

ESTRATEGIAS DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA: AGENCIA, CIUDADANÍA Y REDES EN EL PROGRAMA PUENTE

STRATEGIES FOR OVERCOMING POVERTY: AGENCY, CITIZENSHIP AND NETWORKS IN THE PUENTE PROGRAM

BRUNO MAURICIO BIVORT URRUTIA

Departamento de Ciencias Sociales. Facultad de Educación y Humanidades.
Universidad del Bío-Bío. Chillán, Chile

Correspondencia: La Castilla s/n, Chillán. Fono (56-41) 203456. Fax: (56-41) 203519. e-mail: bbivort@ubiobio.cl

RESUMEN

El presente estudio gira en torno a la apreciación, por parte de quienes fueron beneficiarios/as del Programa Puente, acerca del cumplimiento o no de los objetivos del Programa, con especial énfasis en la promoción de la agencia, la ciudadanía y el trabajo de redes sociales y comunitarias, consecuentemente, la forma en que el Programa ha afectado la situación de pobreza de las familias beneficiadas. Obtener información respecto de cómo las personas visualizan esta forma de intervención nos permite acceder al componente subjetivo de la superación o no de la situación de pobreza y evidencia factores que habitualmente no son contemplados en evaluaciones de carácter puramente económico. Los resultados muestran que el Programa Puente no ha logrado del todo establecer una relación entre pobreza, agencia, ciudadanía e inserción en las redes comunitarias como estrategias para la superación de la pobreza.

Palabras clave: Pobreza, agencia, ciudadanía, redes sociales.

ABSTRACT

This research study deals with appreciation, from the beneficiaries of Puente Program's perspective, about the accomplishment or not of the Program's objectives, with special emphasis on the promotion of agency, citizenship and community and social networks. Therefore, it deals with the way in which the Program has affected the situation of poverty of the beneficiaries' families. Obtaining information about how people see this form of intervention allows us to access the subjective component acting in the overcoming or not of the condition of poverty, and it demonstrates factors that normally are not considered in exclusively economic evaluations. The results show that the Puente Program has not been able to establish a relation among poverty, agency, citizenship and insertion into community networks as strategies for overcoming poverty.

Keywords: Poverty, agency, citizenship, social networks.

Recepción: 21/07/05. Revisión: 11/11/05. Aprobación: 20/12/05.

INTRODUCCIÓN

Dentro de las acciones impulsadas en Chile para la superación de la pobreza en la última década, se encuentra el sistema de protección social llamado "Chile Solidario". Este programa, creado en el año 2002, está

dirigido a la población que se encuentra en situación de extrema pobreza, es decir, las doscientas veinticinco mil (225.000) familias más pobres de Chile, población considerada impermeable a los programas sociales convencionales implementados hasta ese momento.

Esta iniciativa busca la integración plena de las familias a las redes sociales existentes en el sistema de protección social, oferta a la cual tienen acceso de modo preferencial, puesto que por su condición de exclusión social se encuentran apartadas de los sistemas públicos básicos más inmediatos.

El Programa Chile Solidario se implementa a través de tres acciones:

1. Subsidios monetarios.
2. Acceso preferente a programas sociales.
3. Programa Puente (apoyo psicosocial) y aporte solidario.

El presente estudio analiza esta última dimensión de manera de examinar de qué forma el Programa Puente ha logrado incorporar a las familias más pobres del país a las redes sociales, y si logra su propósito de fortalecer la ciudadanía, superando las formas asistencialistas clásicas, reemplazándolas por un sistema de agencia subjetiva que potencie las capacidades de autogestión de las personas involucradas.

CONCEPTUALIZACIÓN DE LA POBREZA

La pobreza es reconocida como un fenómeno complejo que abarca diversas dimensiones en el plano económico, social y subjetivo. A través de la historia ha sido concebida y definida de diferentes formas, lo que tiene incidencia en las estrategias que se eligen para abordarla. Actualmente en Chile predomina el enfoque de pobreza absoluta, que postula que se es pobre cuando los ingresos percibidos son inferiores a un valor equivalente al necesario para la subsistencia, para lo cual se define una línea imaginaria de pobreza que se establece a través de la cuantificación monetaria de los bienes que pueda contener una canasta básica de alimentos. Esta definición lleva a considerar a la familia como

unidad de análisis y, a la vez, como unidades de intervención, por lo que a futuro se privilegiarán las políticas sociales focalizadas en las familias u hogares considerados pobres absolutos (Villatoro, 2005).

