sus características de vida, suelen ser compartidos por las mismas beneficiarias.

“...Yo, este...para mí, el principal problema aquí es el desinterés, desinterés de uno como persona, porque dice la señora, “es que hay muchos delincuentes”, pero los delincuentes tienen...esos muchachos tienen unos papás, que no los vieron, que no estuvieron al pendiente de ellos, a mí como papá, si no me interesan mis hijos, no voy a ver por ellos, no, no voy a salir adelante, yo les digo, yo como vocal he visto tantas cosas! **Hay una señora ahí en mi colonia, que tiene tanto desinterés por sus hijos, pero como no tienen idea, toda la colonia la conoce, que como son, que no le pone interés...ahorita, en estos momentos en México hay muchas ayudas, muchas ayudas en verdad, ya, ya hay facilidad para estudiar, pero no lo sabemos aprovechar, hay gente que recibe su ayuda, como esa señora, y se lo gasta en tomar y se lo pasan tomando, pero tienen 9, 10 hijos y los hijos, allí andan los niñitos con la cerveza...** [...]en un cuartito de 4 por 4, tienen las camas, tienen una mesa, tienen una estufita...qué espera usted de esos niños?, qué van a ser? Delincuentes! Y ellos que van a dar?, hijos delincuentes!, pero por culpa de quién?, de la mamá!, que nunca puso un interés, un querer salir adelante [...] y antes, era más difícil, porque había que comprar libros de secundaria, no había becas, no había nada, ahora se nos está dando la oportunidad de salir adelante y hay quien la verdad no lo saben aprovechar...” (Patricia, Vocal, colonia Paraje Zacatepec).

“...Bueno yo, **en una de las pláticas que nos dieron** dijeron: tenemos mucha pobreza y no se refiere solamente a dinero, sino que en educación, en valores, o sea en dinero también o sea tenemos pobreza en todo dice, porque luego nos quejamos de la delincuencia, pero cuando nuestro hijo nos trae algo y no sabemos de dónde lo trajo, lo recibimos y no preguntamos de dónde, si lo vemos drogándose, tampoco ponemos un hasta aquí y buscamos ayuda para él, le damos a lo mejor una justificación y sigue igual...entonces estamos pobres en ambas cosas, en muchas cosas...en valores le digo, porque no sabemos...en educación porque pues que no vaya a la escuela, pues no importa no?, cuando sí importa y mucho, por qué, porque a lo mejor como decía la señora, que no tengo para los tenis...pero, pues es aquí una plática muy larga, no?, digo, pero a lo mejor si me esfuerzo, le compré sus tenis y eso me va ayudar y le va ayudar a él para seguir en su ciclo escolar y sacarlo bien, a lo mejor si vamos a lograr mucho más para darle eso...” (Amalia, Vocal, colonia Degollado Chico).

En los últimos veinte años hemos visto un cambio gradual en el discurso de la política social, en torno a las explicaciones de los problemas sociales; estos se vinculan cada vez menos a la historia, origen social, antecedentes y contextos; en su lugar emergen explicaciones relacionadas con la corrección del comportamiento de los individuos y el juicio moral (Sayer, 2016).

Es precisamente lo que podemos apreciar en los extractos de estas entrevistas. El Programa Prospera, transmite un discurso de responsabilidad personal de la pobreza, donde se juzga duramente a quien está en esta situación

y no hace nada para revertirla. Incluso las mismas mujeres, son radicales en sus opiniones hacia las *“malas madres”*, que *“generan hijos delincuentes y drogadictos”*, sin detenerse a reflexionar en torno a las historias de vida, que seguramente conocen de sus propias vecinas, donde claramente se leen una serie de privaciones y adversidades desde la infancia.

Quizás la única problemática, que generó discursos un tanto más críticos hacia las diferencias que experimentan quienes viven en los sectores desfavorecidos de la ciudad, y aquellos que viven en las zonas privilegiadas, es el acceso al agua. La lectura que las entrevistadas hacen de las desigualdades en la ciudad, se vinculan principalmente con el acceso al agua; un bien básico y primario para todos los seres humanos, que en Iztapalapa es un bien sumamente escaso, privilegio de unos pocos. Al preguntarles por los lugares acomodados de la ciudad y las principales diferencias con Iztapalapa y sus colonias de origen, todas hicieron referencia a la problemática del acceso al agua; *“a los ricos les sobra el agua, para bañar a sus perros y llenar sus albercas”*. Las mujeres relataban sus experiencias y los conflictos que incluso se generaban entre los vecinos, ya que deben ir a buscar agua en cubetas a las pipas que pone la delegación, y que a veces el agua podía “bajar” en la madrugada y a esa hora se *“apuraban a lavar la ropa”*.

“... En la Narvarte, la Del Valle, Jardines de la Montaña, Pedregal... ahí no les falta agua!, allá no les falta el agua, o sea yo incluso...porque cuide ahí una residencia en Jardines de la Montaña, hasta agua para albercas hay a montón!, o sea nunca, nunca, jamás falta el agua...jamás...obviamente jamás llegan a ofrecer estos programas... ¡lo que es tener dinero! (se ríen todas)...lo que es tener dinero!, y en la Narvarte también un tiempo trabajé, igual el agua no falta...(Claudia, colonia, Citlalli).

“...Yo he visto por ejemplo en este tiempo, que viene semana santa, quitan el agua aquí en Iztapalapa, quitan el agua para hacer arreglos, porque se supone que la gente no está...digo! Sale a pasear la gente que tiene dinero! Y los que nos quedamos, no tenemos dinero y nos dejan sin agua!...” (Amalia, vocal, colonia, Degollado Chico).

“...Por ejemplo, yo por mi trabajo, siempre voy a Polanco...entonces yo he visto que...apenas me toco en el hipódromo, riegan agua a lo...así, así, a lo máximo,

fuentecitas por aquí, otras cuando vamos a Polanco que están lavando su carro con la manguerita, hay más vigilancia, hay más barrenderos...hay muchísimas cosas...no hay tanto baches!...hay muchísimas cosas que en otros lugares por ejemplo, entrando aquí a Chalco, este parte de Santa Marta, todo por ahí...no hay tanta vigilancia...allá hay patrullas, por ejemplo, usted puede ir tranquilamente, porque yo ya lo hice apenas, fui a Polanco, iba yo a las cuatro de la mañana caminando con mi esposo, del trabajo, y todo así bien tranquilo, no? Y aquí en la colonia, salgo de su pobre casa y ya me dejaron sin tenis!... casi en chones! (todas se ríen)...” (Alejandra, colonia Paraje Zacatepec).

**Tecnocracia, Control y Vigilancia: “Las corresponsabilidades están bien, pero lamentablemente la mayoría quiere recibir el apoyo... como que sin ningún compromiso...”**

En esta sección se analiza la percepción de los operadores del programa, centrándonos en dos aspectos fundamentales: por una parte el estricto control que realiza el Programa respecto al cumplimiento de las corresponsabilidades de las beneficiarias, lo que queda de manifiesto en la cantidad de formatos, trámites y procesos por los que deben pasar no sólo para ser “aceptadas” en el Programa, sino que para permanecer en el, sin suspensiones, ni penalizaciones. Y, por otra parte, llama la atención el nivel de profesionalización de los (as) entrevistados, quienes en su mayoría tienen estudios técnicos o carreras “truncas”, que no se vinculan necesariamente al área de la política social. A esto se suma la escasa o nula experiencia en el área social, y particularmente en relación a programas sociales, así como su desconocimiento en torno a los cambios y evolución del propio Programa Prospera, los programas sociales a nivel local y el manejo de las redes de apoyo.

Desde la perspectiva de los profesionales entrevistados, las corresponsabilidades son visualizadas como positivas; condicionar los apoyos, es un buen ejercicio para que las beneficiarias se acostumbren a comprometerse con el Programa, y en palabras de una de las profesionales: “no se trata sólo de estirar la mano, sino de dar algo a cambio”. La concepción de derechos está ausente de

sus relatos, lo que también pudimos observar en el discurso de las propias beneficiarias. Así, aunque en las reglas de operación vigentes de Prospera, se habla ahora de “derechos”, éstos no se plasman ni en el discurso ni en la realidad de los beneficiarios.

El “apoyo”, como todos lo denominan, dista de ser un derecho; como señala Hevia (2009), es una lógica de “muchos deberes, pocos derechos”, como lo evidencia la cantidad de obligaciones, formatos y procesos que deben acreditar las beneficiarias para permanecer en el Programa.

Según los operadores entrevistados, al Programa sólo pueden ingresar quienes han sido debidamente encuestadas por un promotor social. Luego de que se comprueba que efectivamente son *muy pobres*, pasan al padrón base, que finalmente nadie tiene claridad cuánto tiempo pueden permanecer en esa situación antes de ser efectivamente incorporadas al Programa –pueden permanecer desde seis meses, ocho meses, un año o más en este padrón. Cuando por fin son incorporadas, el apoyo se hace efectivo luego de cuatro meses, y las mujeres deben entregar una serie de documentos como CURP de toda la familia, comprobante de domicilio; etc. y desde el Programa se les hace entrega de lo que ellos denominan un “*Kit*” de documentación, que contiene el F1, el S1 Cruz, sus etiquetas, y lo más importante su número de folio. Como vimos, el F1 tiene toda la información del grupo familiar; las titulares deben informar de todo lo que ocurra en la familia, nacimientos, muertes, embarazos, cambio de casa; etc. de lo contrario pueden ser penalizadas con una suspensión de apoyos. Además, dado que se trata de un sistema en línea, que a través del número de folio de cada una de las titulares, se mantiene un control estricto de todos los movimientos de la familia.

“...En sus juntas MAPO les piden que se formen por número de folio... entonces es un documento, que cuando van a Prospera lo deben de llevar, porque nosotros siempre, al menos como enlace, siempre les vamos a solicitar su folio, para poder ingresar al sistema y que el sistema nos arroje toda la información de la familia...”  
(Pamela, EAC).

El S1 Cruz es el formato de salud, que debe ser llenado por el personal del consultorio, o el médico a cargo del centro de salud o de la clínica IMSS PROSPERA. Esto también bimestralmente y la visita médica de la familia completa, dos veces al año. Esto se realiza en las clínicas IMSS PROSPERA, de las cuales sólo hay dos en la delegación, para un padrón de 36 mil familias.

En este “kit” también viene el registro de asistencia escolar, para quienes tienen el esquema de becas. Este debe ser llevado a la escuela, ser validado y presentado regularmente para que se acredite la asistencia del niño o niña a la escuela y al ciclo escolar vigente. Este formato es firmado generalmente por el director de la escuela, y el Programa mantiene un sistema informativo en línea con la Secretaría de Educación Pública, para el control efectivo de las asistencias. A estas acciones se suma la asistencia a las juntas MAPO y a las pláticas que dan en las clínicas, en temas de salud y nutrición, y también están las pláticas y capacitaciones que dan las Responsables de Atención. Todas estas condicionalidades deben ser cumplidas por quienes reciben el “esquema completo”<sup>102</sup>; en caso de recibir sólo alimentación o la tarjeta Sin Hambre, igualmente deben acudir a las juntas MAPO y las pláticas, y comprobar su asistencia.

Se supone que la ciudadanía se define en parte por una combinación de derechos y deberes, pero en el caso de Prospera, claramente hay un exceso de deberes (Fox, 2006). Como señala Yanes (2016), las políticas sociales también deberían ser evaluadas desde un punto de vista ético. Esto significa, por ejemplo, que es “socialmente injusto imponer controles u obligaciones a ciertos grupos que no son impuestos a los grupos más libres en la sociedad” (Standing et al. 2015). En consecuencia, se trata de que las políticas sociales no sólo erradiquen carencias y abatan desigualdades, sino que lo hagan de una manera en que se

---

<sup>102</sup> El esquema completo corresponde a \$950.00 en alimentación, \$275.00 por la beca escolar y las prestaciones básicas en salud. A esto se suma una vez al año un bono para útiles escolares.

amplíe la seguridad de las personas, su autonomía, su capacidad de decidir, su poder personal y social y su ciudadanía económica activa (Yanes, 2016: 131).

Por ser beneficiarias de Prospera, las mujeres deben someterse a todos estos procesos de regulación y control, no sólo de las condicionalidades del Programa sino prácticamente de sus vidas, ya que deben informar de todo lo que suceda en la familia. En el mismo sentido, las pláticas, por ejemplo en nutrición, están destinadas a decirles qué comer, cómo comer y qué deben de comer sus hijos (as). Las pláticas en salud se orientan a la violencia intrafamiliar, planificación familiar y a la prevención del embarazo adolescente. No es que esto esté mal, sino que el tema a discutir es por qué a los pobres se les debe decir cuándo y cómo tener relaciones sexuales.

“O sea, no nos preguntan qué nos parece...nada más nos informan, sobre qué debemos de hacer en el caso de que seamos mujeres maltratadas,...de que el marido...no es necesario que sea a golpes, sino que también verbalmente, económicamente, todo eso es violencia...entonces de todo eso nos hablan...”(Lupita, Vocal, colonia Citlalli).

Como señala Lister (2004) los menos involucrados y opinantes respecto de las “soluciones” a sus propios problemas, son precisamente los receptores de programas sociales. El Estado impone una serie de deberes a los receptores de los programas sociales, como es el caso de Prospera, sin embargo, si el Estado falla en la protección de los derechos de estas personas, no existen ningún medio de exigibilidad (Dieterlen, 2008). El Programa no garantiza ningún derecho (ni calidad) en alimentación, salud o educación; todo esto es condicionado y supeditado al cumplimiento de obligaciones, y a un control estricto, sujeto a penalizaciones y suspensiones.

### **Corresponsabilidades y Castigos**

Parece haber un consenso “universal” respecto de la imposición de las “corresponsabilidades” a las receptoras de este tipo de programas (Agudo, 2015). Tanto en el caso de Chile como de México, las beneficiarias y operadores tienen

una percepción positiva de las condicionalidades o corresponsabilidades, como las denomina particularmente Prospera.

Según Yanes (2016), este tipo de programas han seguido insistiendo en la aplicación de condicionalidades por dos presunciones: los pobres no necesariamente saben “acumular capital humano” y sin condicionalidades los sectores medios y ricos no están dispuestos a financiar programas para pobres. Esto es reafirmado por autores como Fiszbein y Schady:

“La primera justificación (para el uso de las condicionalidades) reside en las imperfecciones mismas del proceso de decisiones privadas de los hogares pobres. Los padres pueden estar pobremente informados, pueden no internalizar suficientemente los mejores intereses de sus hijos, etcétera. Las condicionalidades pueden ayudar induciendo individualmente a los agentes a hacer lo que es mejor para sus hijos. El segundo punto, que aquí se propone, es que cuando las condicionalidades son vistas como corresponsabilidades, se trata al receptor más como un adulto con capacidad de agencia para resolver sus propios problemas. El Estado es un socio en el proceso, no una nana”, (Fiszbein, y Schady, 2009).

En base a lo anterior se desprenden otros elementos de la inspiración neoliberal de este tipo de programas. Hay una intención de regular la conducta humana, especialmente la de los pobres, de acuerdo con las normas y costumbres valoradas por otros grupos sociales (Soss et al., 2011). Está regulación se hace por parte del Estado, quien actúa como guía y orientador, pero no debe de hacer más que esto; y en el caso de Prospera, también debe ser severo e imponer castigos cuando no se cumple con lo requerido.

“...Yo creo que es una cuestión cultural, donde toda esta parte de las políticas públicas de primera generación del esquema paternal se generó una cultura de recibir, no? Y no de la productividad, podrá haber discusiones acerca del término de productividad, pero en este caso yo creo que el país sí exige, las condiciones del país exigen una cultura de la productividad...la corresponsabilidad, obviamente cuesta trabajo, cuesta trabajo salirte de tú dinámica diaria y entrar al esquema de corresponsabilidades, realmente no es mucho lo que se les pide porque es una vez cada dos meses, o sea realmente como que es muy flexible el asunto, pero evidentemente por cultura no se acepta...yo creo que es un tema importante, además yo creo que la corresponsabilidad no implica devolverle al Estado nada, porque van a sus consultas médicas, se les dan talleres y también es un elemento para que salgan de esta dinámica en la que se cae fácilmente en lo del narcotráfico... o lo del narcomenudeo en Iztapalapa...Lo ven como una carga, no hay esta cultura de producción...” (Liliana, EFC).

“...El apoyo en relación a las familias de PAL que es puro apoyo alimenticio ellas nos dicen, te lo voy a decir así como nos dicen: “es poco pero sin embargo es un apoyo” porque pueden complementar su alimentación obviamente con \$950 pesos no van a poder subsistir dos meses, pero como nosotros les dejamos bien en claro a esas familias, es únicamente un apoyo que a lo mejor les da el gobierno lo demás ora sí que les toca a ustedes...Yo lo que si les he dicho que bueno hay que ver que el Programa no se vuelva un Programa muy paternalista, es lo que les he dicho a mis compañeros que porque si no como nos ven en otros países el mexicano nada más estira la mano que le den sin hacer nada y ya tampoco hay que volver este Programa así paternalista si está bien que cumplan con sus corresponsabilidades a lo mejor no es mucho el apoyo pero bueno es un apoyo...” (Dánae, RA).

