

I Congreso Latinoamericano de Teoría Social

“¿Por qué la Teoría Social? Las posibilidades críticas de los abordajes clásicos, contemporáneos y emergentes”.

Nombre y Apellido: Carolina Maglioni

Pertenencia institucional: IEALC y CEdC/Facultad de Ciencias Sociales/UBA

Correo electrónico: carolinamaglioni@yahoo.com.ar

Mesa temática: 19/Sociología de la pobreza: aportes de Georg Simmel a Robert Castel

Título de la ponencia: Pobreza y políticas sociales: los sistemas discursivos y las representaciones sociales sobre la pobreza en los Programas de Transferencias Condicionadas. Los casos de México, Brasil y Argentina.

Palabras clave: pobreza, políticas sociales, sistemas discursivos, representaciones sociales, programas de transferencias condicionadas.

El presente trabajo constituye un avance de mi tesis doctoral que se realiza en el marco del proyecto de investigación “Reconfiguración de los regímenes de bienestar pos-neoliberales y de la pobreza persistente en América Latina. Las familias pobres como objetivo de problematización e intervención del Estado Social” (UBACyT PIUBAMAS, programación científica 2013-2016), que tiene por objetivo problematizar la tendencia a globalizar las estrategias de atención a la pobreza bajo paradigmas comunes aunque cambien los contextos (histórico y social) donde ésta se expresa, favoreciendo lecturas y prácticas reduccionistas.

A partir de las contribuciones de Simmel, desde una perspectiva sociológica, nos proponemos reflexionar sobre la relación social que se establece con aquellos que se designa como pobres, con foco en los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) extendidos en la región como principal dispositivo de intervención sobre la problemática de la pobreza. En este sentido, entendiendo a la pobreza como una construcción social que asume características particulares según el contexto específico donde se define esa condición, indagaremos sobre los sistemas discursivos y las representaciones sociales que están en el origen de los mecanismos de designación de los pobres que se plasman en los Programas de Transferencias Condicionadas de México (Oportunidades), Brasil (Bolsa Família) y Argentina (Asignación Universal por Hijo), a fin de analizar el estatus asignado a éstos en dichas sociedades.

Primero se reflexiona en torno a la noción de pobreza y se abordan las nociones de sistemas discursivos y de representaciones sociales en torno a la misma. A continuación, se presenta una caracterización de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) y de los fundamentos

teóricos que los sustentan. Luego, se analizan las particularidades que asumen los casos de México, Brasil y Argentina. Por último, se presentan algunos comentarios de cierre y se plantean preguntas para futuras reflexiones.

Sobre la noción de pobreza

La noción de pobreza constituye una categoría analítica de las ciencias sociales que históricamente asumió diversas significaciones en estrecha conexión con las modificaciones de su referente real. Es un desafío reflexionar sobre la misma, pues alude a una realidad palpable y cargada de sentido común. En este sentido, resulta relevante, desde una perspectiva sociológica, interrogarnos sobre la noción misma, a fin de trascender una mirada meramente descriptiva y cuantitativa de los pobres, para luego distinguir los distintos sistemas discursivos y reconstruir sus relaciones con los dispositivos de intervención sobre esta problemática.

La perspectiva de Simmel, que rescata y amplía Paugam, plantea que *“los pobres, como categoría social, no son los que sufren carencias y privaciones específicas, sino los que reciben auxilio o deberían recibirlo según las normas sociales”* (Simmel, 1908 citado por Paugam, 2007: 51). Recibir asistencia es la marca que define la condición de pobre; por eso, *“lo que es sociológicamente pertinente no es la pobreza como tal, sino la relación de interdependencia entre la población que se designa como pobre y la sociedad de la que forma parte”* (Paugam, 2007: 30).

Como plantea Simmel, para comprender la sociedad es preciso tener en cuenta la existencia de movimientos que separan o acercan a grupos, personas, etc.; por eso, desde esta perspectiva, los pobres no están fuera sino dentro de la sociedad, pero en una situación desfavorable (Bayón, 2013), sobre todo, por la imagen negativa que le devuelve la misma por pertenecer a un estatus social desvalorizado (Paugam, 2007).

Siguiendo a Paugam (2007), la problematización de la pobreza como *construcción social* implica establecer el alcance de dicho concepto en función del contexto particular donde se define esa condición, es decir, entenderla como un fenómeno situado (Clemente, 2014). Por ello, es necesario reflexionar sobre la relación social que cada sociedad establece con aquellos a los que designa como pobres en un contexto dado.