AGENCIA, CIUDADANÍA Y REDES

Si una persona se autopercibe como competente, lo que significa tener una alta autoeficacia, también tenderá a actuar con mayor seguridad y proactividad ante la adversidad, que una con bajo nivel de autoeficacia (Ruvolo y Markus, 1992). Esta percepción de autoeficacia forma parte del autoconcepto de una persona, en este caso, respecto de sus capacidades para la resolución de problemas. Alguna literatura cognitivista clásica en el estudio del autoconcepto sitúa este constructo en un lugar de importancia respecto de lo que son las conductas autoafirmativas y activas. De este mismo modo, un alto nivel de autoeficacia supone un más alto nivel de esfuerzo y persistencia en la consecución de objetivos y, en general, esto también se relaciona con un mejor desempeño (Irrazábal *et al.*, 1995). Sin embargo, aunque una persona sienta que tiene las capacidades para resolver una situación, puede sentir que hay factores externos que no puede controlar y que podrían hacer fallar sus intentos. El logro de objetivos y la mayor eficacia en la satisfacción de necesidades también se relacionan con el “éxito” social, lo cual posiciona a la persona o grupo en un mayor estatus, generando efectos directos sobre el autoconcepto y la autoestima (Gissi, 1986).

1. Agencia

La tradición cognitiva de la psicología social ha utilizado el concepto de control como componente fundamental asociado a estilos atribucionales eficaces y superación de la

desesperanza aprendida. Sin embargo, teóricos como Sen (1992) prefieren una conceptualización menos mecanicista y más complejizada para analizar la desigualdad social, por lo cual se prefiere hablar de agencia. Para Sen (1992) la agencia se relaciona con la capacidad que una persona tiene para potenciar metas que desea potenciar (sic); de esta forma, no se necesita tener control para ejercer agencia. La agencia también puede ser definida como “la red de instituciones y actores que a través de sus acciones e interacciones ‘producen’ desarrollo” de modo que “el análisis de la agencia es crucial porque nos permite capturar las complejidades del proceso a través del cual las ideas son medidas hacia objetivos y traducidas en prácticas” (Kothari y Minogue, 2002). De esta forma, el “recipiente” de desarrollo se vuelve “agente” de desarrollo. El concepto de agencia enfatiza la importancia de un proceso de desarrollo autoconstruido y a la medida de quienes son sus principales protagonistas, pero no con absoluta autonomía como postula el proyecto liberal, sino que desde una agencia en diálogo y negociación permanente con las estructuras.

Natarajan (2005) relaciona la capacidad de agencia con el mayor control sobre los significados y sobre los medios materiales e inmateriales del proceso de desarrollo o cambio. La agencia es una reconceptualización del rol de las personas “beneficiarias” como “actoras”; es una mirada empoderante.

2. Ciudadanía y empoderamiento

La ciudadanía y el sistema democrático se entienden como una base desde la cual se puede superar la exclusión y, más específicamente, la pobreza. El PNUD (2004) define la importancia de una gobernabilidad democrática como “un elemento central del desarrollo humano, porque a través de la política, no sólo de la economía, es posible

generar condiciones más equitativas y aumentar las opciones de las personas. En la medida en que la democracia hace posible el diálogo que incluye a los diferentes grupos sociales, y en tanto las instituciones públicas se fortalezcan y sean más eficientes, será posible lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sobre todo en lo tocante a reducir la pobreza”.