Al igual que lo observado en Chile, aquí también la opinión es positiva ante aquellas beneficiarias que “cumplen”, se “comprometen con el Programa” y son merecedoras de la ayuda. En este sentido las vocales son las titulares “predilectas” de los operadores, no sólo porque cumplen con todos los requisitos del Programa, sino porque les hacen buena parte del trabajo en terreno. No es extraño que las mismas RA propongan entre las titulares beneficiarias a quienes pueden ser vocales.

Como vimos anteriormente, las vocales tienen un margen de acción legitimado por el Programa: pueden “acusar” o “denunciar” a sus propias compañeras cuando están haciendo un “mal uso del recurso”, o no acuden a sus citas médicas, juntas MAPO; etc. incluso si no cumplen con alguna faena comunitaria, que se supone es una figura que se ha ido eliminando del Programa en base a las reglas de operación. Una beneficiaria puede ser sancionada con una suspensión de apoyos, con una baja temporal o bien una baja definitiva del Programa, esto si no cumple con sus corresponsabilidades, según el esquema que le corresponda. Como vimos, existe un control estricto y son muchas las instancias que validan este proceso de corresponsabilidad, y aunque existan reglas de operación, esto opera también según las normas “locales” (Hevia, 2010; Agudo, 2015).

Las titulares que han sido “denunciadas” por alguna irregularidad en sus corresponsabilidades o el uso inadecuado de su apoyo, pasan por un proceso que

se llama “garantía de audiencia”, que como describimos anteriormente es casi un juicio oral, con un desequilibrio entre la “acusada” y el “demandante”.

“...Cuando ya dejan de asistir a las juntas MAPO o bien a sus citas de salud se les inicia un proceso, se les hace un trámite que se llama “garantía de audiencia” para checar el motivo por el cual no están respondiendo, ya al momento en que ellas se acercan directamente y te dicen por qué de la situación, ya se manda o se hace el llenado del documento y pues ya ahí se determina si requieren o no el Programa...hay una parte jurídica dentro del Programa, hay un abogado ya les hace ciertas preguntas...entonces el checa y llena todo y se manda a Coordinación Nacional...” (Viviana, EFC).

“...Porque por ejemplo dicen, “es que mi hijo sí estuvo enfermo” o “tuvo siete faltas en un bimestre, pero yo fui a la escuela y yo las justifique”; y sí, las justifican ante la escuela, pero la escuela le sigue poniendo las faltas y para poder recibir el apoyo bimestral, mínimo tienen que tener una falta, porque ya dos faltas en el bimestre, ya no reciben, y son doce inasistencias, y si tienen esas doce durante tres bimestres, ya no reciben el apoyo durante todo el ciclo escolar, porque esa es la única condición que tienen, que no haya inasistencias a la escuela, para tener su apoyo...tenemos un sistema en línea con la SEP...cuando no les llega su apoyo a los becarios, nosotros checamos en el sistema y la mayoría de las veces, es porque no están inscritos en el ciclo escolar vigente, entonces ahí se les entrega un formato para que vayan a la escuela, se los validen y lo regresen, se ingresa ese formato al sistema y se normaliza su situación como becario, pero si ese formato que se le entrega a la titular, nos lo regresa con inasistencias, sí le tenemos que hacer saber a la titular que en tal bimestre, por ejemplo septiembre, octubre, ese bimestre ya no lo va a poder recuperar porque ya tiene un límite de faltas...la certificación se hace electrónicamente, pero cuando hay alguna inconsistencia en el sistema y no coincide con la de la SEP, ahí digamos que no cuadra y no se hace la certificación, entonces cuando entra el formato de...básica, media, superior para que se pueda actualizar su información en el sistema del becario...” (Pamela, EAC).

Las citas anteriores revelan lo engorroso y burocrático de todos los sistemas y procesos del Programa, a pesar de que es una política social destinada a los más pobres. Cada falta es penalizada, y el proceso para aclarar la situación y reactivar en el caso que corresponda las transferencias, no es nada fácil, más bien es un trámite que no termina nunca, y que depende de la voluntad de quien este a “cargo”, más que regirse por las reglas de operación.

### **Niveles de Profesionalización, Coordinación y Capacitación: “No hay coordinación con el gobierno de la ciudad”...**

De las entrevistas realizadas a los profesionales del Programa en Iztapalapa, podríamos decir que solo una de las operadoras tiene un nivel profesional más elevado y con una serie de conocimientos respecto del trabajo en políticas públicas y especialmente en política social. La mayoría dice que ingresó por convocatoria pública en 2014, sólo algunos ingresaron por un nexo político o por amistad.

A nivel delegacional, no generan ningún tipo de material o documento de acuerdo al trabajo de intervención que realizan, no hay sistematizaciones, análisis o trabajos por ejemplo, respecto de la situación social de Iztapalapa y las colonias donde trabaja el Programa. Toda la información que tienen viene de la Coordinación Nacional y también trabajan con los informes de CONEVAL y las cifras de INEGI.

Se evidencian importantes contrastes con Chile, respecto del nivel de estudios, profesionalización y preparación en torno al trabajo en política social. Como equipo, ellos ni siquiera definen los temas a trabajar con las titulares y con las vocales, las que son capacitadas previas a las juntas MAPO por parte del Enlace de Fortalecimiento Comunitario (EFC); quizás esta es la figura profesional de mayor estatus en el Programa.

Todo esto se hace de acuerdo a una Carta Descriptiva elaborada por la Coordinación Nacional de Prospera, desde aquí se definen los temas, que para este período fueron principalmente violencia de género en sus diversas manifestaciones y el sistema nacional anticorrupción. A eso se suman las pláticas permanentes en salud de autocuidado, planificación familiar, embarazo adolescente, nutrición y “el plato del buen comer”. Ya otros trabajos han evidenciado la baja calidad de este tipo de pláticas y el escaso interés o involucramiento de quienes las dictan (Saucedo, 2011).

En el caso de los Enlaces de Fortalecimiento Comunitario, estos reciben capacitación por parte de la Coordinación Nacional, la Unidad Delegacional del Programa y puede ser en ocasiones por parte de instituciones tales como SAGARPA, PROFECO, con quienes tienen convenios de trabajo.

“...Me comentabas que trabajas en PROSPERA desde 2014, pero tú conoces más antecedentes de esta política social?...”, (Investigadora).

“...No, yo conocía porque bueno mi abuelita tenía antes lo que era “Vivir Mejor” allá en el estado de San Luis, entonces por eso lo conocí y veía que le hacían su casita, su piso y todos eso pero nada más por eso...”(Dánae, RA).

“Ok, pero ¿Los cambios con PROSPERA?...” (Investigadora).

“... No, no sé...” (Dánae, RA).

“...Y por ejemplo, ahora se llama PROSPERA, Programa de Inclusión Social ¿Qué entiendes por inclusión social o a que crees que se refiere?...” (Investigadora).

“...La inclusión yo creo que es para no demeritar a ningún tipo de persona, género, religión, entonces para mí eso sería como la inclusión...” (Viviana, EFC).

“...Antes de entrar a trabajar aquí, yo no sabía que existía el Programa...yo busque por internet...estaba yo buscando y vi...bueno, sabía que era Solidaridad, pero no sabía en realidad cuál era en realidad el objetivo, la misión del Programa, que es ayudar a la población a que puedan vencer la pobreza...de Progesa, yo no tenía idea qué era el Programa, el mismo que Solidaridad, y de Oportunidades pues ahí si no sabía...”, (Pamela, EAC).

“...Pues mira, la intención del Programa pues yo creo que es erradicar la pobreza, erradicarla...darles las herramientas necesarias para que ellas puedan por sí mismas desempeñar un trabajo, porque por ejemplo ahorita ya tenemos los proyectos productivos, ya les estamos como que apoyando en ese sentido, de sí tú sabes hacer algo, pues apóyate con nosotros y salir adelante, o sea ya no tanto esperar a que te den, sino a que tú desarrolles tus propias capacidades, eso es lo que realmente busca el Prospera...” (Joaquín, JUAR).

En las entrevistas, tanto las titulares como los operadores del Programa fueron claros al respecto, no hay coordinación entre la política social federal y la política social del gobierno de la Ciudad de México, por lo menos en la delegación Iztapalapa. En algunos casos, los profesionales señalaban que de hecho hay una serie de problemas entre ellos, que hay disputas y que no se permite la duplicidad

de apoyos. Es decir, si se recibe Prospera, el gobierno local no entrega ningún tipo de apoyo a quienes sean beneficiarias.

En general, se pudo apreciar en las entrevistas con los operadores, que hay un desconocimiento de cuáles son los programas sociales del gobierno de la ciudad, y también de cómo operan las redes de apoyo.

### **Retomando las ideas centrales del Capítulo**

En este capítulo, hemos analizado las entrevistas y grupos focales realizadas en la Delegación Iztapalapa a titulares y operadores del Programa Prospera.

En similitud con el caso de Chile, este trabajo nos permitió “confirmar” algunos de los supuestos que ya habíamos desarrollado en el Análisis Documental de Programas, particularmente lo que se refiere a la rigidez del esquema de las condicionalidades, llamadas “corresponsabilidades” y a las dificultades que deben enfrentar las beneficiarias, primeramente, para ser ingresadas al Programa, y luego, mantenerse en él.

Es sabido que dentro de los PTMC, México tiene uno de los esquemas más rígidos de condicionalidades, a estos se suma el discurso de las “corresponsabilidades”, transmitiendo la idea de la acción y participación social de las mujeres y las comunidades. En este caso, al igual que en Chile, las mujeres son las responsables de cumplir con todas las obligaciones que el Programa impone.

En el caso del Programa Familias en México, el énfasis del disciplinamiento de los pobres, está dado a través de las condicionalidades; en el caso de Chile, a través de un esquema paternalista, que además supone un modelo más

profesional que en el caso de México, lo que pudimos ver en las entrevistas con los operadores del Programa en la delegación Iztapalapa.

El Estado se vuelve un aparato tecnocrático que facilita un “apoyo” que debe ser bien utilizado; este apoyo se divide además en una serie de categorías: PAL, PROSPERA, PAL SIN HAMBRE. El sistema, es un tanto menos “amigable” que el Programa Familias en Chile, pero sin embargo, igualmente busca el disciplinamiento de los pobres y que estos salgan de la pobreza a partir de sus propias capacidades y esfuerzo individual.

## CAPÍTULO VII.

### CONCLUSIONES

#### **Retomando la Perspectiva Sociológica en el Análisis de los Programas Sociales**

El análisis realizado en esta investigación sobre los discursos y supuestos acerca de los pobres y de la pobreza, que subyacen a los Programas Familias en Chile y Prospera en México, ha permitido evidenciar la inspiración neoliberal de ambos programas.

Si bien cada programa tiene su propio contexto de surgimiento y desarrollo, en base a las trayectorias nacionales, estos se sustentan sobre un paradigma que no incorpora ni problematiza la relación entre pobreza y desigualdad estructural. En lugar de centrarse en las posibles causas de la pobreza, estos programas se centran en los individuos que la padecen, los pobres. Así, la pobreza emerge como el resultado de ciertos comportamientos y deficiencias de los propios pobres que es necesario modificar y reorientar. Así, la pobreza, un problema social de carácter estructural, “deviene” en un problema individual que debe ser resuelto por los propios individuos. Esto es lo que hemos definido como un discurso individual de la pobreza: los pobres son responsables y culpables de su situación y debe existir un cambio de actitud y de comportamiento; cambio que es entendido como una obligación de los pobres. De esta manera, se condiciona el “beneficio” o la “ayuda” que reciben del Estado, cuyos montos, además, deben ser suficientemente bajos para que los pobres no se “acostumbren” a vivir de la asistencia y generen estrategias propias para mejorar sus condiciones de vida.

El análisis comparado entre Chile y México, nos permitió explorar las especificidades que asume este discurso individual de la pobreza, cómo se

expresa en cada contexto y qué tan incorporado está en los mismos pobres, beneficiarios de Familias y Prospera.

El Análisis Documental de los programas mostró que ambos comparten un diagnóstico similar de la pobreza aunque sustentados –al menos formalmente- en diferentes modelos de política social. Mientras que en Chile observamos una fuerte retórica de los derechos sociales, aunque de carácter más moral que jurídico; en México el objetivo es romper con el círculo intergeneracional de la pobreza, la cual, sin embargo, no sólo se reproduce, sino que se multiplica.

A partir del modelo de las transferencias monetarias condicionadas, en ambos casos, la hipótesis principal para combatir la pobreza, se vincula con la generación de capitales, sobre todo –aunque no exclusivamente- de capital humano. En el caso de Familias, se hace referencia a las capacidades de las personas para superar su situación de pobreza. Desde el enfoque de la vulnerabilidad, se plantea que las familias poseen recursos, los cuales deben ser activados y desarrollados, por ello la figura de profesionales de atención directa y personalizada. El diagnóstico supone que los capitales de las familias pobres (humano, social, financiero, material y físico) no han sido activados, por ello han quedado rezagados de los procesos de desarrollo y crecimiento que ha experimentado el país. En el caso de Prospera, se concibe a la pobreza como un fenómeno social que se reproduce, por lo tanto, la inversión en capital humano es vital para romper el círculo intergeneracional de la pobreza. Las familias beneficiarias deben cumplir con una serie de “corresponsabilidades”, orientadas a mejorar el capital humano de los hijos, lo que les permitirá salir de la pobreza.

Si bien cada Programa tiene una forma particular de intervención, ambos se orientan a lograr un cambio actitudinal y de comportamiento en las familias, donde la mujer (considerada como madre y esposa) asume un rol protagónico. Las mujeres no sólo reciben las transferencias, sino que son las responsables de cumplir con todas las actividades (obligaciones) previstas por el Programa y

hacer efectivos los cambios que se pretenden en el grupo familiar. Tanto en Familias como en Prospera, toda la responsabilidad recae en las mujeres y ambos esquemas reproducen los roles tradicionales de la mujer en el espacio doméstico: ama de casa, cuidadora de los hijos (as) y enfermos, responsable de la educación de los hijos, de su alimentación, etc. Su rol público se relaciona básicamente con las actividades que puedan desarrollar en la comunidad, como representantes del Programa, por ejemplo. En el caso de Prospera, particularmente en la figura de “Vocal”, donde la mujer desarrolla un papel de dirigente vecinal y enlace con los operadores de este Programa en las comunidades.

En el caso de Familias, la participación de las mujeres se intenta promover a través de emprendimientos o proyectos productivos. Como la población objetivo del Programa se focaliza en las mujeres amas de casa y jefas de hogar, la posibilidad de llevar a cabo algún “emprendimiento” o “micro proyecto”. Este se presenta como la oportunidad de generar nuevos ingresos de manera independiente y desde la “comodidad” de sus hogares. Así, pueden llegar a ser “micro empresarias”, sin abandonar sus roles domésticos. La mayoría de estos proyectos se relaciona con actividades por cuenta propia que no generan ningún tipo de relación laboral, ni prestaciones o protección social: se trata de trabajos precarios y tradicionalmente “femeninos”, como ventas por catálogos - ropa, joyas de fantasía o cosméticos- corte y confección, para montar sus propios talleres de costura; y elaboración de alimentos, sobre todo repostería y panadería.

La cobertura de estos Programas a nivel nacional, reflejan en cierta medida los niveles de pobreza de cada país, además de su extensión y tamaño de la población. En el caso de Chile, el padrón actual de beneficiarios de Familias es de 129 mil familias; la pobreza por ingresos es de un 11, 7 por ciento de la población nacional; y la pobreza multidimensional es de 20, 9 por ciento. Chile tiene aproximadamente 18 millones de habitantes (CASEN, 2016). El hecho de que la pobreza no sea una situación “extendida” en la sociedad chilena, no la hace una vivencia menos estigmatizante.

En el caso de México, el padrón de Prospera llega aproximadamente a 7 millones de familias; la pobreza a nivel nacional es de 53.4 millones de personas; la pobreza extrema corresponde a un 7,6 por ciento de la población total. México tiene aproximadamente 120 millones de habitantes. En el caso de este país, el hecho de que la pobreza sea una situación extendida a casi la mitad de la población nacional, la ha naturalizado. Entre las beneficiarias entrevistadas, la pobreza se percibe como una condición casi “natural”, que afecta a la mayoría: “*toda la colonia es beneficiaria*”; es una condición que además data de mucho tiempo y que sin la “*ayuda*” del gobierno sería aún más. Sin embargo, esto no la vuelve una situación menos problemática.