De ahí la importancia de estudiar los mecanismos de designación de los pobres en las distintas sociedades y de las representaciones sociales que están en su origen y las legitiman, a partir del análisis de las formas institucionales que definen el vínculo asistencial que se adoptan en una sociedad determinada en un momento específico de su trayectoria, ya que éstas traducen la

percepción social de la pobreza, la importancia que las sociedades dan a esta cuestión y la forma abordarla (Paugam, 2007).

Entendemos que “*las políticas sociales son en sí mismas un discurso sobre lo social, donde hay una serie de visiones y representaciones del mundo sobre los ‘otros’, a los que se le aplican ciertos dispositivos de saber que implican la intención de modelación de sus comportamientos, al mismo tiempo que van naturalizando representaciones sobre su lugar en la sociedad y sobre el tipo de bienes materiales y simbólicos a los que tiene derecho o no acceder*” (Álvarez Leguizamón, 2007: 49 citado en Monge Arias, 2013). En este sentido, “*condensan, manifiestan y vehiculizan representaciones sobre la ‘generalidad del orden’, ‘los modelos socialmente deseables’, sobre quiénes son ‘los otros’, siendo también la imposición de determinadas representaciones objeto de luchas simbólicas*” (Aenlle, s/d: 4).

Sobre los sistemas discursivos y las representaciones sociales

La pobreza es un fenómeno complejo en el que intervienen diferentes procesos (económicos, sociales, políticos, culturales y étnicos) atravesados por factores tanto estructurales como coyunturales. En el capitalismo la dimensión económica resulta central para comprender el fenómeno, pues “*la tensión entre la lógica del capital y el bienestar y la dialéctica de los intereses contradictorios entre el capital y el trabajo son gran parte de la explicación sobre la producción de la pobreza masiva*” (Álvarez Leguizamón, 2005: 21).

Sin embargo, cabe señalar la existencia de otros factores que también producen y reproducen la pobreza. Álvarez Leguizamón da cuenta de los sistemas discursivos, las representaciones sociales, ciertas cosmovisiones del mundo que actúan naturalizando “*las relaciones económicas y culturales en las que se basa la pobreza, operando como reproductores de las causas que las producen y de un cierto tipo y rango de desigualdad que las sociedades, en un momento histórico dado, aceptan como ‘normal’*” (2005: 23).

Para Foucault, los sistemas discursivos constituyen *discursos de verdad* que establecen quién tiene la posición de “decir”, qué es lo que se debe “decir” y qué no. En este sentido, requieren de ciertas tecnologías de poder, de la construcción de objetos de saber y de dispositivos de control (Álvarez Leguizamón, 2005-2011; Monge Arias, 2013).

Los discursos contienen en sí mismos las representaciones sociales (Monge Arias, 2013). Éstas son “*formulaciones sintéticas de sentido, descriptibles y diferenciables, producidas por actores sociales como formas de interpretación y simbolización de aspectos clave de su experiencia social, como construcciones simbólicas que los sujetos crean o a las que apelan para*

interpretar el mundo, reflexionar sobre su propia situación y la de los demás y determinar el alcance y la posibilidad de su acción histórica. Como forma de explicar a los otros y al mundo, fijando identidades, posiciones sociales y formas de acción” (Vasilachis, 2003 citado en Aenlle, s/d: 3).

Las representaciones sociales de la pobreza (portadoras de estereotipos, opiniones, creencias, valores y normas que suelen tener una orientación hacia la acción) asignan características, categorías y valorizaciones del otro/pobre a partir de las cuales se lo ubica dentro del espacio social y se determina la distribución de recursos o capitales asignados de acuerdo al hecho de ser y pertenecer a dicha categoría como así también las estrategias de intervención en la pobreza o en la vida de los/as pobres (Monge Arias, 2013).

De modo que las representaciones sociales de la pobreza constituyen un indicador de la forma en que los individuos y las sociedades se relacionan con ella, dado que 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 del bienestar en general y del “combate” a la pobreza en particular (Lepianka *et al.*, 2010 citado en Bayón, 2012).

Cada sociedad adopta políticas respecto a los pobres que contribuyen a dar un sentido concreto y una función específica a la pobreza. En este sentido, las representaciones sociales de la pobreza varían en cada país en función de los esquemas de percepción política y cultural inscriptos en la historia de sus instituciones de acción social, pero también según la coyuntura económica y social que puede generar cambios en estas percepciones (Paugam, 2007).