Se entiende por ciudadanía “un proceso de producción social de valores, es decir, de generación de recursos morales: cívicos y sociales. Remite a una realidad normativa de carácter democrática, es un mecanismo de resguardo de códigos fundamentales, formales, como los derechos humanos, o bien otros subjetivos o voluntarios como son la solidaridad, la generosidad o el voluntariado social” (Osorio, 2005). La ciudadanía implica una pertenencia total a una comunidad (Gordon, 2001) y un poder que sólo tiene sentido y se manifiesta en lo colectivo (Márquez *et al.*, 2001).

El ejercicio de la ciudadanía implica una inclinación a la participación activa, crítica y responsable con el entorno social, lo cual supone entender el propio papel como agente de cambio social, y actuar en consecuencia. Esto se relaciona tanto con la percepción o expectativa de control, como en lo ya mencionado acerca de las experiencias concretas de ejercicio de control y eficacia, ya que en la práctica la ciudadanía se traduce en el conocimiento, demanda y ejercicio de deberes y derechos y en la inserción activa en las redes sociales, comunitarias y de servicios. En contraste, la falta de oportunidades y la exclusión a todo nivel, se expresa en diversas manifestaciones de crisis hacia la credibilidad del sistema político, poniendo en peligro la democracia misma y, con ello, la misma capacidad de ejercer ciudadanía (PNUD, 2004).

En este contexto aparece el empoderamiento, que tiene que ver con la toma de actoría, con la potenciación de capacidades

y con ganancia de autoridad y habilidad (Durstun y Duhart, 2003). Montaña (2003) sostiene que las condiciones básicas para facilitar el empoderamiento comunitario se relacionan con la creación de espacios para la participación, formalización y difusión de derechos, fomento a la organización, transmisión de saberes y capacidades ciudadanos, creación de acceso y control sobre bienes comunes. De este modo, se establece una clara relación entre ciudadanía y empoderamiento.

El empoderamiento funciona como obtención de poder, lo cual implica un papel activo y constructor, no una donación del poder por parte de grupos que lo ostentan. Para lograr empoderamiento y también como consecuencia de éste, el vehículo empoderante por excelencia es la agencia humana.

3. Redes

En una comunidad es posible distinguir la red estatal de apoyo (a través de la idea de demanda), la red comunitaria (a través de la ciudadanía y la agencia) y la red social de apoyo. Se define una red social como el conjunto de las personas con las cuales interactuamos de manera regular, con quienes conversamos e intercambiamos señales que nos corporizan y que, en definitiva, nos hacen reales (Sluzki, 1996). Una red cumple varias funciones tanto para las personas como para los grupos nucleares (como una familia), entre las cuales se cuenta la compañía social, el apoyo emocional, la guía cognitiva, ayuda material, complejización de la red a través de nuevas relaciones. Adicionalmente, las redes son lugares en donde se potencia la solución efectiva de problemas particulares y colectivos y la satisfacción de necesidades. Las redes también se constituyen en espacios de polifonía, expresión de actoría y

participación, por lo que se configuran como espacios importantes de movimiento y agencia social (Dornell, 2005).

MATERIALES Y MÉTODOS

La unidad de análisis utilizada fueron las familias beneficiadas por el Programa Puente durante los años 2003-2004, pertenecientes a la ciudad de Chillán, provincia de Ñuble, Chile. Por razones metodológicas, se trabajó con las personas jefas de hogar como representantes de su unidad familiar. Las unidades familiares estaban en su gran mayoría lideradas por mujeres, de entre 30 y 49 años de edad. Se componen de 4 a 6 integrantes, y su ingreso mensual está entre los 40.000 y 80.000 pesos, aproximadamente. Se realizó una selección intencionada de la población, estableciéndose como criterios de selección la pertenencia al área urbana de la comuna de Chillán, haber sido beneficiario/a del Programa Puente durante los años 2003-2004, la disposición a participar en el estudio y haber sido egresado/a del Programa hace un año a lo menos. Esto último significaba haber cumplido con las 53 condiciones mínimas definidas por el Programa.