Como señalamos en capítulos previos, la disminución de la pobreza en Chile a partir de los noventa fue básicamente el resultado del crecimiento del empleo formal, la recuperación de los salarios y la reforma tributaria. Al respecto, gran parte de la literatura revisada coincide (Larrañaga, 2007 y 2010; Contreras, 2005; Raczynski, 2005) en plantear que la influencia de los programas focalizados y la intersectorialidad de la política social en la reducción de la pobreza fue menor que la relacionada con el empleo y la recuperación salarial. En contraste con Chile, y con muchos países de la región, en México la formalización del empleo y el mejoramiento salarial han estado ausentes tanto en el discurso como en la acción de los gobiernos, y el “combate” a la pobreza se ha centrado en los programas sociales, lo que se ha traducido en un estancamiento de la pobreza, en muy altos niveles, durante los últimos 25 años.

La reducción de la desigualdad, o la asociación de la pobreza con ésta, se encuentra ausente en los planteamientos de ambos Programas, a pesar de que (o justamente porque) Chile y México se ubican entre los países más desiguales de la región. En Chile, el discurso político, sobre todo de los últimos dos gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, Lagos y Bachelet (2000 – 2010), enfatizaron la importancia y necesidad de garantizar los derechos y la equidad, lo que se plasmó en algunas de las reformas más importantes del

período, como la creación de la Red de Protección Social, “Chile Solidario” y la reforma al sistema de pensiones con la “pensión universal”. Sin embargo, más allá de la retórica discursiva, la desigualdad se encuentra legitimada y naturalizada hasta en la “Izquierda” chilena. En México, los contrastes son abismales, lo que permite la “coexistencia” de algunos de los hombres más ricos del mundo con la mitad de la población en pobreza.

Como señala Bayón (2015), no es sólo una cuestión de qué tan extendida e intensa sea la pobreza, sino de qué tan tolerada y aceptada socialmente sea la desigualdad.

### **Estrategias de Intervención: El Disciplinamiento de los Pobres**

Como señalamos anteriormente, estos programas no se orientan a redistribuir ingresos y oportunidades, sino a reeducar a los pobres.

Disciplinar a los pobres es una forma de gobernar la pobreza (Soss et al., 2011), de administrarla. Los pobres ocupan un lugar en el orden social (Simmel, 1908; Paugam, 2007) y los programas sociales se convierten en una herramienta para “enseñarles” las normas sociales predominantes. Esto tiene también una raíz histórica, el disciplinamiento de los pobres no es algo nuevo, desde la “cultura de la pobreza” (Lewis, 1966) los pobres fueron definidos como una “subcultura”, con ciertas características y rasgos, que determinaban su relación con el resto de la sociedad, la naturaleza de sus comunidades y barrios, la naturaleza de sus familias, compartiendo ciertos valores y actitudes que se contraponen al común de la sociedad (Islam, 2005). Este concepto, ha alimentado estereotipos y estigmas sobre "los pobres" y "su" cultura que se extendieron en el sentido común y sustentaron (y todavía sustentan) el diseño de numerosas políticas sociales y no pocos trabajos académicos (Bayón, 2013).

En este sentido, tanto las estrategias de Familias como de Prospera se orientan a que las familias pobres, generen una serie de cambios, que pueden ir desde sus hábitos de higiene, hasta la forma en que educan a sus hijos. Particularmente en Chile el Programa Familias cuenta con la figura del “Apoyo Familiar”, que supone un trabajo individualizado con cada familia beneficiaria, el cual es posible debido al número relativamente reducido de beneficiarios. En este caso, el disciplinamiento se realiza a través de una metodología fuertemente estructurada y predeterminada: hay un “manual”, un número de sesiones, temáticas a tratar en cada una, compromisos asumidos por sesión, medición de avances y logros de las familias. Cada recurso supone un tipo de capital (social, humano, financiero; etc.) que debe ser “activado”; cada capital representa un color y una meta para alcanzar el llamado “*sueño familiar*”. La meta para las familias a lo largo de los dos años de intervención, es llegar a lograr el “sueño familiar”. Es a través del propio esfuerzo y mérito que los pobres mejorarán su calidad de vida. Para esto se les “enseña” cómo planificar, cómo diseñar un presupuesto familiar, en qué gastar más y en qué gastar menos, incluso cómo ahorrar y “saber” endeudarse.

Lo paradójico es que la propuesta del programa se presenta como contraria al asistencialismo y al paternalismo; de lo que se trata es que las familias logren por sus propios medios salir de la pobreza y mantenerse fuera de ella; pero hay que enseñarles cómo. Así, la figura de este “asesor” personal en casa, durante dos años, no es más que el Estado diciéndole a los pobres qué hacer y cómo hacerlo, como un padre le dice a su hijo lo que es mejor para él, lo que Soss (et al., 2011) conceptualizó como “paternalismo neoliberal”; el Estado no sólo puede corregir de manera punitiva, sino que también lo puede hacer a través de estrategias y mecanismos más “amigables”, como la figura del “Apoyo Familiar”. Cabe señalar, que esta es la principal condicionalidad del Programa, que la familia acepte este trabajo intensivo y personalizado con el profesional, sólo así pueden proceder las transferencias monetarias correspondientes.

Estos “Apoyos Familiares” pueden criticar y cuestionan severamente a sus “asesorados”, a pesar de en las entrevistas todos coinciden en que la “empatía” es la mejor herramienta para acercarse a las familias. Sin embargo, ser empáticos, significa ponernos en el lugar del *otro*; pero el *otro* en este contexto, es aquel que tiene *“cero hábitos”, “están acostumbrados a que les den”, “uno los va a visitar y tienen la tele encendida”, “no entienden que con pequeñas cosas, como poner una plantita en la casa, se va a ver más linda”, “se deprimen con mucha facilidad”, “necesitan un cambio de swicht”*. En su condición de “maestros”, tienen una diversidad de “educandos”, algunos son muy aplicados y otros no tanto, esto hace la diferencia fundamental entre aquellos pobres que quieren cambiar y aquellos que prefieren seguir *“marcando el paso”*.

En México, desde el Programa Prospera, las diferentes estrategias de disciplinamiento de los pobres, se evidencian en la rigidez de las condicionalidades, llamadas “corresponsabilidades”; en otros términos las “obligaciones” de los pobres para ser “merecedores de la ayuda”. De no cumplirse con las innumerables corresponsabilidades que se establecen para los diferentes esquemas de apoyo (PAL, Prospera, PAL sin hambre) la transferencia bimestral puede ser suspendida. Volver a activar la transferencia, demostrando con pruebas y evidencias que no se incurrió en una “falta”, puede ser una tarea casi tan titánica, como llegar a ser seleccionada por el Programa como beneficiaria.

La referencia a los derechos sociales: “...contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales...” que hacen las reglas de operación de Prospera (Diario Oficial de la Federación, Reglas de Operación, Prospera, 2016), se diluye en las experiencias de las mujeres beneficiarias entrevistadas. Ninguna habla de derechos, sin embargo, todas hablaron en su momento de sus “deberes”. Como ya se ha señalado, es un Programa que refiere a “pocos derechos, muchos deberes” (Hevia, 2009). La salud, la alimentación y la educación, sobre todo de los hijos, no son derechos, sino que obligaciones que hay que cumplir para recibir la

transferencia. Además estas acciones, serán las que “permitirán” a las familias “romper con el círculo intergeneracional de la pobreza” (Levy y Rodríguez, 2004).

Las pláticas en salud y alimentación, están sobre todo orientadas a “encauzar” la conducta de los pobres: *deben corregir* sus hábitos alimenticios, a través de lo que el Programa ha denominado el “plato del buen comer”. Por medio de un ejercicio práctico, las titulares deben recrear los menús más nutritivos y variados para sus familias, con la menor cantidad de recursos posibles. Gana la que se acerca más a un menú balanceado, a través del “plato del buen comer” y la que menos gasta del presupuesto asignado. Este ejercicio, por supuesto, no hace referencia a la accesibilidad y costo de la “comida sana” en estas áreas desfavorecidas.

En efecto, en los grupos focales, las mujeres se burlaban de este ejercicio, para ellas es un menú imposible de realizar. En promedio cuentan con cincuenta o máximo cien pesos diarios para el “gasto”, “*cuando bien nos va*”, para grupos familiares de por lo menos cinco integrantes. El “plato del buen comer”, implica incluir en la dieta una o hasta dos veces por semana carne, pollo y pescado, frutas y verduras, cereales, entre otros alimentos que cada día aumentan sus precios.

A su vez, la planificación familiar, es un tema importante en la salud y el autocuidado, ya que “los pobres tienen muchos hijos (as) y reproducen con esto sus condiciones de pobreza”, como lo señala el documento de Santiago Levy “*Sin Herencia de Pobreza*” (2004), arquitecto de Progresía y Oportunidades.

Sin embargo, el acceso a la información, a los métodos anticonceptivos y al trato que reciben las mujeres en los centros de salud es deficiente y escaso. El “Seguro Popular” entrega una supuesta cobertura universal en salud a todos los que no tienen ningún tipo de previsión; ahora bien, en cuánto a la efectividad de esta prestación en salud, su calidad y accesos, eso no se discute mayormente.

Tanto en Chile como en México, las mujeres beneficiarias se mostraron de acuerdo y a favor de las condicionalidades. En las comunas de Conchalí y Lo Prado, manifestaron no sólo estar de acuerdo con la intervención del “Apoyo

Familiar”, sino “*felices*” por tener la posibilidad de que alguien las “*oriente*”, que las “*guíe*”, y que además lo haga de manera sincera y respetuosa. En el caso de Iztapalapa, las mujeres en su mayoría también estaban de acuerdo con las condicionalidades, incluso criticaban aquellas que se quejaban de que era “*poca lana y muchas responsabilidades*”, “*no es sólo estirar la mano, hay que dar algo a cambio*”, “*las pláticas se les hacen tediosas, pero cuando llega el depósito y van al cajero, no es tedioso, verdad?*”. Lo anterior evidencia una fuerte internalización por parte de las beneficiarias, del discurso individual de la pobreza antes mencionado.

### **El Discurso Individual de la Pobreza: Manifestaciones y Experiencias**

Como hemos destacado a lo largo de esta investigación, los programas sociales analizados, tanto en Chile como en México, están inspirados en un discurso individual de la pobreza, que responde al paradigma neoliberal dominante, que transforma a los problemas sociales en problemas individuales y morales, responsabilizando a los individuos. En este contexto, la pobreza se desvincula de la de la desigualdad y la injusticia social. Tanto en los relatos de las mujeres entrevistadas como en los de los operadores de estos Programas, en Chile y en México, la desigualdad no emerge como una posible explicación de la pobreza. Por el contrario la internalización de una explicación individual de la pobreza parece conducir a una desigualdad legitimada y aceptada, que se expresa – aunque de diversas maneras- en el discurso aspiracional y en la negación de la pobreza, en las mujeres de Conchalí y Lo Prado en Chile; y en el fatalismo de la mujer “*luchadora*” en Iztapalapa en México.

En Chile el discurso individual de la pobreza, se manifiesta en el planteamiento fuertemente meritocrático de los programas sociales. Hay un reconocimiento al mérito, traducido en “*logros*”, en “*rendimientos*”, en

“emprendimiento”, que son otorgados en forma de bonos, cuando las personas en situación de pobreza logran un mejor rendimiento escolar, por ejemplo, o un micro proyecto “exitoso”, demostrando que a pesar de las vicisitudes, se puede salir adelante.

El Estado es considerado el responsable de proporcionar igualdad de oportunidades y de garantizar los derechos sociales, sobre todo para aquellos que son más vulnerables ante los riesgos. La igualdad de oportunidades y el discurso de los derechos, han sido el marco ideológico en el que se han desarrollado la mayor parte de las políticas de protección social en Chile. Desde el análisis del Programa Familias, pareciera ser que la igualdad de oportunidades considera más el mérito de algunos, que la acumulación de desventajas de la mayoría. En los relatos de las mujeres beneficiarias, en torno al logro escolar de los hijos, predomina el discurso del “*querer es poder*”: si hay niños y jóvenes en pobreza, con una serie de dificultades que han logrado excelentes calificaciones y llegar incluso a la universidad, por qué sus hijos no podrían hacerlo?

En este contexto, el deber es más fuerte que el derecho, emprender, fijarse metas para lograr la movilidad social que promete el modelo neoliberal chileno; es una lógica aspiracional y exitista. Es en este contexto en el que debe comprenderse la negación de las beneficiarias de su situación de pobreza, a pesar de que ser beneficiarias del Programa Familias – al que se accede por ubicarse bajo la línea de la pobreza. Las mujeres entrevistadas se definían como “*vulnerables*”, pasando por una situación “*transitoria*”. Como señala Araujo (2009), en un contexto donde la discriminación es ligada a la pobreza, los pobres son identificados con lo marginal, con la delincuencia, son los “*flaites*”, los “*losers*”. Por lo tanto, nadie quiere pertenecer a esta categoría social, y una de las estrategias para negar la pobreza es invisibilizar la pobreza en sus sectores de residencia. Congruente con los hallazgos de investigaciones previas sobre la experiencia y el discurso de la pobreza (Bayón, 2015) en los relatos de estas mujeres, el pobre es claramente el *otro*, los que viven en la misma comuna Conchalí o Lo Prado, pero

en otras colonias. Los pobres son los migrantes, porque *“Chile no es un país pobre”*, todo lo contrario es el “jaguar de América Latina” y es por esto que bolivianos, peruanos, colombianos y haitianos tienen *“invadido”* el centro de Santiago.

En el discurso de los Apoyos Familiares, los pobres que “merecen” el apoyo y se les reconocen sus derechos, son aquellos que no han optado por el camino “fácil”, es decir, como la delincuencia o la venta de drogas. Como vimos en el análisis de las entrevistas, estos profesionales tienen un “prototipo” de familia, que el programa define y ellos/ellas reproducen. Este modelo de familia pobre, se aleja de la “cultura de la pobreza” y se acerca a la “cultura de la decencia” (Martínez y Palacios, 1996): *“son pobres, pero honrados”, “su hogar es humilde, pero limpio”, “son trabajadores y emprendedores”, “tienen ganas de salir adelante”, “se preocupan por la educación y el futuro de sus hijos”*. Por el contrario, las familias “no merecedoras” son aquellas que no muestran interés por *“superarse”*, que se *“conforman con la vida que tienen”, “no tienen sueños ni aspiraciones”*. El discurso individual de la pobreza se expresa claramente en uno de los profesionales entrevistados: *“si salen o no de la pobreza, ya es 99 por ciento responsabilidad de cada familia”*.

En México, esta explicación individual se manifiesta en el Programa Prospera, a través de una estructura rígida de obligaciones o condicionalidades, definidas como “corresponsabilidades”. Estas son obligaciones que las titulares deben cumplir de manera estricta para recibir las transferencias monetarias. Con esto el Estado se asegura de que los pobres cumplan con las acciones definidas en salud, educación y alimentación, lo que les permitirá “romper con el círculo de reproducción intergeneracional de la pobreza”.

México fue pionero en la región en implementar y promover este tipo de programas, desde Progres/Oportunidades hasta Prospera. Si bien se evidencian cambios sustanciales en estos Programas, las “corresponsabilidades” se han

agudizado, presentado Prospera uno de los esquemas más rígidos en la región, en torno a este tipo de programas. Como plantea Roberts (2006) la extensión del Estado tecnocrático en México, se hace patente en programas como Prospera. Esto también pudimos evidenciarlo en las entrevistas y grupos focales realizados con las titulares beneficiarias en la delegación Iztapalapa. Sus relatos en torno a su ingreso al Programa, los años que llevan como beneficiarias (en promedio entre 8 y 10 años), el cumplimiento de las corresponsabilidades, los formatos que deben presentar, las actividades a las que deben asistir, los trámites que deben hacer en el caso de no poder asistir a una plática o a una cita médica, las constancias que deben presentar, a todas las oficinas a las que deben acudir; etc. son evidencias de lo anterior.

En Iztapalapa, las mujeres señalaban que las corresponsabilidades *“estaban bien”, “hay que cumplirlas”, “algo tenemos que dar a cambio”*. También los operadores del Programa señalaban que condicionar el beneficio, era bueno para las propias familias, ya que con esto se *“obligaban”* a enviar a los hijos (as) a la escuela, a preocuparse de su educación, su salud y alimentación. Incluso una de las profesionales, señaló que era bueno haber generado una *“cultura de la productividad”* entre los pobres, porque anteriormente esperaban siempre *“estirar la mano”*, fomentando la improductividad y la dependencia.

Sin embargo, cuando se les preguntó a las titulares si conocían de algunos casos en que sus vecinas o alguien de sus colonias hubieran hecho *“mal uso de los recursos”*, no sabían de ningún caso concreto, lo que evidencia la reproducción de un discurso culpabilizador basado en estereotipos negativos sobre *“los pobres”*, carente de evidencias empíricas. A pesar de esto, el discurso del castigo, la penalización y la duda respecto a sus vecinas, está muy presente.