Sobre los Programas de Transferencia Condicionadas (PTC)

Los Programas de Transferencias Condicionadas¹ (PTC) son una modalidad específica de intervención gubernamental sobre la pobreza que surgen en América Latina y el Caribe a mediados de la década de los noventa.

Los países pioneros en implementar estos programas fueron Brasil y México. En Brasil, en 1995 se inicia con experiencias locales en algunos estados y municipios, en 1999 a nivel federal con el Programa de Garantía de Renda Mínima y, luego, en 2001 con el Bolsa Escola y otros programas sectoriales que se integran en el Programa Bolsa Família en el año 2003. Por su

¹ Utilizamos la denominación “programas de transferencias condicionadas” (PTC) de CEPAL. Otras denominaciones también utilizadas en la bibliografía son: “programas de transferencias monetarias condicionadas”; “programas de transferencias condicionadas de ingresos”; “programas de transferencias con corresponsabilidad”; “programas de transferencias con corresponsabilidad para el desarrollo humano”.

parte, en México, surge mediante la creación en 1997 del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), luego Oportunidades, actualmente Prospera (Programa de Inclusión Social).

Hoy constituyen una modalidad extendida en la región como forma de intervención de los gobiernos para atender a la población en situación de pobreza y pobreza extrema, que no sólo ha logrado crecer en número –en 1997 estaban presentes en 3 países, mientras que en 2015 se puede acceder a ellos en 22 países–, sino también consolidarse al aumentar los montos de las transferencias monetarias ofrecidas, incrementar su cobertura y alcance geográfico y, en muchos casos, asegurar su institucionalidad dentro de la política social de cada país. Asimismo, *“han alcanzado una importante visibilidad en el debate sobre las políticas de reducción de pobreza, tanto en el contexto regional como internacional, en gran medida gracias a la promoción por parte de organismos como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y a la constitución de foros multilaterales de intercambio de experiencias y buenas prácticas, como la Red Interamericana de Protección Social (RIPSO) en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA)”* (Cecchini y Madariaga, 2011: 10).

Diversos autores consideran que los PTC son una novedad en la política social de la región (Grinspun, 2005; Cohen y Franco, 2006). Sin embargo, estos programas, surgidos al interior del paradigma de la protección social² impulsado por el Banco Mundial, son expresiones de continuidad de las políticas de protección minimalistas-focalizadas implementadas para paliar los efectos de la crisis económica y de los programas de ajuste instrumentados durante los '80 y profundizados en la primera parte de la década de los '90³; ampliándose luego con objetivos de desarrollo de los activos, del capital humano y de las capacidades de los más pobres y, en los últimos años, evolucionando hacia un enfoque más integral en el que la articulación con la institucionalidad sectorial resulta indispensable (Villatoro, 1997).

En este sentido, puede entenderse la emergencia de los PTC en el marco de un reacomodo del paradigma liberal dominante de política a fin de asumir las críticas a los magros desempeños en distintos indicadores sociales de los programas contra la pobreza de los años '80 y '90 (Acosta y Ramírez, 2004). No obstante, si bien no constituyen un “nuevo modelo” de política

² El concepto de protección social, que forma parte de la perspectiva mayor de “Manejo Social del Riesgo” (MSR), alude a la labor del Estado orientada a apoyar a las personas que enfrentan vulnerabilidad y riesgo social, particularmente a los pobres críticos, enfatizando la responsabilidad pública en la provisión de seguridad de ingresos (a través de transferencias monetarias directas) y el diseño de una red de protección que enlaza estas prestaciones con el refuerzo de las áreas de educación y salud (Serrano, 2005).

³ Las políticas desarrolladas en este período, llamadas “compensatorias”, eran destinadas a los “pobres” y tenían como objetivo “compensar” a niveles mínimos básicos de subsistencia los efectos “no queridos” de las reformas económicas (Álvarez Leguizamón, 2005).

ni se asientan sobre instrumentos completamente nuevos, resulta necesario reconocer que los PTC han traído consigo innovaciones en la forma en que se gestiona la política social (Madariaga, 2009).