En primera instancia se recurrió a la aplicación de encuestas, que recorrieran los temas principales definidos, según el marco teórico, en las tres líneas que vertebran la investigación. Se aplicaron 65 encuestas, con un universo muestral de 75 personas. En una segunda instancia se entrevistó a 7 personas de la muestra anterior, usando como criterio la saturación de la información y además considerando la posibilidad de profundización cualitativa que sólo puede dar una población reducida. Se procedió a la aplicación de entrevistas semiestructuradas y en profundidad, con una pauta de preguntas abiertas, como producto del análisis de los resultados de la aplicación de las encuestas.

Para efectos del presente artículo serán presentados sólo los aspectos cualitativos de los resultados obtenidos. Para resguardar validez y confiabilidad en la primera instancia se usó una muestra representativa y se validó el instrumento. En la segunda instancia se trianguló la información obtenida con fuentes teóricas y bases de datos.

Para efectos de análisis de los datos se diseñó una malla temática con categorías *a priori* y emergentes. Las temáticas que se usaron fueron: Dimensión económica (vivienda, ingresos, trabajo), Dimensión social (inclusión en redes sociales, comunitarias, de servicios, ciudadanía), Dimensión subjetiva (atribuciones, expectativas, habilidades y competencias, conceptualizaciones, estado anímico, dinámica familiar). Las categorías establecidas no tienen, en este enfoque, una existencia absoluta, sino que varían según el enfoque y el énfasis que tiene la investigación en su origen. Para fines del presente artículo se ha abordado principalmente un análisis de la dimensión social y en menor grado de la subjetiva.

RESULTADOS

En general, se observan escasas alusiones espontáneas a herramientas psicológicas o sociales que haya entregado el Programa. La mayoría de las ventajas percibidas sobre la participación en el Programa Puente son de tipo material. De este modo, hay una visión mayoritariamente asistencial del Programa, en el sentido de no ser entendida como una intervención psicosocial que vaya más allá de las ayudas relativas a ingreso. La mayor parte de las personas entrevistadas releva aspectos económicos y los disocia de otras ganancias no materiales de su participación en el Programa (relacionadas con habilidades personales, mayor inserción en redes, etc.), que parecen ser vistas como secundarias.

Agencia y ciudadanía

La idea de emprendimiento aparece de manera sutil. Sin embargo, en la mayoría de las respuestas se ve una mayor relevancia del componente asistencial, dejando de manifiesto que las familias tenían expectativas de recibir. Cuando se consulta directamente por las ventajas percibidas de la participación en el Programa Puente, las personas entrevistadas mencionan exclusivamente aspectos relacionados con el dinero mensual asignado, arreglos de las viviendas y herramientas de trabajo: “bueno el programa bien poco me ha ayudado, la pura plata que dan no má” (Andrea). Cuando las personas son directamente consultadas por los aportes laborales que el Programa ha hecho en sus vidas, se mencionan las herramientas de trabajo e insumos entregados; llama la atención que la mitad de las personas entrevistadas consideran que el Programa no ha hecho ningún aporte a su situación laboral, considerada por las mismas personas como un factor central en la salida de su situación de pobreza.

Aunque aparecen ideas asociadas al esfuerzo personal, reclamo de derechos y habilitación social, las atribuciones de las personas entrevistadas tienden a ser más bien externas, de modo que la fortuna, la coincidencia, la invitación fortuita e incluso la voluntad divina aparecen como fuentes originarias de la ocurrencia de acontecimientos importantes (como es la misma inclusión en el Programa). Esto coincide con los hallazgos de Palomar (2004), quien encontró que una de las rutas que conecta la pobreza con un bienestar subjetivo negativo es un locus de control externo en cuanto a lo atribucional.

La labor de las profesionales de intervención directa (trabajadoras sociales) es vista como la de agentes que imponen soluciones, que sugieren asistencialmente, que enseñan. De este modo, muchas de las prestaciones son

atribuidas externamente, e incluso vistas como obligaciones impuestas por el Programa (es el caso de la salud, el ahorro para la vivienda, la propia participación en reuniones, etc.): “yo he ido al hospital porque me han venido a buscar” (Paola). Esto es coherente con la relación que ha sido vista entre pobreza y estrategias de afrontamiento pasivas, en las que la persona más que actuar con iniciativa espera ayuda externa o instrucciones (Clement y Nilson-Schonnesson, 1998).