Las denuncias sobre el mal uso del beneficio, son recurrentes entre las vecinas. Así lo manifestaron los operadores del Programa. A través de la figura de las vocales, los operadores tienen toda la información de lo que sucede en las

colonias, otorgándoles ciertas cuotas de poder a las vocales. Las vocales en su calidad de líderes del Programa, tienen la facultad de pasar listas en las juntas MAPO y en las pláticas, pueden denunciar si consideran que alguna titular está haciendo un mal uso del beneficio, e incluso pueden reportar si hay inasistencias a la escuela, de los hijos de alguna titular.

Respecto a los operadores de los programas, observamos que su nivel de profesionalización es menor en México que en Chile, donde es un requisito contar con un título universitario afín al rol que se va a desempeñar.

No sólo los servicios a los que acceden los pobres a través de Prospera son precarios, como la prestación del “Seguro Popular”, sino que además la calidad y el nivel de las pláticas y capacitaciones, dista mucho de estar en un nivel adecuado a las necesidades y problemáticas de las titulares beneficiarias.

Los pobres emergen así como ciudadanos de segunda clase (Simmel, 1908, Roberts, 2004), lo que se evidencia en las prestaciones en salud, los servicios en educación y el monto que reciben en alimentación. En las entrevistas realizadas en Iztapalapa, las mujeres relataban cómo eran las visitas bimestrales que deben realizar en el consultorio o clínicas que les son asignadas bajo el esquema del Programa: una revisión de rutina, realizada por quien esté en turno en ese momento, no necesariamente es un médico o un especialista. Como afirmaban las titulares: “...mire, lo importante es que le firmen a uno el carne y el S1Cruz, así uno presenta la copia en la MAPO, y se valida la transferencia...”.

En Chile, si bien las beneficiarias de Familias tienen una atención prioritaria y gratuita, la calidad de las prestaciones está directamente relacionada con la capacidad de pago y a qué tramo o nivel del sistema de salud pública pertenezcan. Las mujeres mostraban, a través de sus experiencias, que un mismo médico, puede atenderte en el sistema público de una manera y en el sistema particular de otra. Así, cuando habían tenido que acudir a clínicas privadas especializadas en alguna patología observaban que: “¡hasta jabón y papel

*higiénico había en los baños!*”, en contraste con los baños de los consultorios en sus barrios. En este sentido, la experiencia de salir de sus comunas, Conchalí y Lo Prado, hacia áreas privilegiadas de la ciudad, ya sea por trabajo o por temas de salud, hace evidentes las abismales desigualdades, cada vez más visibles y explícitas.

### **La Percepción de las Desigualdades en la Ciudad**

Los estereotipos negativos y estigmas territoriales que pesan sobre los lugares de los pobres (Bayón, 2012), parecen ser compartidos e internalizados por los mismos pobres. Para las mujeres de Conchalí y de Lo Prado, su mayor aspiración es que sus hijos estudien, terminen una carrera universitaria y puedan optar por un trabajo que les permita salir del *“barrio”*, relacionarse con *“otro tipo de gente”*, *“ojalá de Plaza Italia para arriba”*. De manera similar en Iztapalapa, las mujeres relacionaban la mayoría de las problemáticas de sus colonias con *“la gente que vive ahí”*.

Tanto en Chile como en México, los relatos de las mujeres fueron recurrentes, en cuanto a que la gente que vive en sus barrios y colonias, *“no tienen educación”*, *“no tienen cultura”*, *“si ponen juegos, se los roban o los destruyen”*, *“si arreglan un área verde, se van a drogar y a tomar ahí”*. Todos los problemas parecieran concentrarse además en los jóvenes y en las *“madres, que no se preocupan por ellos”*.

Así, los estigmas y discursos culpabilizadores de la pobreza, son compartidos por los mismos pobres. Las imágenes que se construyen en torno a este tipo de colonias o barrios, parecen reunir todos los males de la sociedad, drogas, alcohol, violencia, promiscuidad, suciedad; de allí la referencia a *“Iztapalacra”*. Para desligarse de un estigma tan ofensivo, sus residentes, procuran distanciarse, y así las madres culpan a otras madres: *“cuando los hijos son*

*delincuentes, ahí hay una madre que falló y nunca estuvo presente...”, “...se quejan de que la colonia está fea, que no se puede salir, pero ¿dónde estaban las madres de los drogadictos y ladrones?...”, “...y cuando sus hijos llegan con regalos a sus casas, claro ahí ni preguntan de dónde salió...”.*

Contrario a un resentimiento de clase o a sentir rabia, o desprecio por quienes tienen más, y muchísimo más, tanto en el caso de Chile como de México, a través de las entrevistas se percibió una suerte de admiración a los ricos. Las mujeres de Conchalí y de Lo Prado, decían que todas las diferencias se basaban en la educación y la cultura; los ricos saben comportarse, son educados, no destruyen sus áreas verdes y las utilizan para hacer deportes; se trata del privilegio moral de las clases medias y altas al que hace referencia Sayer (2005). En cambio en sus barrios, *“...sales a trotar o te siguen los perros o te quitan las zapatillas...”*, *“...saliste de tú pobre casa y te dejaron en chones...”*.

El mayor descontento entre las mujeres de Iztapalapa y que salió en todas las entrevistas y grupos focales, fue la falta de agua en la delegación. Las mujeres planteaban que el agua simplemente a veces no *“bajaba”* o *“llegaba en la madrugada”*. De madrugada se levantaban para lavar, almacenar agua en cubetas y luego reciclarla, utilizando esa misma agua para el baño, o para lavar trastes; etc. Cuando las mujeres relataban la experiencia de vivir sin agua, inmediatamente hacían la comparación con los lugares donde habían trabajado, Jardines de la Montaña, Lomas de Chapultepec, Polanco, entre los lugares que mencionaron y donde generalmente fueron empleadas domésticas: *“...ahí les sobra el agua...”*, *“la tiran”* *“llenar sus albercas”*, *“bañan a sus perros”*.

Para las mujeres de Conchalí y Lo Prado, La Dehesa, San Carlos de Apoquindo, Vitacura, Providencia, entre los sectores que señalaron, eran *“otro Chile”*, *“otro mundo”*, *“allá todo es más bonito”*, *“aquí todo es gris y hasta hace más frío en el invierno”*, o por lo menos así lo percibían ellas, quienes conocían estos

lugares, porque al igual que en el caso de la mujeres en México, habían trabajado como empleadas domésticas.

Estas mujeres tenían la experiencia de conocer estos espacios, por razones de trabajo, pero para un gran número de habitantes de los barrios y colonias periféricas de la ciudad, estos no pueden ni llegar a imaginarse cómo viven los ricos (Bayón, 2015), y a su vez los ricos, no pueden llegar ni a pensar cómo podrían vivir sin agua, por ejemplo. Son realidades que no se tocan (Bayón, 2015) y las distancias entre los grupos sociales se hacen cada vez más notorias, erosionando la convivencia social.

### **Lo que es Construido Socialmente, ¿puede ser de otra manera?**

A través de este trabajo de investigación, se realizó un análisis de los discursos en torno a la pobreza y a los pobres que subyacen a los programas de transferencias monetarias condicionadas, en contextos donde la implementación y agudización del modelo neoliberal ha sido considerada como paradigmática.

Vimos que efectivamente los programas sociales generan y reproducen discursos acerca de la pobreza, que se vinculan con las imágenes, estereotipos y prejuicios que se tienen de los pobres, fuertemente internalizados por los propios beneficiarios de los programas.

Así, en Chile el simple hecho de recibir ayuda del Estado, es estigmatizante, porque significa que eres *pobre* y que no puedes valerte por ti mismo; la vida es una lucha con o sin apoyo institucional (Márquez, 2009). Por ello es preferible hablar de *vulnerabilidad* y de proyectos de *micro emprendimiento*, para lograr ser *microempresarias*. Así, las mujeres amas de casa pobres que hacen pan y empanadas para generar más ingresos, *porque el sueldo no alcanza*, emergen como “microempresarias”.

En el caso de México, la excesiva tecnocracia, lo invasivo de los procesos para que las familias ingresen a Prospera, la división infinita entre categorías de pobres, como moderados, extremos; etc. hacen de la política social, una experiencia también estigmatizante e indigna.

A través de este tipo de programas, la política social se desvincula de un discurso de derechos, donde el Estado y la sociedad no tienen ninguna responsabilidad frente a la pobreza y la desigualdad. Más que dignificar a los más desfavorecidos, la intención es hacerlos responsables de su situación y de no hacer lo suficiente por ellos mismos y por sus familias.

Las fronteras y distancias entre ricos y pobres, no sólo son materiales, también hay fronteras morales y simbólicas; el análisis crítico y complejo acerca de las políticas sociales y sus implicaciones sobre los sujetos receptores de las mismas, pueden contribuir, junto a la realización de diagnósticos y diseños más integrales, a que el pobre deje de ser construido como *el otro*, y sea considerado como un ciudadano, un semejante con derechos y con dignidad.

## BIBLIOGRAFIA

- Adelantado, J. y Scherer, E. (2008). Desigualdad, democracia y políticas sociales focalizadas en América Latina. Estado, gobierno, gestión pública. Chile. *Revista Chilena de Administración Pública, Chile, N° 11*.
- Agudo, A. (2015). Una etnografía de la administración de la pobreza. La producción social de los programas de desarrollo. México, Universidad Iberoamericana.
- Álvarez, G. y Fuentes, C. (2009). Las promesas inconclusas de Bachelet. *Revista Metapolítica, México, N° 65, pp.58 – 63*.
- Álvarez, S. (2015). El pensamiento social latinoamericano y la persistencia de las desigualdades. Recuperado de: <http://blogs.elpais.com/contrapuntos/2015/05/el-pensamiento-social-latinoamericano-y-la-persistencia-de-las-desigualdades.html>
- Antía, F. (2011). Políticas sociales y desarrollo. Los desafíos para las izquierdas de Chile y Uruguay. *En Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano N° 40. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO*.
- Araujo, K. (2009). Habitar Lo Social. Usos y abusos en la vida cotidiana en el Chile actual. Editorial LOM. Oxfam Chile. Santiago de Chile.
- Araujo, K. y Martucelli, D. (2011). La inconsistencia posicional: un nuevo concepto sobre la estratificación social. *Revista CEPAL 103*.
- Arriagada, I y Mathivet, C. (2007). Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores. *CEPAL, Serie Políticas Sociales. Cuaderno 134*.
- Arteaga, A. y IÑIGO, I. (2015). Políticas sociales, modelo de desarrollo y subjetividad de grupos vulnerables en Chile. *Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 61, febrero, 2015, pp 209 – 234*.
- Babbie, E. (2007). The Practice social Research. Champan University, Wasdworth Cengage Learning, Twelfth Edition.
- Bajtín, M. (1999). Estética de la creación verbal. Series en Lingüística y Teoría literaria. México: Siglo XXI Editores.
- Banco Mundial. (2015). Prosperidad compartida y fin de la pobreza en América Latina y el Caribe. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial Washington DC.
- Banegas Salas. (2012). Transferencias condicionadas y reducción de la pobreza en México: Entre lo real y lo imaginado. *European Review of Latin American and Caribbean Studies 93, October 2012 | 41-60*.
- Barba, C. (2015). La encrucijada de la desigualdad y la política social en América Latina. Recuperado de: <http://blogs.elpais.com/contrapuntos/2015/04/la-encrucijada-de-la-desigualdad-y-la-politica-social-en-america-latina.html>
- Barba, C. y Valencia, E. (2011). Hipótesis no comprobadas y espejismos de las transferencias monetarias condicionadas. En *Perspectivas Críticas sobre la Cohesión*

*Social. Desigualdad y Tentativas fallidas de integración social en América Latina.* Carlos Barba Solano y Néstor Cohen, Coordinadores, Colección CLACSO – CROP.

Bayón, C. (2009). Persistencia de un Modelo Social Excluyente en México. *Revista Internacional del Trabajo. Vol. 128, Nº 3.*

Bayón, C. (2012). El “lugar” de los Pobres: espacios, representaciones sociales y estigmas en la Ciudad de México. 2012. *Revista Mexicana de Sociología. Vol. 74, Nº 1.*

Bayón, C. (2013). Hacia una Sociología de la Pobreza. La Relevancia de la Dimensiones Culturales. *Revista Estudios Sociológicos XXXI: 91. 2013.*

Bayón, C. (2015). La integración excluyente. Experiencias, discursos y representaciones de la pobreza urbana en México. México D.F.: IIS---UNAM, Bonillas Artigas.

Bensusán, G. (2006). La distancia entre normas y hechos: Instituciones laborales en América Latina, *Revista de Trabajo, enero-junio, págs. 115-132.*

Berelson, B. (1952). Content analysis in communication research. Nueva York: TheFree Press.

Boils, G. (2004). El Banco Mundial y la Política de Vivienda en México. *México, Instituto de Investigaciones Sociales. Revista Mexicana de Sociología. Año 66, 2.*

Boltvinik, J. (1998). Introducción. Una Visión Panorámica. En Meghnad Desai, Amartya Sen y Julio Boltvinik (coords.). *El Mundo Actual. Índice de Progreso Social, una propuesta.* México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH), UNAM.

Boltvinik, J. (1998). Hacia un Indicador Alternativo de Desarrollo. En Meghnad Desai, Amartya Sen y Julio Boltvinik (coords.). *El Mundo Actual. Índice de Progreso Social, una propuesta.* México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH), UNAM.

Boltvinik, J. y Damián, A. (2004). *La Pobreza en México y en el Mundo. Realidades y Desafíos.* México. Siglo XXI Editores. Gobierno del Estado de Tamaulipas.

Bourdieu, P. (1986). Le capital social. *En Actes de la Recherche en Sciences Sociales, núm. 31.*

Bourdieu, P. (2011). *Las estrategias de la reproducción social.* Siglo XXI Editores. Buenos Aires, Argentina.

Branchet-Márquez, V. (2000). *El Estado benefactor mexicano: nacimiento, auge y declive. (1822-2000).* México. El Colegio de México.

Branchet-Márquez V. (2007). *Salud Pública y regímenes de pensiones en la era neoliberal. Argentina, Brasil, Chile y México 1980 – 2000.* Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México.

Caetano, G. y De Armas, G. (2015): Pobreza y desigualdad en América Latina (1980 – 2014). Recuperado de: <http://blogs.elpais.com/contrapuntos/2015/03/pobreza-y-desigualdad-en-america-latina-1980-2014.html>

Calva, J. (2004). *La Economía Mexicana en Perspectiva.* En, Julio Boltvinik y Araceli Damián (coords.), *La Pobreza en México y el Mundo. Realidades y Desafíos.* México. Siglo XXI Editores. Gobierno del Estado de Tamaulipas.

- Castel, R. (1999). *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.
- Castells, M. (2005). *Globalización, desarrollo y democracia. Chile en el contexto mundial*. Santiago, Fondo de Cultura Económica.
- Castillo, M. (2012). El centro de la disputa: las clases medias y la política de la desigualdad en Chile. En, Castillo, Bastías y Durand (coords.). *Desigualdad, legitimación y conflicto. Dimensiones políticas y culturales de la desigualdad en América Latina*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado. Santiago de Chile.
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011). Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos. *Libro de la CEPAL No. 111, Santiago de Chile*.
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2006). Panorama social de América Latina, Edición 2006 LC/G.2326-P/E Santiago de Chile.
- CEPAL. Comisión Económica Para América Latina (2008). Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile.
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2013). Panorama Social de América Latina 2013. Publicación de Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2014). Panorama Social de América Latina 2014. Publicación de Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- CONEVAL (2009). Evolución de la Pobreza en México.
- CONEVAL (2011). México. Comunicado Número 002/2011. Gobierno Federal.
- CONEVAL (2012). México. Informe 2012. Secretaría Ejecutiva, CONEVAL. ISBN 978-607-95986-1-7.
- CONEVAL (2015). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014. México.
- Contreras, C. (2013). Política Pública Intersectorial: Un Análisis desde el Programa de Coinversión Social (PCS), del Instituto Nacional de Desarrollo Social, INDESOL, en la Ciudad de México. México, D.F. Tesis para optar al Grado de Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
- Contreras, D. (2005). Movilidad y vulnerabilidad en Chile. *En, Foco núm. 56, Santiago*.
- Cordera, R. y Cabrera, C. (2007). La Política Social en México: Tendencias y Perspectivas. México, D.F. Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM.
- Cordera, R. y Tello, C. (2010). *México la Disputa por la Nación. Perspectivas y Opciones de Desarrollo*. México, D.F. Editorial Siglo Veintiuno.
- Cortés, F. (2000). *La distribución del ingreso en épocas de estabilización y reforma económica*. México, D.F., Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social (CIESAS)/Miguel Ángel Porrúa.
- Cortés, F, Banegas, I. y Solís, P. (2006). Los pobres con Oportunidades: México 2002 – 2005. En Estudios Sociológicos, El Colegio de México, N°73: 3 – 40

- Damián, A. (2004). Panorama de la Pobreza en América Latina y México. En Julio Boltvinik y Araceli Damián (coords.). *La Pobreza en México y el Mundo. Realidades y Desafíos*. México. Siglo XXI Editores. Gobierno del Estado de Tamaulipas.
- DESUC. (2004). Estudio de Sistematización Programa Puentes- Entre la Familia y sus Derechos. Universidad Católica, DESUC. Agosto 2004.
- Dubet, F. (2011). *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Duhau, E. (2000). Política social, pobreza y focalización. En E. Valencia, M. Gendreau y A. M. Tepichín (coords.). *Los dilemas de la política social: ¿Cómo combatir la pobreza?*, Guadalajara. ITESO/ Universidad de Guadalajara.
- Duhau, E. (2001). Política social, pobreza y focalización. Reflexiones en torno al programa de educación, salud y alimentación. En Alicia Ziccardi (compiladora). *Pobreza, desigualdad y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Duhau, E. (2013). La división social del espacio metropolitano. Una propuesta de análisis, Nueva Sociedad 243, pp.79---91.
- Escobar, A. y González de la Rocha, M. (2005). *Evaluación cualitativa de mediano plazo del Programa Oportunidades en zonas rurales*. In. B. Hernández Prado y M. Hernández Ávila editores. Evaluación externa de impacto del programa Oportunidades 2004. Aspectos económicos y sociales. Vol. IV.
- Escobar, A. y González de la Rocha, M. (2009). *Girls, Mothers and Poverty Reduction in Mexico: Evaluating Progres-Oportunidades*. In S. Razavi (ed.), *The Gendered Impacts of Liberalization: Towards 'Embedded Liberalism'?* Oxon: Routledge: 267-289.
- Esping Andersen, G. (1999). *Social foundations of Postindustrial Economies*. Oxford University Press, UK 1999.
- Esquivel, G. (2015). *Desigualdad extrema en México. Concentración del Poder Económico y Político*. OXFAM México.
- Estivill, J. (2003). Panorama de la Lucha Contra la Exclusión Social. Conceptos y Estrategias. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Fernández, M. (2000). La construcción social de la pobreza en la sociología de Simmel. *Cuadernos de trabajo social Núm. 13, 2000, pp. 15-32*.
- French Davis, R. (2008). Chile entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Santiago de Chile, J.C. Sáez Editor.
- Filgueira, F. (1999). Tipos de welfarestate y reformas sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. Seminario O Reforma do Administração Pública no Brasil. Recuperado de: [www.inau.gub.uy/biblioteca/modelo%20figueroa](http://www.inau.gub.uy/biblioteca/modelo%20figueroa). Pdf
- Fiszbein, A. y Schady, N. (2009). *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty* (Washington: World Bank).
- Fuentes, M. (2002). *La Asistencia Social en México, Historia y Perspectivas*. México, D.F. Editorial Paideia.