La estructura básica común de los PTC es la articulación de objetivos de alivio de la pobreza en el corto plazo, a través de transferencias de ingresos para garantizar niveles básicos de consumo⁴, y de objetivos de incremento del capital humano en el largo plazo a fin de resolver la pobreza persistente al quebrar el ciclo intergeneracional de la pobreza, a través de las condicionalidades impuestas en materia de salud y educación⁵ (se trata de combatir la deserción y la repitencia escolar como así también la inserción prematura y precaria en el mercado de trabajo de niños y jóvenes). Para ello, en términos generales, se asigna un papel protagónico a las madres en tanto receptoras de la transferencia y a cargo del cumplimiento de las condicionalidades, en el supuesto de que ellas usarán los recursos monetarios para mejorar el bienestar de su familia y en particular de sus hijos, a la vez que se empoderarán al ser protagonistas de las acciones que les permitan mejorar sus condiciones de vida (argumento controvertido fuertemente cuestionado por el rol y la sobrecarga que implica para la mujeres).⁶ Asimismo, constituye un denominador común de estos programas la relevancia de los sistemas de monitoreo y evaluación para la gestión como así también el aprendizaje y el incremento de la transparencia (Villatoro, 2007; Cecchini y Madariaga, 2011; Dallorso, 2014).

Los fundamentos teóricos sobre los que se asientan los PTC son la teoría del capital humano y el enfoque de las capacidades.

⁴ “Los propulsores de esta iniciativa argumentan que las transferencias en dinero posibilitan una mayor eficacia en el consumo dado que las familias pobres conocen mejor sus necesidades y preferencias que el Estado y la fungibilidad del efectivo permite una adecuada asignación de la transferencia a necesidades heterogéneas y cambiantes. Además, las transferencias en dinero reducen los costos administrativos que implican la logística de la distribución y, a su vez, se evita el surgimiento de mercados secundarios, en los que se comercializan los beneficios distribuidos en especies. Asimismo, se facilitan y reducen los costos de las auditorías y controles” (Dallorso, 2014: 45).

⁵ Los PTC “poseen una lógica complementaria –no de contraprestación- con la lógica sectorial, puesto que es necesaria una oferta sectorial que haga viable las condicionalidades. Si bien lo característico de esos programas es la preocupación por la demanda, se parte de la base de que existe una oferta de servicios básicos, en especial educación y salud-nutrición” (Dallorso, 2014: 44-45). Este argumento ha sido cuestionado porque puede existir una oferta sectorial insuficiente que dificulte el cumplimiento de las condicionalidades. En este sentido, Cohen y Franco (2006) han introducido el concepto de corresponsabilidad, invitando a considerar no sólo los elementos asociados al incentivo a la demanda, sino también aquellos que tiene que ver con la oferta de servicios sociales disponibles y la infraestructura social. De este modo, se alude al hecho de que son tanto los destinatarios como el propio Estado quienes deben comprometerse en las acciones que el programa requiere (Madariaga, 2009).

⁶ Sobre la crítica al hecho de que el diseño de los PTC conciban a las mujeres como instrumentos más que como sujetos en acción, ver Molineux, 2009; Martínez Franzoni y Voorend, 2008. Sobre el cuestionamiento a la sobrecarga de trabajo doméstico que implica a las mujeres el cumplimiento de las condicionalidades, ver Pautassi y Zibecchi (2010).

La noción de capital humano, desarrollada hacia fines de la década del '50 y principios de la del '60 por distintos economistas⁷ para el análisis del mercado de trabajo, expresa la idea de la existencia de un *stock* inmaterial imputado a una persona que puede ser acumulado.⁸ De este modo, posibilita un análisis en términos de programación estratégica de la conducta y el comportamiento de los individuos⁹, que extiende el análisis económico a un dominio no económico (Dallorso, 2014).

Esta teoría explica la pobreza como un problema que reside en un inadecuado nivel de inversión en capital humano: *“los pobres tendrían esa condición, por poseer insuficiente capital humano a raíz de no haber invertido a tiempo en él. Entonces, la pobreza por ingresos es explicada en función de una menor productividad y ésta, por una escasa inversión en capital humano”* (Dallorso, 2014: 49).