Por otra parte, las personas reportan que la principal herramienta de habilitación que el Programa Puente les entregó es el aprendizaje de procedimientos para realizar demandas en la red estatal de servicios, lo que se traduce principalmente en “hacer trámites” (abrir libretas, instalar servicios básicos, usar servicios hospitalarios, etc.).

Respecto de las capacidades potenciadas por el Puente, se mencionan la autonomía, la resolución en la toma de decisiones, mayor seguridad, mayor perseverancia; todo lo cual se traduce en una mayor capacidad de hacer: “tengo mas capacidad como pa’ decir ‘yo voy a hacer esto’ y voy hacerlo” (Hilda). Esto es relevante, considerando que la muestra de la presente investigación, al igual que el universo de intervención del Programa Puente, tiene un fuerte sesgo de género, existiendo una gran mayoría de mujeres. Las mujeres parecen percibir un mayor desarrollo de habilidades que las alejan del rol tradicional pasivo y que las ponen en una situación de mayor empoderamiento respecto de la pareja.

Redes sociales

Llama la atención que la idea de superación de la pobreza esté fuertemente asociada tanto a la recepción de ayuda externa, como al esfuerzo personal y de la familia (como núcleo individualizado), no habiendo un sentido de articulación con la comunidad ni con

las redes sociales para mejorar la situación de vida colectiva.

En general, se reporta un muy bajo grado de participación en organizaciones sociales (juntas vecinales, clubes deportivos, iglesias, grupos específicos), remitiéndose la participación comunitaria a instituciones de la red estatal (consultorio, municipalidad, comisaría). De este modo, se observa una idea de progreso individual y familiar, desintegrado de la red social o vecinal inmediata.

Esto se relaciona con la connotación marcadamente neoliberal que está en la base de la idea de emprendimiento, contenido que claramente asoma al preguntar cuál es la responsabilidad de las personas en la superación de la pobreza. La pobreza es, entonces, descontextualizada y concentrada en la responsabilidad individual.

Se observa una actitud negativa hacia la participación en organizaciones políticas.

No sólo se reporta la no participación en dicho tipo de organizaciones, sino que parece ser que la participación fuera vista como un problema. Destaca la fuerte asociación (exclusiva) de lo político con votación o elecciones. Las entrevistas dejan de manifiesto una vez más la separación entre la idea de bien común y bien particular o individual. En este sentido, sorprende la separación entre los conceptos de política y ciudadanía (derechos y deberes ciudadanos). Existe una fuerte asociación entre ciudadanía y reclamo de derechos, demanda de atención y asistencia, más que con una idea de participación y co-construcción de espacios de decisión. Cabe mencionar que en las entrevistas en profundidad no se hace alusión a deberes ciudadanos, lo cual sigue la línea de lo visto en las encuestas, en que se ve que el Programa Puente no genera identidad y apropiación por parte de las personas de los diversos órganos de la red social.

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Se puede concluir que durante el tiempo que el Programa Puente trabajó con estas personas no logró incorporar en sus visiones una concepción multidimensional de la pobreza, logrando sólo establecerse como un programa asistencial y externo. La intervención del Programa en Chillán no generó cambios a nivel de las relaciones sociales y comunitarias de las familias, o de la forma de vincularse de las personas pobres con la red asistencial del Estado o con las políticas sociales.

El Programa Puente declara en sus intenciones un deseo de aplicar una metodología que desplace la idea clásica de asistencialismo, potenciando la capacidad individual y el empoderamiento de las personas beneficiarias, cambiando el rol de sujeto pasivo por uno de sujeto activo, donde los/las profesionales que desempeñan el rol de “apoyo familiar” sean vistos/as como colaboradores/as. Sin embargo, en la práctica, la intervención sigue estando centrada en la actuación de la persona profesional como una experta que sugiere, aconseja y prescribe.

El Programa Puente no logra revertir la forma tradicional de relación entre las personas beneficiarias y el Estado. Se estima que esta situación se debe en gran medida a que el diagnóstico destinado a seleccionar a quienes serán parte de este Programa se realiza sobre la base de las necesidades, y en ninguna parte de la intervención quedan reflejadas las potencialidades, salvo en la dimensión empleo donde se potencia el emprendimiento a partir de algunas capacidades vinculadas a la generación de recursos económicos.