Fuentes, M. (2008). Complejidad y Exclusión Social. En Cordera, R., Ramírez, P. y Ziccardi, A. Pobreza, Desigualdad y Exclusión Social en la Ciudad del Siglo XXI. México, D.F. Editorial, Siglo Veintiuno. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM. Seminario Universitario de la Cuestión Social.

Fraile, L. (2009). La Experiencia Neoliberal de América Latina. Políticas Sociales y Laborales desde el Decenio de 1980. *Revista Internacional del Trabajo*. Vol. 128, Nº 3.

Frank, V. (2002). The elusive goal in democratic Chile: Reforming the Pinochet labor legislation, *Latin American Politics and Society*, vol. 44, núm. 1 (primavera), págs. 35-68.

Fundación para la Superación de la Pobreza (2010). Voces de la Pobreza. Significados, representaciones y sentir de personas en situación de pobreza a lo largo de Chile. Edición FPS.

Fundación para la Superación de la Pobreza y Universidad Diego Portales (2013). *Pobreza, participación y medios*. Encuesta de opinión. Santiago, Programa Comunicación y Pobreza.

Garretón, M. (1983). *El proceso político chileno*. Santiago. FLACSO.

Garretón, M. (2000). *La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo*. Santiago: LOM Ediciones.

Gendreau, M. (2000). El Progreso en el debate actual en torno a la política social. Reflexiones finales. En Valencia, E. et al. (coords.) *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?* Guadalajara, Universidad de Guadalajara/Universidad Iberoamericana/Iteso.

González de la Rocha, M. (2001). Resultados de la Evaluación cualitativa basal del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) semiurbano Septiembre –diciembre de 2001. México, INSP/CIESAS, 2001.

González de la Rocha, M. (2003). Evaluación de Resultados de Impacto del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Evaluación cualitativa, seguimiento de impacto 2001 – 2002, comunidades de 2,500 a 50,000 habitantes. CIESAS.

González de la Rocha, M. (2005a). Familias y Política Social en México: El Caso de Oportunidades. Welfare Regime and Social Actors in Inter-Regional Perspective The Americas, Asia and Africa University of Texas at Austin.

González de la Rocha, M. (2005b). México: Oportunidades y capital social. En Arriagada, I. (ed.) *Aprender de la Experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*. Santiago de Chile: CEPAL.

González de la Rocha, M. (2006a). Espirales de desventajas: pobreza, ciclo vital y aislamiento social. En Saraví G. (editor). *De la Pobreza a la Exclusión Social*. CIESAS. Prometeo libros.

González de la Rocha, M. (2006b). Procesos Domésticos y vulnerabilidad: perspectivas antropológicas de los hogares con Oportunidades. México D.F. CIESAS.

Guell, P. (2009). *En Chile el futuro se hizo pasado: .y ahora cual futuro? El Chile que viene. De dónde venimos, donde estamos y a dónde vamos.* Santiago de Chile, Ediciones Universidad Diego Portales, udp.

Hall, S., Leary, K. y Greevy, H. (2014). Public Attitudes to poverty. Joseph Rowntree Foundation. Recuperado de: [WWW.JRF.ORG.UK](http://WWW.JRF.ORG.UK).

Halman y Oorschot. (2010). *Popular Perceptions Of Poverty in Dutch Society.* Tilburg University.

Harding, D. (2007). Cultural Context, Sexual Behavior, and Romantic Relationships in Disadvantaged Neighborhoods. *American Sociological Review*, vol. 72, núm. 3.

Harkness, S., Gregg, P., y Mac Millan, L. (2012). *Poverty: The role of institutions, behaviours and culture.* Joseph Rowntree Foundation. Recuperado de: [WWW.JRF.ORG.UK](http://WWW.JRF.ORG.UK) JRF Programme Paper Poverty.

Hernández, E. (2000). *Prospectiva Demográfica y Económica de México y sus Efectos sobre la Pobreza.* México. Consejo Nacional de Población, CONAPO.

Hevia de la Jara, F. (2007). *El Programa Oportunidades y la construcción de ciudadanía. Ejercicio y protección de derechos en un programa de transferencias monetarias condicionadas en México.* Tesis de Doctorado en Antropología Social. México: CIESAS.

Hevia de la Jara, F. (2009). *Mecanismos de participación ciudadana y control social en los programas de transferencia condicionada de renta en México y Brasil, un análisis comparado.* Recuperado de: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=18111430019>.

Hevia de la Jara, F. (2010). *Poder y Ciudadanía en el Combate a la Pobreza.* Consorcio de investigación comparativa en integración regional y cohesión social, RISC. Recuperado de: <http://ciesas.academia.edu/FelipeHevia>

Insap-Ciesas-Instituto Nacional de Salud Pública y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. (2005). *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004.* Cuernavaca, INSAP-CIESAS.

Insap-Ciesas-Instituto Nacional de Salud Pública y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. (2006). *Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2001-2006.* México, INSP-CIESAS.

Iñiguez, L. (2003). El análisis del discurso en las ciencias sociales: variedades, tradiciones y prácticas. En en Lupicinio Iñiguez Rueda (editor) *Análisis del discurso. Manual para las ciencias sociales,* Editorial UOC, Universitat Oberta Catalunya, Barcelona, 2003. Pp. 83-124.

Islam, S. (2005). Sociology of Poverty: Quest for a New Horizon. *Bangladesh e-Journal of Sociology*, vol. 2, núm. 1, pp. 1-7. Recuperado de: <http://www.bangladeshsociology.org/BEJS%20-%202.1.4%20-%20Sardar.pdf>.

Jusidman, C. (2000). Progresos y la política social. En Valencia Lomelí, E. et al. (coords.) *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?* Guadalajara: Universidad de Guadalajara/ Universidad Iberoamericana/Iteso.

- Kaen, C. (2012). Discurso de la Pobreza en el Campo Académico y Estigmas Construidos. *Revista Margen N° 65. Departamento de Trabajo Social. Facultad de Humanidades*. Universidad Nacional de Catamarca.
- Laegreid, P. (2005). Los Políticos y la Reforma de la Administración Pública en la era de la Nueva Gestión Pública: El Caso Noruego. México, D.F. *En Revista Foro Internacional. El Colegio de México, Volumen XLV, número 4*.
- Lamont, M (2014). What is missing? Cultural processes and causal pathways to inequality. *Socioeconomic Review*, pp.1---36.
- Larrañaga, O. (2007). ¿Qué puede esperarse de la política social en Chile? *Departamento de Economía, Universidad de Chile. Serie Documentos de Trabajo, N° 245*.
- Larrañaga, O. (2010). El Estado de Bienestar en Chile 1910-2010. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Área de Reducción de la pobreza y la desigualdad.
- Lautier, B. (2001). Las políticas sociales en América Latina: propuestas metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo. *Espiral sep-oct, Vol.8 Núm. 22, 2001, pp.91-130*.
- Lepianka, D., Gelissen, J., y Oorschot, W. (2010). Popular explanations of poverty in Europe. Effects of contextual and individual characteristics across 28 european countries. *Acta Sociológica*.
- Lerner, B. (1996). *Globalización, Neoliberalismo y Política Social*. En Políticas Sociales de México en los Años 90. México, D.F. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Coedición de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM y la Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales, FLACSO.
- Levy, S. (2004). (comp.), Ensayos sobre desarrollo económico y social de México. México: Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Levy, S. y Rodríguez, E. (2004). El Programa de Educación, Salud y Alimentación, PROGRESA-Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES. En Santiago Levy (comp.) *Ensayos sobre desarrollo económico y social de México*. México: Fondo de Cultura Económica, 2004, pp.181-379.
- Levy, S. y Rodríguez, E. (2004). Sin Herencia de Pobreza, El Programa Progres/Oportunidades de México. Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Planeta.
- Lewis, O. (1966). The culture of poverty. *Scientific American* 215.
- Lindbloml, C. (2007). La ciencia de 'salir del paso'. En Luis F. Aguilar (ed.), La hechura de las políticas públicas, segunda reimpression de la tercera edición, Miguel Ángel Porrúa. México, D. F.
- Lo Vuolo, R. (comp.) (1995) *Contra la exclusión*. Buenos Aires: Ciepp.
- Maldonado, C. (2012). Política pública de pobreza en Chile: nuevas formas discursivas de legitimar la desigualdad durante los gobiernos socialistas de Lagos y Bachelet. En Castillo, Bastías y Durand, *Desigualdad, legitimación y conflicto*”. *Dimensiones políticas y culturales de la desigualdad en América Latina*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado. Santiago de Chile.

Mallimaci, F. y Graffigna, M. (2002), Constitución de redes y movimientos solidarios como estrategia de satisfacción de necesidades. En F. Forni (comp.), *De la exclusión a la organización. Hacia la integración de los pobres en los nuevos barrios del conurbano bonaerense*. Buenos Aires: Picus.

Marín, J. (2008). *Apoyo Familiar: actor de una política pública en favor de los más pobres. Sistema de Protección Chile Solidario Programa Puente*. Centro de Estudios Económicos y Desarrollo Empresarial.

Martín, J. (2009). El cambio en el Sistema de Protección Social en Chile: un análisis de policy frames. Universidad de Chile. Santiago, Chile.

Martner, G. (2016). El Progresismo en un rumbo incierto: El caso de Chile. *Revista Nueva Sociedad*, N°261, enero-febrero de 2016, ISSN: 0251-3552, <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>.

Márquez, F. (2002). *Los Patios traseros de un Chile Desigual*. Texto presentado en el Simposio "El Chile que viene", organizado por la Universidad de Harvard y el David Rockefeller Center for Latin American Studies, Boston, 28 de febrero – 2 de marzo 2002.

Márquez, F. (2003). *Identidad y Fronteras Urbanas en Santiago de Chile. Psicología En Revista, Belo Horizonte*, v. 10, n. 14, p. 35-51.

Márquez, F. (2009). *El Estigma: La Pobreza y Las Políticas Sociales*. SUR Ediciones.

Márquez, F. (2014). *El Pobre*. En Márquez editora, *Las Ciudades de Georg Simmel. Lecturas Contemporáneas. Colección sociología, personas, organizaciones, sociedad*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile.

Martin. (2009). *El cambio en el Sistema de Protección Social en Chile: un análisis de policy frames*. Universidad de Chile. Santiago, Chile.

Martínez, J. y Palacios, M. (1996). Informe sobre la decencia". La diferenciación estamental de la pobreza y los subsidios públicos. Colección Estudios Urbanos. SUR Ediciones.

Martínez, L. (2012). Democracia, Estado y Desigualdad. Saldos de la discusión sobre la democratización en México en la década de los ochenta. En Castillo, Bastías y Durand, *Desigualdad, legitimación y conflicto. Dimensiones políticas y culturales de la desigualdad en América Latina*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado. Santiago de Chile.

Martucelli, D. y Arteaga, C. (2012). Neoliberalismo, corporativismo y experiencias posicionales. Los casos de Chile y Francia. *Revista Mexicana de Sociología* 74, núm. 2. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales.

Midaglia, C. (2012). Un Balance Crítico de los Programas Sociales en América Latina. Entre el Liberalismo y el Retorno del Estado. *Revista Nueva Sociedad* No 239, mayo-junio de 2012, ISSN: 0251-3552, <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>.

MIDEPLAN (2005). Asesorías para el Desarrollo. Estudio familias en situación de extrema pobreza que no han aceptado integrarse o han interrumpido su participación en el Programa Puente del Sistema Chile Solidario. Ministerio de Planificación, MIDEPLAN. Santiago de Chile.

MIDEPLAN (2007). Resultados nacionales de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2006. Santiago. Recuperado de: [http://www.mideplan.cl/casen/cpublica\\_2006.html](http://www.mideplan.cl/casen/cpublica_2006.html).

MIDEPLAN (2008). Políticas sociales y los objetivos de desarrollo del milenio en Chile. Recuperado de: [www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl).

Molyneux, M. (2006). Mothers at the service of the New Poverty Agenda: Progresal/Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme. Social Policy and Administration, N.4, agosto.

Molyneux, M. (2008). Conditional Cash Transfers: a "Pathway to Women S Empowennent"? Pathways, working paper 5. Recuperado de: <http://www.pathwaysofempowerment.org/~athwa~sWP5-website>.

Moreno-Brid, J. y ROS, J. (2004). México: las reformas del mercado desde una perspectiva histórica. *Revista de la CEPAL N° 84, diciembre de 2004*.

Morley, S. y Coady, D. (2003). From Social Assistance to Social Development. Targeted Education Subsidies in Developing Countries (Washington: International Food Policy Research Institute).

Moulian, T. (1997). *Chile actual: anatomía de un mito*. Santiago. LOM Ediciones.

Moulian, T. (2006). El gobierno de Michelle Bachelet: las perspectivas de cambio. *Observatorio Social de América Latina (OSAL), año VI, N°19, 131 – 135. Argentina*.

OCDE (2014). Society at a Glance 2014. OCDE Social Indicators. The crisis and its aftermath.

Olavarria, M. (2009). Poverty and Social Programs in Chile. *Journal of Poverty, 13:99–129, 2009. Taylor & Francis Group*.

Olave, P. (2001). *La Pobreza en América Latina, una asignatura pendiente. Textos breves de Economía*. México, Miguel Ángel Porrúa. IIEc – UNAM.

OPORTUNIDADES (2002). Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2002. México, Coordinación Nacional Programa Oportunidades.

OPORTUNIDADES (2003). Programa Institucional Oportunidades, 2002-2006. México, Coordinación Nacional Oportunidades.

OPORTUNIDADES (2008a). Oportunidades, un programa de resultados. México, Secretaría de Desarrollo Social.

OPORTUNIDADES (2008b). Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2009. México: Diario Oficial de la Federación 29 diciembre 2008.

Oyen, E. (2004). Knowledge about poverty production as a key word to poverty reduction, NFU Conference, Bergen, 30 de septiembre.

Palma, J. y Urzúa, R. (2005). Políticas contra la pobreza y ciudadanía social: el caso de Chile Solidario. *Colección Políticas Sociales, No. 12*, Santiago de Chile, Departamento de Políticas Públicas, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

Paugman, S. (1995). The spiral of precariousness: A multidimensional approach to the process of social disqualification in France. En G. Room (Ed.), *Beyond the threshold: The measurement and analysis of social exclusion*, The Policy Press, Bristol.

Paugman, S. (1996), La contitución d'un paradigma. En *L' exclusión. l'état des savors*. Paris: Éditions la découverte/textes á L'appui.

Paugman, S. (2007). *Las formas elementales de la pobreza*. Editorial Alianza. Madrid, España.