Por su parte, el enfoque de las capacidades de Amartya Sen plantea que la pobreza no debe ser considerada a partir de los niveles de consumo e ingresos, sino a partir de las capacidades (*capabilities*) que tienen las personas para acceder a ellos y “convertirlos” o “transformarlos” para fines valiosos. En este sentido, *“la pobreza se entiende mejor por las ‘penurias de capacidades’, es decir, más por la imposibilidad de las personas de elegir lo que les parece bueno para ellas que por la falta de satisfacción de sus necesidades fundamentales. De ello se deduce que lo que hay que distribuir de forma equitativa no son los ingresos, sino las capacidades para desarrollar realizaciones (human functionings) y poder llevar una vida digna que merezca la pena vivirse”* (Paugam, 2007: 17). De ahí que la mejor forma de promover los intereses de la gente es dejando a las personas escoger por ellas mismas el tipo de vida que quieren llevar, por eso, las políticas de combate de la pobreza deben concentrar sus esfuerzos, no sólo ni principalmente en los recursos materiales, sino también en intervenciones específicas sobre factores personales, ambientales y sociales que favorezcan la libertad de expresión, la dignidad, el respeto por sí mismo y la participación en la vida social en general (Paugam, 2007; Saraví, 2006; Dallorso, 2014).

Este enfoque se asienta en una explicación cualitativa e individual, no colectiva, de la forma en que las personas deben alcanzar su bienestar –*“[ahora] los pobres tienen capacidades y pueden, con recursos limitados, sacar provecho diferenciados si son buenos jugadores”* (Álvarez Leguizamón, 2005: 259)-, lo cual pierde de vista las relaciones de poder que forman parte de la estructura y de la dinámica social, subestimando las relaciones y acuerdos sociales como

⁷ Entre los que se destacan Jacob Mincer, Theodore Schultz y Gary Becker.

⁸ Negando, de este modo, el carácter colectivo del proceso de acumulación de conocimiento (Dallorso, 2014)

⁹ Alejándose del análisis de clases propio de la tendencia de la teoría neoclásica.

componentes directos de la producción tanto de bienestar como de desigualdad (Dallorso, 2014).

Tanto la teoría del capital humano como el enfoque de las capacidades concentran su atención en las habilidades concretas que logran y adquieren los individuos. En este sentido, podemos decir que los PTC son intervenciones que descansan sobre la responsabilidad individual al considerar que la mejor forma de promover los intereses de los individuos es incentivando que éstos escojan por ellos mismos el tipo de vida que quieren llevar a través de la potenciación de las capacidades individuales de los pobres (Dallorso, 2014; Álvarez Leguizamón, s/d).

Desde una mirada crítica, Álvarez Leguizamón (2011) considera que los PTC forman parte de lo que llama una política de foco o *focopolítica* del discurso del desarrollo humano vinculado con las geopolíticas mundiales para “erradicar” la pobreza, pero distintas a las de primera generación desarrolladas en los ochenta y parte de los noventa. En este sentido, “*los dispositivos para ‘resolver’ el ‘problema’ de la pobreza tienen como punto de enganche proveer de mínimos, de básicos, de lo esencial a los pobres válidos pero no a todos, a los extremadamente pobres y a los más vulnerables, o a los que se considera en situación de emergencia transitoria como los desocupados. Esto a cambio de diferentes contraprestaciones o condicionalidades como el trabajo gratuito, prácticas autogestionarias y diversos estilos de disciplinamiento vinculados a la idea del aumento de su capital humano o social, traducido en el lenguaje de la economía política, como activos. Todo lo poco que poseen, se convierte en capital o activo subsumiéndose en la lógica económica*” (Álvarez Leguizamón, 2011: 260).¹⁰ Al entender a la pobreza como un problema individual no social, la autora afirma que estos programas naturalizan y reproducen las causas de la desigualdad y la pobreza.

Por su parte, también desde una lectura crítica, Barba Solano y Valencia Lomelí (2011) sostienen que se le atribuyen una serie de capacidades a estos programas (reducir la pobreza a corto y largo plazo; evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza y crear condiciones para el ascenso social de sus beneficiarios; reducir el trabajo infantil o juvenil; y hacer frente a la inseguridad social) sobre la base de supuestos/hipótesis que no han sido comprobadas y que funcionan como meros “espejismos” (a los que denominan ilusiones social, económica, sistémica, educativa, sociocultural, política), lo cual pone en cuestión las potencialidades que se le imputan a éstos como medio eficaz de cohesión social.

Los casos de México, Brasil y Argentina

¹⁰ Resaltado en el original.