Después de un año de haber egresado del Programa Puente, las familias participantes no perciben haber desarrollado potencialidades socioeconómicas, laborales o productivas que les posibiliten procesos autovalentes. En la percepción respecto de los componentes subjetivos que el Programa inten-

ta potenciar, se valoran cambios alcanzados a nivel de la dinámica familiar, pero no en relación con la inserción comunitaria.

Respecto del ejercicio de ciudadanía, se puede concluir que las familias del Programa tienen una mayor conciencia y tendencia respecto de exigir sus derechos preferentes en los colegios y otras reparticiones municipales. Sin embargo, esto no se traduce en un empoderamiento efectivo a nivel de sus derechos ciudadanos, ni en una profundización del sentido democrático, o una mayor participación de las personas beneficiarias en el control social de las instituciones estatales.

AGRADECIMIENTOS

El autor agradece financiamiento para la ejecución de este trabajo a través del Proyecto 063423 3/I de la Dirección de Investigación de la Universidad del Bío-Bío.

BIBLIOGRAFÍA

- CLEMENT, U. y NILSON-SCHONNESSON, L. (1998) Subjective HIV attribution theories, coping and psychological functioning among homosexual men with HIV. *AIDS Care*, 10, 355-363.
- DORNELL T. (2005) Redes sociales y participación social. Citado de URL: <http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/Mip2/territoriosredes.pdf> (Accesada el 14 de julio de 2005).
- DURSTON J. y DUHART (2003) Formación y pérdida de capital social comunitario mapuche. Santiago: CEPAL (Serie Políticas Sociales).
- GISSI, J. (1986) Psicología de la pobreza. Santiago: PUC Escuela de Psicología.
- GORDON, S. (2001) Ciudadanía y derechos ¿Criterios distributivos? Santiago: CEPAL (Serie Políticas Sociales)
- IRARRÁZABAL, I., ARANCIBIA, V., COVARRUBIAS, F., EDWARDS, M., PARDO, L. y JORDÁN, P. (1995) Habilitación, pobreza y política social. Santiago: CEP.

- KOTHARI, U. y MINOGUE, M. (2002) Critical perspectives on development: an introduction. En Kothari, U. y Minogue, M. (eds) *Development Theory and Practice, Critical Perspectives*. Hampshire: Palgrave.
- MÁRQUEZ, F., SANHUEZA S., DE FERARI M., MUJICA P., GONZÁLEZ R. y CÁCERES C. (2001) *Participación ciudadana en la gestión pública*. Santiago: Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- MONTAÑO, S. (2003) Políticas para el empoderamiento de las mujeres como estrategia de lucha contra la pobreza. En Atria, R. y Siles, M. *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: En busca de un nuevo paradigma*. Santiago: CEPAL.
- NATARAJAN, T. (2005) Agency of development and agents of change: localization, resistance and empowerment. *Journal of Economic Issues*, 29, 409-418.
- OSORIO, E. (2005) *Vulnerabilidad y extrema pobreza en Chile*. UNICEF: Chile.
- PALOMAR, J., LANZAGORTA, N. y HERNÁNDEZ, J. (2004) *Pobreza, recursos psicológicos y bienestar subjetivo*. México: Universidad Iberoamericana.
- PNUD (2004) *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- RUVOLO, A. y MARKUS, H. (1992) Possible selves and performance: the power of self-relevant imagery. *Social Cognition*, 9, 95-124.
- SEN, A. (1992) *Nuevo examen de la desigualdad*. México D.F.: Alianza Editorial.
- SLUZKI, C. (1996) *La red social: frontera de la práctica sistémica*. Barcelona: Gedisa.
- VILLATORO, P. (2005) Los programas de protección social asistencial en América Latina y sus impactos en las familias. Algunas reflexiones. En CEPAL (Reunión de expertos) *Políticas hacia las familias, protección e inclusión*.