Pérez, J. (2015): América Latina: la desigualdad que no cesa. Recuperado de: <http://blogs.elpais.com/contrapuntos/2015/03/am%C3%A9rica-latina-la-desigualdad-que-no-cesa.html>

Peters, G. (2005). Gobernanza y Burocracia Pública, ¿Nuevas formas de Democracia o Nuevas formas de Control? México, D.F. *Revista Foro Internacional. El Colegio de México, Volumen XLV*.

Piola, M. (1999), La exclusión social en Argentina: novedades y perspectivas. *Revista Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona. Nº 45 (25) ,1 de Agosto de 1999.

Plan Nacional de Desarrollo (PND), México 2013- 2018.

PNUD (2008). Informe de Sistematización de Evaluaciones Cualitativas del Programa Puente y el Sistema de Protección Chile Solidario. Área de reducción de la pobreza y la desigualdad. Documento de trabajo.

Programa de Gobierno 2014- 2018: "*Chile de Todos*".

PROGRESA (1999). Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Primeros Avances, 1999, México, Programa de Educación, Salud y Alimentación.

PROGRESA (1999), *Más oportunidades para las familias pobres Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación: Aspectos operativos del programa*, México, IFPRI/CIESAS, 2000.

PROGRESA (2000). Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación y resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Identificación de beneficiarios, México, PROGRESA/SEDESOL.

PROSPERA (2016). Reglas de Operación 2016. Segunda sección Poder Ejecutivo, Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL.

Puga, I. y Solís, P. (2010). Estratificación y transmisión de la desigualdad en Chile y México. Un estudio empírico en perspectiva comparada. En *Movilidad social en México: población, desarrollo y crecimiento*. Centro de Estudios Espinoza Iglesias. México D.F.

Puga, I. (2012). Lo justo y lo posible: desigualdad, legitimidad e ideología en Chile. En Castillo, Bastías y Durand, *Desigualdad, legitimación y conflicto. Dimensiones políticas y culturales de la desigualdad en América Latina*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado. Santiago de Chile.

Putnam, R. (2001). *Better Together. Restoring the American Community*. Simon y Schuster paperbacks, New York.

Puyana, A. (2011). El debate sobre cohesión social, las reformas, el crecimiento, y el empleo, en América Latina. En Barba, C. y Cohen, N. *Perspectivas Críticas sobre la Cohesión Social. Desigualdad y Tentativas fallidas de integración social en América Latina*. Colección CLACSO – CROP.

Raczynski, D. y Serrano, C. (2004). Programas sociales innovadores de superación de la pobreza en Brasil y Chile. En Hardy, C. (ed). *Equidad y protección social: desafíos de las políticas sociales en América Latina*. Santiago, Lom Ediciones.

Raczynski, D. y Serrano, C. (2005). *Las políticas y estrategias de desarrollo social. Aportes de los años '90 y desafíos futuros*. Santiago de Chile: Asesorías para el desarrollo.

Redondo, J. (2015). La educación, la escuela y la desigualdad. Recuperado de: <http://blogs.elpais.com/contrapuntos/2015/05/la-educacion-la-escuela-y-la-desigualdad.html>

Reygadas, L. (2004). Las redes de la desigualdad: un enfoque multidimensional. *Revista Política y Cultura*, número 22. México.

Riesco, M. (2009). El Modelo Social Chileno Comienza a Cambiar. *Revista Internacional del Trabajo*. Vol. 128, Nº 3.

Roberts, B. (2004). From marginality to social exclusion: from laissez faire to pervasive engagement. En *From Marginality of the 1960s to the New Poverty of Today: A LARR Research Forum, Latin American Research Review*, 39.

Roberts, B. (2006). La estructuración de la pobreza. En Saraví Gonzalo, (editor). *De la Pobreza a la Exclusión Social*. CIESAS. Prometeo libros.

Rueda, I. (2009). *La Creciente Desigualdad en México*. México D.F. Instituto de Investigaciones Económicas, IIE, UNAM.

Salinas de Gortari, C. (2000). *México un paso difícil a la modernidad*. Editorial Plaza Janes editores. México D.F.

Saraví, G. (2006). *De la pobreza a la exclusión: continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*. Editor. CIESAS. Prometeo. Libros.

Saucedo-Delgado, O. (2011). Moral discourse in social policy interfaces: a mexican case. A thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy University of East Anglia School of International Development.

Sayer, A. (2005). Class, Moral Worth and Recognition. *Sociology* 39 (5): 947-963.

Schnappers, D. (1996), Integration et Exclusion dans les sociétés modernes. En *L' exclusion. l'état des savors*. Paris: Éditions la découverte/textes á L'appui.

Secretaria de Comunicaciones (2008). "Chile sueña el Bicentenario". Serie Comunicación y Democracia, Gobierno de Chile.

SEDESOL (2003). Lo que dicen los pobres. Evaluación de Impacto de los Programas Sociales sobre la percepción de los beneficiarios. México, Documentos de Investigación, serie 14.

Sen, A. (1992). Sobre conceptos y medidas de pobreza. *Revista Comercio Exterior*. Edit. Bancomex. Vol. 5. No. 4. México.

- Sen, A. (2000). Social exclusion: Concept, Application, and Scrutiny. Social Developments, *Papers N°1. Maniela: ASian Development Bank*.
- Serrano, C. (2005). Claves de la Política Social para la Pobreza. Asesorías para el Desarrollo, Proyecto Fondecyt N°1040260. Santiago, Chile.
- Simmel, G. (1971). *Sociología, Estudios sobre las formas de socialización*. Segunda edición en español. Madrid, Alianza.
- Simmel, G. (1986). *El pobre*. En *Sociología. Estudio sobre las formas de socialización*, Tomo 2, Madrid: Alianza Editorial, 479--520.
- Simmel, G. (2011). *El Pobre*. Ediciones Sequitur. Madrid España.
- Small, M., Harding, D. y Lamont, L. (2010). Reconsidering Culture and Poverty. *The Mals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 629.
- Sojo, A. (2007). La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales. En *Revista de la CEPAL N°91 Abril*.
- Soss, J., Fording, R. y Sanford F. (2011). Disciplining the Poor. Neoliberal Paternalism and The Persistent Power of Race. Chicago Studies in American Politics. The University of Chicago Press. Chicago an London.
- Stefanoni, P. (2012). Posneoliberalismo cuesta arriba Los modelos de Venezuela, Bolivia y Ecuador en debate. *Revista Nueva Sociedad No 239, mayo-junio de 2012, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>*.
- Székely. (2003). Lo que dicen los pobres. *Cuadernos de desarrollo Humano*. SEDESOL. México D.F.
- Tello, C. (2010). *Sobre la Desigualdad en México*. México D.F. Facultad de Economía, UNAM.
- Tetreault, D. (2012). La política social y los programas para combatir la pobreza en México ¿Oportunidades para quiénes? *Estudios críticos del desarrollo, vol. II, no. 2, primer semestre de 2012, pp. 41–74*.
- Tilly, Ch. (2000). “*La desigualdad persistente*”. Buenos Aires: Manantial.
- Tironi, E. (2005). *El sueño chileno*. Santiago: Taurus.
- Tironi, E. (2006). *Crónica de viaje*. Santiago: Aguilar/Chilena de Ediciones.
- Tironi, E. (2009). *Identidad y relatos nacionales. El Chile que viene. De dónde venimos, dónde estamos y a dónde vamos*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, udp.
- Torche, F. (2005). Unequal but fluid social mobility in Chile in comparative perspective. *American Sociological Review*, vol. 70, No 3, Nashville, Tennessee, American Sociological Association.
- Torche, F. y Wormald. (2007). *Chile, entre la adscripción y el logro*, Estratificación y movilidad social en América Latina. R. Franco, A. León y R. Atria (coords.), Santiago de Chile, Lom Ediciones.
- Torrado, S. (1995). Vivir apurado para morir joven: Reflexiones sobre la transferencia Intergeneracional de la Pobreza. *Sociedad, 7, octubre*.

Torres, G. (2010). Hacia una caracterización de la política social del gobierno del Distrito Federal". Evalúa D.F. Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.

Universidad de Chile. (2005). Informe final, evaluación del estado de avance del Sistema Chile Solidario. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.

Valencia, E. (2005). La reemergencia de las políticas sociales en México, en Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez (coordinadores): *El Estado mexicano: herencias y cambios. Economía y Política*, tomo II. México D.F., Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y Miguel Ángel Porrúa.

Vasilachis de Gaildino, I. (2007). El aporte de la epistemología del sujeto conocido al estudio cualitativo de las situaciones de pobreza, de la identidad y de las representaciones sociales. Forum: Qualitative Social Research, Volumen 8, No. 3, Art. 6 Septiembre.

Vega, O. (2006). La Paradoja de la Política Social y el Programa Puente: Superación de la extrema pobreza o inclusión/exclusión social. *Revista Mad 15: 93-103*.

Warman, A. (1994). *La Política Social en México 1989 – 1994*. Una Visión de la Modernización de México. Editorial Fondo de Cultura Económica. México D.F.

Williamson, J. (2004). *A short history of the Washington Consensus*. Documento preparado para la conferencia «Del Consenso de Washington a una nueva gobernanza mundial» de la Fundación CIDOB. Barcelona, 24 y 25 de septiembre de 2004.

Yanes, P. (2016). De las transferencias monetarias condicionadas al ingreso ciudadano universal. *Revista Acta Sociológica. Núm. 70, mayo-agosto, pp. 129-148*.

Yaschine, I. (2012). ¿Oportunidades? Movilidad Social Intergeneracional e Impacto en México. Tesis de Doctorado, Centro de Estudios Sociológicos del Colegio de México.

## **ANEXO METODOLÓGICO**

## ANEXO METODOLÓGICO

Para la ejecución de las entrevistas Semi Estructuradas, así como para los Grupos Focales, se contó con un guión previo, orientado a explorar las percepciones de los profesionales y beneficiarias de los Programas, Familias en Chile y Prospera en México.

El guión para las entrevistas con beneficiarias, estuvo definido por tres áreas principales: 1) Percepciones acerca de ser beneficiaria; 2) Relación con los operadores del Programa; 3) Percepciones en torno a la pobreza y la desigualdad. A su vez, el guión para las entrevistas con los profesionales de los Programas, estuvo enfocado en dos áreas de preguntas: 1) Los componentes normativos del Programa (la pobreza como un problema de comportamiento); y 2) Relación con las beneficiarias.

Las entrevistas fueron grabadas y posteriormente transcritas con el apoyo del software *Express Scribe* y analizadas para la construcción de categorías analíticas, desde las cuales también surgieron subcategorías (Strauss y Corbin, 1990, 1998) que sirvieron para ir generando un cuerpo de análisis integral, en base a los objetivos del estudio y las preguntas de investigación. Como parte de la metodología y en apoyo al análisis y generación de categorías, se utilizó además el software cualitativo *Atlas Ti*. Este software, permite organizar toda la información contenida en las entrevistas, etiquetando aquellas ideas centrales y que se repiten en voz de los mismos entrevistados, sistematizando ideas, para llegar a conceptos centrales, que son las categorías de análisis.

El análisis cualitativo-interpretativo pretende hacer inteligibles los aspectos relacionados con la perspectiva de los sujetos: opiniones, puntos de vista, representaciones y percepciones. Para esto, se busca establecer relaciones, conexiones y articulaciones entre los diferentes componentes que integran la

información que se recopila. Se trata de un análisis comprensivo con la intención de explicitar las informaciones y significados pertinentes que en ellas se contengan (Bertaux, 2005), descomponiendo los datos en sus componentes constituyentes para revelar sus temas y patrones característicos, ordenando y clasificando la información, buscando analogías, construyendo conceptos o categorías y comparando, con la intención de construir un cuerpo interpretativo o explicativo que constituya una respuesta pertinente al objetivo que el estudio se planteó, el cual supere el marco particular de las observaciones (Charmaz, 2006).

### **I.- Sistematización Trabajo de Campo Chile**

El trabajo de campo en Santiago de Chile, se llevó a cabo entre septiembre y octubre de 2016, en dos comunas, Conchalí y Lo Prado. Se realizaron un total de ocho entrevistas individuales semi estructuradas a los profesionales, Apoyos Familiares del Programa. Cinco entrevistas se realizaron con los profesionales de la Comuna de Conchalí, y tres se llevaron a cabo en la Comuna de Lo Prado. La mayor parte de los profesionales entrevistados, eran Trabajadores Sociales, a excepción de una Psicóloga entrevistada en la comuna de Lo Prado. La mayoría de estos profesionales, tienen una vasta experiencia en el Programa, ya que iniciaron cuando este era “Puente”, parte de la Red de Protección Social, Chile Solidario, y luego pasaron a “Ingreso Ético” y finalmente a “Familias”, del Subsistema Seguridades y Oportunidades.

Respecto a las entrevistas con beneficiarias del Programa, en la comuna de Conchalí, se llevó a cabo un Grupo Focal con diez beneficiarias y en la comuna de Lo Prado, se llevó a cabo una entrevista en la que participaron dos beneficiarias.

El trabajo de campo presentó dificultades, ya que a pesar de la coordinación anticipada con el Fondo Solidario de Inversión Social, FOSIS,

organismo que implementa la política social diseñada por el Ministerio de Desarrollo Social; los municipios, instituciones encargadas de ejecutar directamente el programa con las familias beneficiarias, a través de los Apoyos Familiares, se encontraban en procesos de campaña debido a las elecciones municipales que se llevaron a cabo el 23 de octubre de 2016. De este modo, la programación establecida con antelación desde México, presentó varias modificaciones y complejidades que fueron sorteadas de la manera que se consideró más oportuna para lograr desarrollar el proceso de recolección de información.

Una de las dificultades más importantes, se generó en la imposibilidad de realizar entrevistas individuales con las beneficiarias del Programa, como se había planificado. Estas sí se pudieron realizar con los implementadores, Apoyos Familiares. Estos son quienes tienen el contacto directo con las mujeres beneficiarias, representantes de las familias, y fueron quienes establecieron los contactos para poder ir coordinando las entrevistas. Sin embargo, el día en que se iniciaron las entrevistas, las beneficiarias llegaron todas al mismo tiempo, ya que habían entendido que era una actividad grupal del Programa Familias. En el momento se les explicó que no era una actividad del Programa, sino que eran entrevistas como parte de un trabajo de investigación. Las beneficiarias se mostraron abiertas a participar, pero se tuvo que realizar la entrevista en el modo de grupo focal y modificar la planificación. De este modo, se pudo llevar a cabo el Grupo Focal con las 10 mujeres beneficiarias de la comuna de Conchalí.

En el caso de la comuna de Lo Prado, la convocatoria fue aún más dificultosa, y asistieron dos mujeres beneficiarias, a la actividad programada en coordinación con los Apoyos Familiares de esa comuna. Cabe señalar que en ambos casos, las entrevistas se llevaron a cabo en privacidad sin la presencia de profesionales del Programa, ni tampoco gente del municipio, sólo la investigadora y las beneficiarias.

No se logró realizar ninguna entrevista a hombres “beneficiarios”, ya que en el 100% de los casos, la intervención se lleva a cabo a través de la mujer. De todas maneras, el perfil de las entrevistadas corresponde a un prototipo muy claro desde la selección del Programa, por lo tanto, la “diversidad” de experiencias desde las entrevistas, se puede reflejar en las distintas etapas de la intervención en que estas mujeres se encuentran. Algunas iniciando, otras en proceso y otras preparando la etapa de cierre de la intervención, ya que esta dura dos años.

A continuación se presentan los cuadros que resumen la información y caracterización de los (as) entrevistados, tanto profesionales implementadores en la figura de Apoyos Familiares del Programa Familias y las beneficiarias del mismo.

**Perfil de los Entrevistados: Apoyos Familiares (A.F) Programa Familias, Comunas Conchalí y Lo Prado.**

N° de Entrevista	Nombre <sup>103</sup>	Sexo	Edad	Comuna en la que trabaja	Nivel Educativo	Profesión	Años en el Programa	N° de Familias que Visita	Estado Civil	N° de Hijos (as)	Lugar donde Vive (Comuna)
1	Juan	H	32	Conchalí	Superior completa	Trabajador Social	Desde 2009	80	Soltero	1	Maipú
2	Karina	M	34	Conchalí	Superior completa	Trabajadora Social	Desde 2008	70	Soltera	0	Huechuraba
3	Anita	M	33	Conchalí	Superior completa	Trabajadora Social	Desde 2009	45	Soltera	0	Recoleta
4	Sonia	M	29	Conchalí	Superior completa	Trabajadora Social	Desde 2013	80	Soltera	1	Santiago
5	Guadalupe	M	37	Conchalí	Superior completa	Trabajadora Social	Desde 2013	87	Soltera	0	Conchalí
6	María	M	29	Lo Prado	Superior completa, cursando estudios de posgrado	Trabajadora Social	Desde 2015	99	Soltera	0	Santiago Centro
7	Carolina	M	36	Lo Prado	Superior completa	Trabajadora Social	Desde 2008	90 - 100	Soltera	0	Santiago Centro
8	Margarita	M	33	Lo Prado	Superior completa, con estudios de posgrado	Psicóloga	Desde abril de 2016	90	Soltera	0	Santiago Centro

<sup>103</sup> Los nombres fueron cambiados para respetar la confidencialidad de las entrevistas.

### Perfil de las Entrevistadas: Beneficiarias del Programa Familias

N° de Entrevista	Nombre <sup>104</sup>	Sexo	Edad	Comuna	Nivel de Escolaridad	Ocupación	Ingreso Mensual Familiar aprox <sup>105</sup>	Sistema de Salud <sup>106</sup>	N° de personas con las que vive
1	Mercedes	M	47	Conchalí	Media Completa	Comerciante y artesana	\$300.000	Fonasa tramo A	3
2	Antonia	M	37	Conchalí	Media Incompleta	Ama de casa	\$200.000	Fonasa tramo A	6
3	Pilar	M	47	Conchalí	Básica incompleta	Ama de casa	\$240.000	Fonasa tramo A	10
4	Viviana	M	60	Conchalí	Básica incompleta	Ama de casa	\$300.000	Fonasa tramo A	6
5	Bárbara	M	53	Conchalí	Media Completa	Artesana	\$150.000	Fonasa tramo B	2
6	Ximena	M	45	Conchalí	Media Completa	Ama de casa	\$89.000	Fonasa tramo B	3
7	Edna	M	47	Conchalí	Media Incompleta	Ama de casa, corte y confección	\$300.000	Fonasa tramo A	3
8	Juana	M	44	Conchalí	Básica	Ama de casa	\$300.000	Fonasa tramo A	7

<sup>104</sup> <sup>104</sup> Los nombres fueron cambiados para respetar la confidencialidad de las entrevistas.

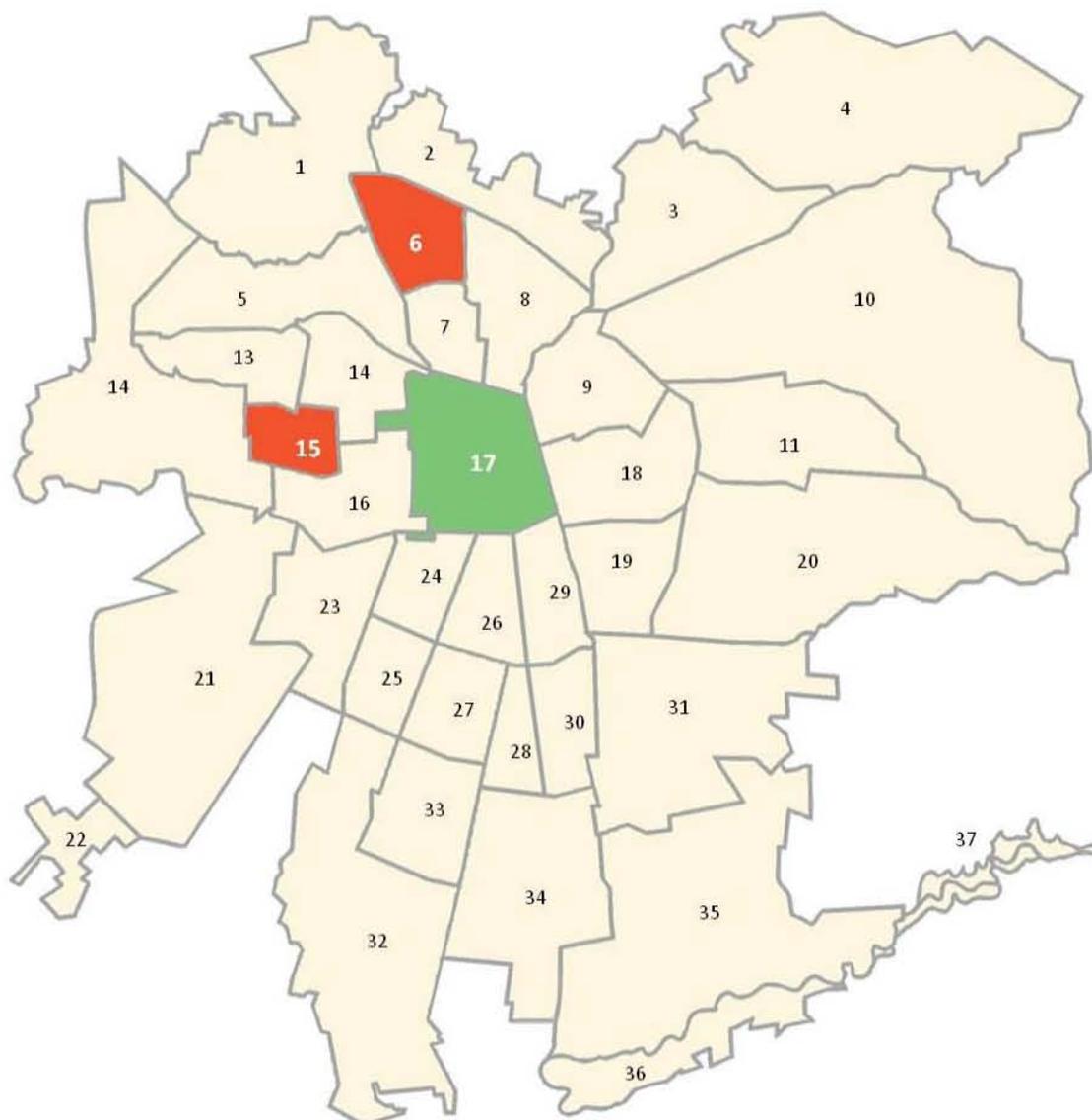
<sup>105</sup> El ingreso mínimo mensual para trabajadores (as) mayores de 18 años y menores de 65, es de: \$250.000 chilenos; lo que equivale a unos \$8.000.00 mexicanos. El Ingreso mínimo mensual para trabajadores (as) mayores de 65 años y menores de 18, es de: \$186.631 chilenos; lo que equivale a unos \$6.000.00. mexicanos.

<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1091980>

<sup>106</sup> FONASA, corresponde al Fondo Nacional de Salud, sistema público dividido en tramos (A,B,C,D), según ingresos y formas de pago. El tramo A y B, corresponden al sector de menores de ingresos. Tramo A: personas indigentes o carentes de recursos, o beneficiarias de subsidios familiares (según Ley 18.020), tienen gratuidad en el sistema público. Tramo B: personas que perciben un ingreso imponible mensual menor o igual a \$250.000, también beneficiarios de pensiones, tienen gratuidad en el sistema público y acceso a la compra de bonos. <http://www.supersalud.gob.cl/consultas/570/w3-article-6304.html>

					Completa				
9	Tamara	M	49	Conchalí	Media Completa	Ama de casa, corte y confección	\$300.000	Fonasa tramo B	3
10	Isidora	M	30	Lo Prado	Media Completa	Ama de casa	\$370.000	Fonasa tramo A	7
11	Raquel	M	38	Lo Prado	Media Completa	Ama de casa	\$250.000	Fonasa tramo A	4

## Mapa de Ubicación de las Comunas del Gran Santiago



COMUNAS DEL GRAN SANTIAGO			
1 Quilicura	10 Las Condes	19 Macul	28 San Ramón
2 Huechuraba	11 La Reina	20 Peñalolén	29 San Joaquín
3 Vitacura	12 Pudahuel	21 Maipú	30 La Granja
4 Lo Barnechea	13 Cerro Navia	22 Padre Hurtado	31 La Florida
5 Renca	14 Quinta Normal	23 Cerrillos	32 San Bernardo
<b>6 Conchalí</b>	<b>15 Lo Prado</b>	24 Pedro Aguirre Cerda	33 El Bosque
7 Independencia	16 Estación Central	25 Lo Espejo	34 La Pintana
8 Recoleta	<b>17 Santiago</b>	26 San Miguel	35 Puente Alto
9 Providencia	18 Ñuñoa	27 La Cisterna	36 Pirque
			37 San José de Maipo



## Breve Caracterización de las Comunas

La selección de las comunas<sup>107</sup> para la realización de las entrevistas, se llevó a cabo con antelación desde México. Se establecieron contactos con varios municipios, principalmente del distrito 9 de la ciudad de Santiago de Chile, donde se encuentran algunas de las comunas más vulnerables de la capital del país. Aunque la presencia del Programa Familias es casi de un 95 por ciento de las comunas de las Región Metropolitana.

A través del Coordinador Metropolitano del Programa Familias, se llegó a los Apoyos Provinciales, profesionales que fiscalizan desde las comunas el trabajo de los equipos municipales y tienen el contacto directo con las coordinaciones municipales de Familias, así como con los Apoyos Familiares.

### Comuna de Conchalí

Se encuentra ubicada en la Región Metropolitana de Santiago, tiene una población aproximada de 141,089 habitantes, un 78% de la población es mayor de 18 años, pertenece al distrito 9. Según los datos de la Encuesta CASEN 2013, que contiene la medición de pobreza por comunas<sup>108</sup>, la comuna de Conchalí tiene el 17,9% de su población viviendo en pobreza. Bajo la medición tradicional, un 2,5% de la población está en pobreza extrema y un 15,3% en no extrema. La pobreza multidimensional corresponde a un 19,97% (CASEN, 2013) El ingreso promedio de los hogares es de \$541.072<sup>109</sup> al mes, un 40% de los hogares posee jefatura femenina. Según cifras de CASEN 2013, 57.199 personas se encuentran trabajando o buscando trabajo, presentando la comuna una tasa de desocupación de 9,3% (CASEN, 2013). En el ámbito educacional, la comuna cuenta con 58 establecimientos, de los cuales 19 son municipales (públicos), 36 particulares (privados) subvencionados y 3 particulares pagados. Los habitantes de la comuna tienen una escolaridad promedio de 11 años. La comuna cuenta con 11

<sup>107</sup> Serían Delegaciones, en el caso de México.

<sup>108</sup> Se encuentra a disposición la última CASEN, 2015, pero está no contiene medición con datos comunales.

<sup>109</sup> Aproximadamente unos \$16.000.00 mexicanos.

establecimientos de salud de atención primaria y ninguna de atención secundaria, ni terciaria. La población inscrita en FONASA es de 121.796 personas (MINSAL, 2014). Al año 2014 la tasa de denuncias de delitos de mayor connotación social fue de 3.336 casos por cada 100 mil habitantes, lo que representa 4.195 casos totales, (Subsecretaría de Prevención del Delito, 2014).

El alcalde actual, corresponde a la coalición de gobierno “Nueva Mayoría”, específicamente al Partido por la Democracia, PPD (centro izquierda). En la última elección (octubre de 2016), el alcalde electo corresponde a un independiente.

### **Comuna de Lo Prado**

Se encuentra ubicada en la Región Metropolitana de Santiago, tiene una población aproximada de 112.879 habitantes, un 77,6% de la población es mayor de 18 años, pertenece al distrito 9. Según los datos de la Encuesta Casen 2013, la comuna tiene el 6,2% de su población viviendo en pobreza. Bajo la medición tradicional, un 1,2% corresponde a la población en pobreza extrema, y un 5,1% en pobreza no extrema. La pobreza multidimensional corresponde a un 17,36% de la población (CASEN, 2013). El ingreso promedio mensual de los hogares de esta comuna es de \$595.034<sup>110</sup>. Un 39,8% de los hogares, corresponde a jefatura femenina. Según cifras de CASEN 2013, 49.242 personas se encuentran trabajando o buscando trabajo, presentando la comuna una tasa de desocupación de 3,3%. En el ámbito educacional, la comuna cuenta 32 establecimientos e de los cuales 13 son municipales y 19 particulares subvencionados. Los habitantes de la comuna tienen una escolaridad promedio de 10 años. Según datos de 2014, la comuna cuenta con 5 establecimientos de atención de salud primaria y cero de atención secundaria y terciaria. La población inscrita en FONOSA es de 97.251 personas (MINSAL, 2014).

---

<sup>110</sup> Aproximadamente unos \$17.000.00 mexicanos.

En torno a los indicadores de seguridad, al año 2014 la tasa de denuncias de delitos de mayor connotación social fue de 2.398 casos por cada 100 mil habitantes lo que representa 2.797 casos totales (Subsecretaría de Prevención del Delito, 2014).

El alcalde actual, corresponde a la coalición de gobierno “Nueva Mayoría”, específicamente al Partido por la Democracia, PPD (centro izquierda). En la última elección (octubre de 2016), el alcalde electo corresponde también a este mismo partido.

## **II.- Sistematización Trabajo de Campo México**

El trabajo de campo en la Ciudad de México, se llevó a cabo entre los meses de marzo y abril del presente año, en la Delegación Iztapalapa. Se realizaron seis entrevistas semi estructuradas a los profesionales/operadores de Prospera, Programa de Inclusión Social, en la Delegación. En su mayoría estos profesionales, tienen un grado académico y de preparación, menor que los profesionales del Programa Familias en Chile (ver cuadro de caracterización de profesionales). Asimismo, la mayoría no tenía experiencia previa en programas sociales.

Se llevó a cabo una entrevista individual con una Titular beneficiaria, así como dos Grupos Focales: uno con 3 Titulares beneficiaras y otro de diez Titulares. En estos dos grupos, también se encontraban Vocales del Programa.

Con antelación a estas entrevistas, durante el proceso de coordinación del trabajo de campo, se pudo además entrevistar al Coordinador Nacional de Vinculación del Programa Prospera, en su oficina personal ubicada en la Colonia Del Valle. En esta oportunidad, se acordó realizar las entrevistas y grupos

focales<sup>111</sup> en la Delegación Iztapalapa, que es la que tiene el padrón más grande de beneficiarias del Programa a nivel urbano, 36 mil Titulares Beneficiarias, que incluye unas 2500 Vocales.

Cuando se planteó la posibilidad de realizar además entrevistas y grupos focales, en otras delegaciones de la ciudad, específicamente en la delegación Tlalpan, se manifestó la problemática de coordinación y de relación entre la política social a nivel federal y a nivel local. Es decir, el Programa Prospera no ha tenido un ingreso e implementación “fácil” en algunas delegaciones de la capital. Según se conversó en la entrevista con el Coordinador Nacional de Vinculación, lo anterior se debe a complejidades políticas y negativa por parte de algunos delegados de aceptar el Programa. Esto también se evidenció posteriormente en las entrevistas con los profesionales del Programa, quienes señalaron tener dificultades y una escasa coordinación.

A través del Coordinador Nacional del Área de Vinculación de Prospera, se iniciaron los contactos para planificar, lugar, fechas y horarios de las entrevistas. Cabe destacar, que hubo una excelente disposición y apoyo para realizar este trabajo, desde la Coordinación Nacional del Programa.

En la delegación Iztapalapa, las entrevistas se llevaron a cabo en las oficinas que tiene el Programa Prospera; es un edificio de tres pisos que recientemente habían inaugurado, para que las beneficiarias no tuvieran que trasladarse a la Coordinación Nacional, para realizar trámites del Programa, que como vimos en el análisis de las entrevistas, son bastantes.

Cabe señalar, que en el desarrollo, sobre todo de los grupos focales con beneficiarias y vocales, sí hubo intervención, en comparación con el proceso de las entrevistas en Chile, donde se tuvo bastante libertad para realizar las

---

<sup>111</sup> Se realizaron entrevistas individuales a los operadores y grupos focales con las beneficiarias, ya que esta fue la modalidad utilizada en Chile, de manera de desarrollar una metodología similar.

entrevistas, no hubo presencia de ningún profesional del Programa, ni del municipio. En el caso de Iztapalapa, hubo constantes interrupciones y preguntas por parte de los profesionales del área de comunicación del Programa en la delegación, quienes tomaron un sinnúmero de fotografías y se les tuvo que pedir, que se mantuvieran fuera del salón donde se estaba realizando uno de los grupos focales.

También en el caso de México, se pudo entrevistar sólo a mujeres beneficiarias, ya que los hombres no son Titulares del Programa. Las experiencias de estas beneficiarias, eran de un tiempo bastante prolongado en el Programa, en comparación con el caso de Chile, donde la intervención sólo dura dos años. Aquí la mayoría de las beneficiarias llevaban entre seis y diez años en el Programa, las diferencias radicaban en los tipos de esquemas a los que pertenecían: PROSPERA (completo), PAL y PAL Sin Hambre.

A continuación se presentan los cuadros que resumen la información y caracterización de los (as) entrevistados, tanto profesionales implementadores como Titulares beneficiarias del Programa.

**Perfil de los entrevistados<sup>112</sup> (as): profesionales Programa Prospera, Delegación Iztapalapa CDMX**

<b>N° de entrevista</b>	<b>Nombre</b>	<b>Sexo</b>	<b>Profesión</b>	<b>Nivel Educativo</b>	<b>Años en el Programa</b>	<b>Rol que desempeña dentro del Programa</b>
1	Danae	F	Licenciatura trunca en Mercadotecnia	Licenciatura incompleta	Desde 2014	Responsable de Atención (R.A).
2	Viviana	F	Técnico en Administración de Empresas	Preparatoria concluida y técnico.	Desde 2014	Enlace de Fortalecimiento Comunitario (EFC).
3	Pamela	F	Técnico en Trabajo Social	Preparatoria concluida y técnico.	Desde 2013	Enlace de Atención Ciudadana (EAC).
4	Joaquín	M	Diseñador Gráfico	Licenciatura	Desde 2010	Jefe de Unidad de Atención Regional (JUAR).
5	Mónica	F	Técnico en Administración	Preparatoria concluida y técnico.	Desde 2014	Responsable de Atención (RA).
6	Liliana	F	Socióloga	Licenciatura completa	Desde 2014	Enlace de Fortalecimiento Comunitario (EFC).

<sup>112</sup> Los nombres fueron cambiados para respetar la confidencialidad de las entrevistas.

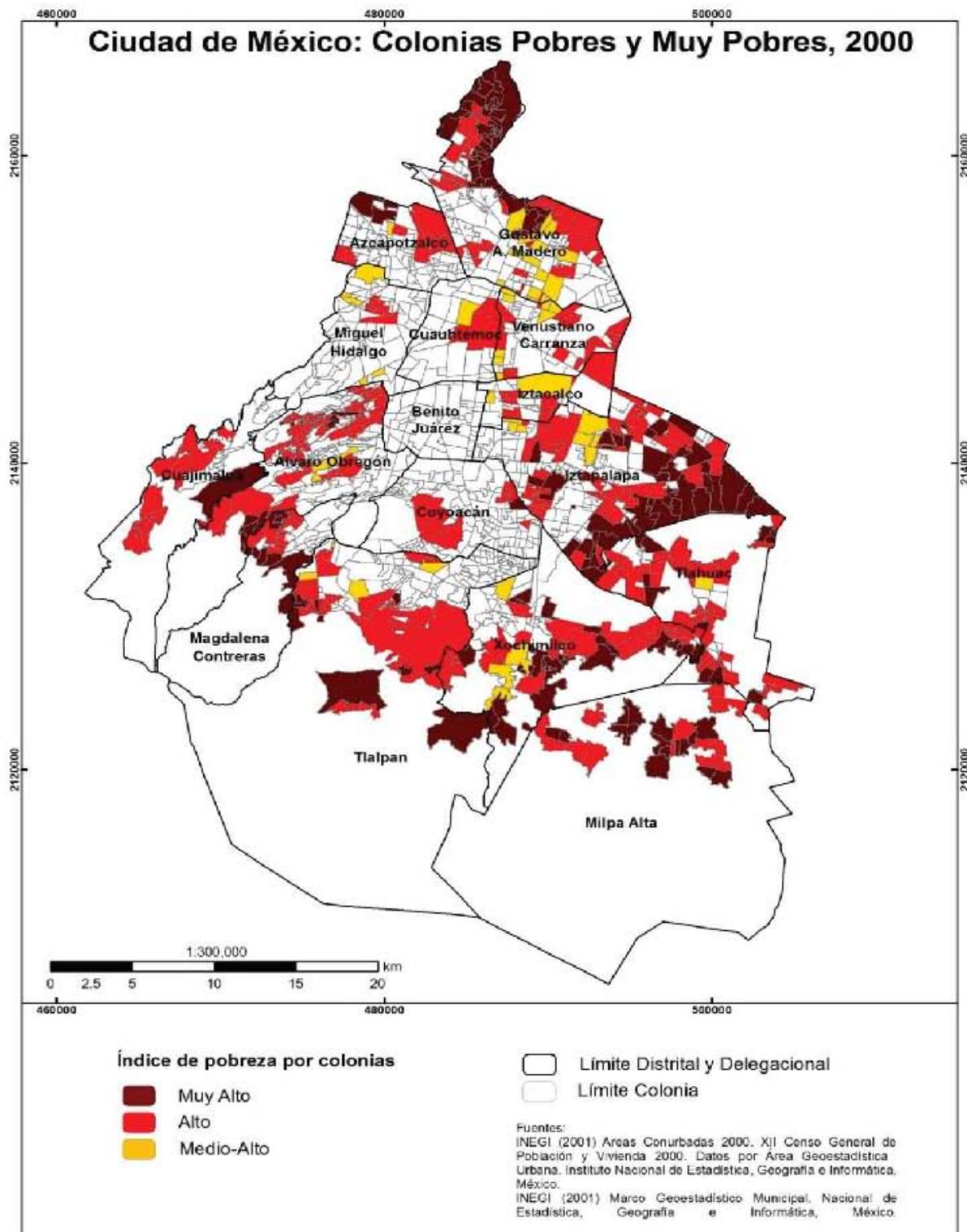
**Perfil de las entrevistadas, Beneficiarias Titulares<sup>113</sup> del Programa Prospera, Delegación Iztapalapa CDMX**

N° de Entrevista	Nombre	Sexo	Edad	Delegación, Colonia	Nivel de Escolaridad	Ocupación	Ingreso Mensual Aproximado del Hogar	Número de personas con las que vive	Estado Civil y Número de Hijos (as)	Sistema de Salud y Seguridad Social
1	Magdalena	F	56	Iztapalapa, Colonia Maguelleria	Sin estudios	Ama de casa	2 mil pesos	7	Soltera, 6 hijos	Seguro Popular
2 (Vocal)	Amanda	F	45	Iztapalapa, Colonia Paraje Zacatepec	Hasta segundo de Secundaria	Ama de casa	3 mil quinientos pesos	7	Casada, 3 hijos	IMSS
3	Juanita	F	32	Iztapalapa, Colonia Buenavista	Secundaria concluida	Ama de casa	2 mil pesos	5	Unión libre, 3 hijos	Seguro Popular
4	Alejandra	F	31	Iztapalapa, Colonia Paraje Zacatepec	Primaria inconclusa	Empleada	3 mil pesos	5	Unión libre, 3 hijos	Seguro Popular
5 (Vocal)	Consuelo	F	45	Cuajimalpa de Morelos	Secundaria concluida	Cría y reproducción de lechones, empleada doméstica y ama de casa	2 mil ochocientos pesos	7	Casada, 3 hijos	IMSS Prospera
6	Laura	F	24	Iztapalapa, Colonia el Edén	Preparatoria Trunca	Comerciante	4 mil pesos	7	Unión libre, 4 hijos	Seguro Popular

<sup>113</sup> Los nombres fueron cambiados para respetar la confidencialidad de las entrevistas.

7	Patricia	F	47	Iztapalapa, Colonia Paraje Zacatepec	Secundaria concluida	Empleada Doméstica		8	Soltera, 2 hijos	Seguro Popular
8 (Vocal)	Anastasia	F	38	Iztapalapa, Colonia Santa Martha Acatitla	Bachillerato	Empleada	6 mil pesos	4	Casada, 3 hijos	IMSS
9	Renata	F	47	Iztapalapa, Colonia Paraje Zacatepec	Técnico en Trabajo Social	Ama de Casa	4 mil pesos	4	Casada, 2 hijos	Seguro Popular
10 (Vocal)	Elena	F	55	Iztapalapa, Colonia Paraje Zacatepec	Secundaria concluida	Ama de casa	2 mil ochocientos pesos	4	Unión libre	Seguro Popular
11 (Vocal)	Claudia	F	52	Iztapalapa, Colonia Citlalli	Primaria	Ama de casa	2 mil ochocientos pesos	6	Casada, 5 hijos	Seguro Popular
12 (Vocal)	Lupita	F	44	Iztapalapa, Colonia Citlalli	Secundaria concluida y curso de computación	Ama de Casa y ventas	4 mil pesos	6	Soltera, 2 hijos	IMSS
13 (Vocal)	Amalia	F	50	Iztapalapa, Colonia Degollado Chico	Secundaria INEA	Ama de casa y costuras	3 mil quinientos pesos	3	Casada, 4 hijos	Seguro Popular

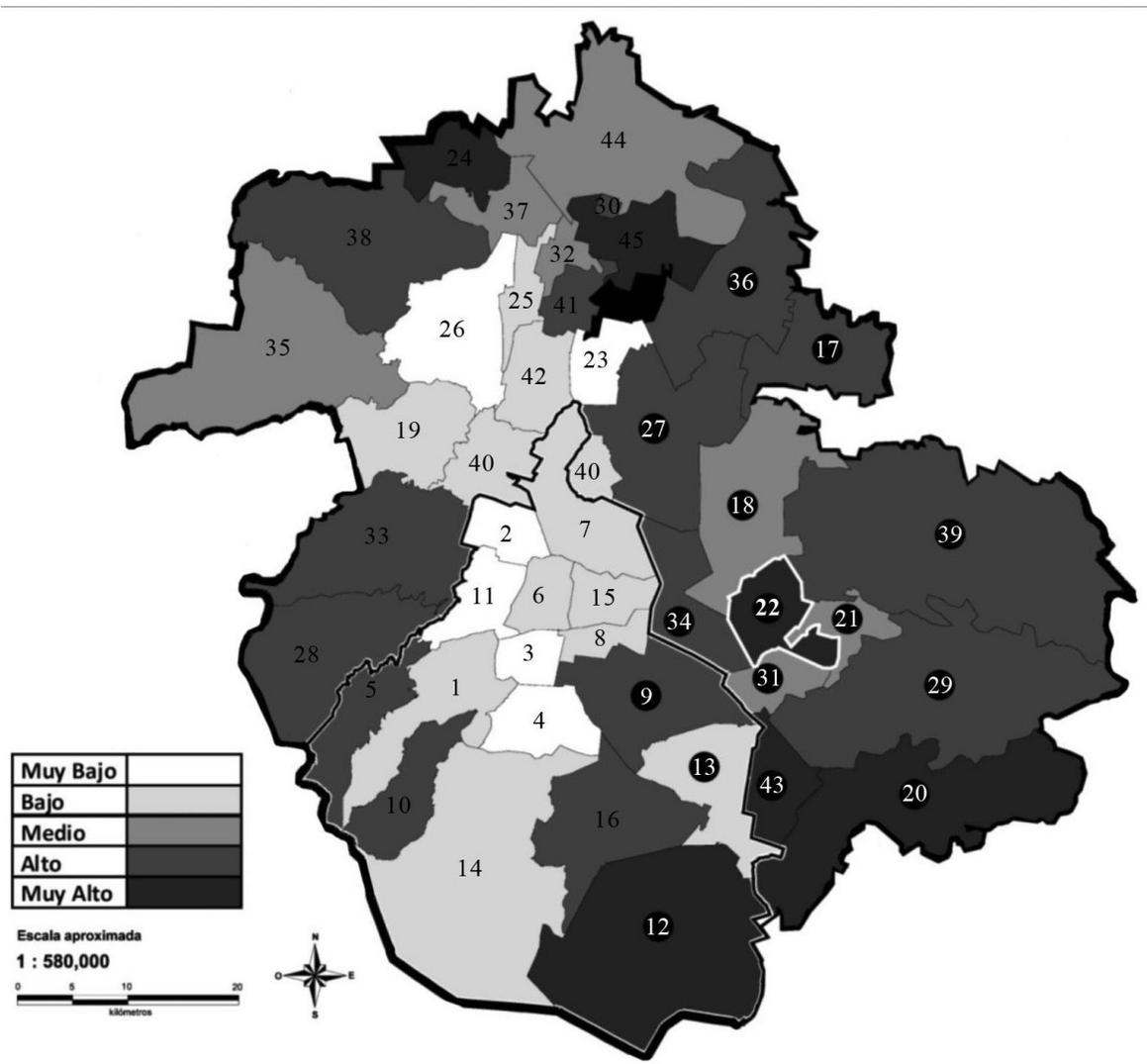
## Mapa de Pobreza de las Delegaciones de la Ciudad de México



Fuente: Ziccardi, Mier y Terán y Vázquez, 2012: 118.

## Índice de rezago social por municipio

### Zona metropolitana de la Ciudad de México, 2010



Zona Metropolitana de la Ciudad de México: Distrito Federal: 1. Álvaro Obregón; 2. Azcapotzalco; 3. Benito Juárez; 4. Coyoacán; 5. Cuajimalpa; 6. Cuauhtémoc; 7. Gustavo A. Madero; 8. Iztacalco; **9. Iztapalapa**; 10. Magdalena Contreras; 11. Miguel Hidalgo; 12. Milpa Alta; 13. Tláhuac; 14. Tlalpan; 15. Venustiano Carranza; 16. Xochimilco. Estado de México: 17. Acolman; 18. Atenco; 19. Atizapán de Zaragoza; 20. Chalco; 21. Chicoloapan; 22. Chimalhuacán; 23. Coacalco de Berriozábal; 24. Coyotepec; 25. Cuautitlán; 26. Cuautitlán Izcalli; 27. Ecatepec de Morelos; 28. Huixquilucan; 29. Ixtapaluca; 30. Jaltenco; 31. La Paz; 32. Melchor Ocampo; 33. Naucalpan de Juárez; 34. Nezahualcóyotl; 35. Nicolás Romero; 36. Tecámac; 37. Teoloyucán; 38. Tepotzotlán; 39. Texcoco; 40. Tlalnepantla de Baz; 41. Tultepec; 42. Tultitlán; 43. Valle de Chalco Solidaridad; 44. Zumpango; 45. Nextlalpan; 46. Tonanitla.

Índice de rezago social. Es una medida ponderada que resume cuatro indicadores de carencias sociales (educación, salud, servicios básicos y espacios en la vivienda) en un solo índice, que tiene como finalidad ordenar a las unidades de observación según sus carencias.

Fuente: Coneval. Índice de rezago social. Resultados a 2010: "Rezago social 2000, 2005 y 2010 estados y municipios". Disponible en:

<<http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/cifras/rezago%20social%202010.es.do;jsessionid=ce0f2013cd4a1e38bbca3f4233f68adf513b26d74b628c7a8b809364ac548276.e34QaN4LaxeOa40Pahb0>>.

**Fuente: Bayón, 2015: 41, 42.**

## **Breve caracterización de la delegación Iztapalapa**

La siguiente caracterización fue elaborada a partir de datos de CONEVAL y datos entregados por la Coordinación de Prospera en la delegación Iztapalapa.

La población total de la delegación en 2016 fue de 1, 815,786 personas; lo cual representó el 20.5% de la población de la Ciudad de México.

En el mismo año había en la delegación 453,752 hogares (19% del total de hogares en la entidad federativa), de los cuales 131,599 estaban encabezados por jefas de familia (17.6% del total de la entidad federativa).

El tamaño promedio de los hogares en la delegación fue de 3.9 integrantes, mientras que en la entidad federativa el tamaño promedio fue de 3.6 integrantes.

El grado promedio de escolaridad de la población de 15 años o más en la delegación era en 2016 de 9.6, frente al grado promedio de escolaridad de 10.5 en la entidad federativa.

En 2016, la delegación contaba con 723 escuelas preescolares (21.1% del total de la entidad), 621 primarias (18.6% del total) y 211 secundarias (15% del total). Además, la delegación contaba con 48 bachilleratos (8.4%), 17 escuelas de profesional técnico (17.9%) y 61 escuelas de formación para el trabajo (11.9%). La delegación no contaba con ninguna primaria indígena.

Las unidades médicas en la delegación son 57 (8.5% del total de unidades médicas de la entidad federativa).

El personal médico es de 1,828 personas (7.1% del total de médicos en la entidad federativa) y la razón de médicos por unidad médica es de 32.1, frente a la razón de 38.4 en toda la entidad federativa.

En 2016, 727,128 individuos (37.4% del total de la población) se encontraban en pobreza, de los cuales 664,110 (34.1%) presentaban pobreza moderada y 63,017 (3.2%) estaban en pobreza extrema.

En 2016, la condición de rezago educativo afectó a 11.4% de la población, lo que significa que 222,692 individuos presentaron esta carencia social. En el mismo año, el porcentaje de personas sin acceso a servicios de salud fue de 41.3%, equivalente a 804,277 personas.

La carencia por acceso a la seguridad social afectó a 58.6% de la población, es decir 1, 140,410 personas se encontraban bajo esta condición.

El porcentaje de individuos que reportó habitar en viviendas con mala calidad de materiales y espacio insuficiente fue de 8% (156,058 personas).

El porcentaje de personas que reportó habitar en viviendas sin disponibilidad de servicios básicos fue de 2.3%, lo que significa que las condiciones de vivienda no son las adecuadas para 43,941 personas.

La incidencia de la carencia por acceso a la alimentación fue de 19.5%, es decir una población de 378,774 personas. Las incidencias en otros indicadores de rezago social son: población sin derechohabencia a servicios de salud (38.3% del total), población de 15 años y más con educación básica incompleta (30.6%), viviendas que no disponen de lavadora (26.2%), viviendas que no disponen de refrigerador (11.8%), población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela (3.4%), población de 15 años o más analfabeta (2.8%) y viviendas sin excusado/sanitario (0.7%)

**Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL, 2014 e información de Prospera Iztapalapa, 2016.**