No obstante las características básicas que comparten los PTC en la región, las formas concretas como han surgido en cada país, el grado de centralidad que ocupan en los sistemas de protección social, los enfoques que priman en los arreglos de la política social como así también sus modos de funcionamiento y resultados, han dado lugar a una gran heterogeneidad de experiencias en función de los específicos contextos sociales y políticos en que estos programas son implementados (Villatoro, 2007; Madariaga, 2009; Cecchini y Madariaga, 2011). Por esta razón, resulta relevante considerar en los análisis de los casos particulares, entre otros aspectos, la historia de cada país en materia de política social, las características de la institucionalidad nacional, las capacidades instaladas, los programas actualmente en funcionamiento y los actores sociales y políticos que históricamente han permitido apoyar determinadas orientaciones de políticas (Madariaga, 2009: 13).

Madariaga sostiene la hipótesis que *“la experiencia de más de una década de funcionamiento de estos programas permite generar un marco de análisis que identifica la existencia de tres tipos o modelos de PTC, cada uno de ellos con definiciones que hacen sentidos distintos respecto de los beneficiarios, las prestaciones ofrecidas, y la lógica con que opera cada programa. Estos modelos tipo-ideales pueden identificarse en los tres programas que han servido como principales referentes en la región”* (2009: 13). A saber: la experiencia de Progreso/Oportunidades en México (Tipo 1: “Programas de incentivo a la demanda con condicionalidad fuerte”), Bolsa Família en Brasil (Tipo 2: “Programas de transferencia de ingresos con condicionalidad blanda”) y Chile Solidario (Tipo 3: “Sistemas o redes de articulación social”).

Estos programas parten de discursos ideológicos y orientaciones normativas disímiles respecto a las intervenciones sociales del Estado, por lo cual se sustentan en concepciones diversas de la pobreza, de sus causas y efectos, y por consiguiente, de las formas de abordarla.

Estas diversas concepciones sobre la pobreza en las que se asientan los distintos tipos de PTC se plasman, señala Madariaga (2009), en divergencias en torno a:

- 1) la orientación en función del énfasis en objetivos de corto plazo (provisión de ingresos para satisfacer niveles mínimos de consumo) o de largo plazo (generación y acumulación de capital humano), lo cual define formas distintas en sus diversos componentes y la articulación entre éstos, además de diferencias en la definición de beneficiarios, los mecanismos de focalización y los mecanismos de egreso.

2) el rol de las transferencias monetarias en la lógica de funcionamiento del programa, que varía entre aumentar los ingresos de los destinatarios o actuar como incentivo; generando diferencias en el tipo de transferencia, el cálculo del monto de las mismas y sus límites.

3) los tipos o formas de las condicionalidades/corresponsabilidades, definiendo diferencias en las justificaciones para incluirlas, modalidades en que éstas se materializan (incluyendo el control y monitoreo del cumplimiento, esquemas de sanciones, etc.) y en quién asume una responsabilidad mayor en su cumplimiento (los propios beneficiarios, el Estado, los proveedores de servicios).

En **México**, el Programa de Educación, Salud y Alimentación –PROGRESA (1997-2001), luego **Programa de Desarrollo Humano Oportunidades** (2002-2014)¹¹, ha sido uno de los referentes en la expansión de los PTC en América Latina y el Caribe.

Tanto el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), en funcionamiento entre 1989 y 2004, como el programa piloto Canasta Básica para la Alimentación del Hogar desarrollado en el Estado de Campeche luego de la crisis 1994/5, constituyen antecedentes para el diseño de Progres/Oportunidades.

En el diseño original, Progres/Oportunidades incluía un conjunto de prestaciones en las áreas de educación, salud y nutrición con un enfoque que buscaba avanzar hacia intervenciones de carácter integral (es decir, que aprovecharan las sinergias de las acciones en estos tres ámbitos). La entrega de transferencias monetarias y en especie se realizaba a cambio de una acción en estos ámbitos por parte de los beneficiarios: asistencia escolar de los niños/as como así también asistencia a controles de salud para las madres, embarazadas, menores lactantes y pre-escolares. Estos elementos se encontraban presentes en los programas anteriores pero con menores grados de articulación y explicitación dentro de sus objetivos. Es a partir de la implementación de Progres/Oportunidades que comienza a abordarse el carácter multidimensional de la pobreza al buscar intervenir con prestaciones que atiendan, al menos, a las áreas de educación, salud y nutrición de manera conjunta. Otra de las novedades de este programa fue el convencimiento de que es la familia la unidad mínima de intervención social como así también la centralidad asignada a la mujer en la relación entre el programa y la familia (Madariaga, 2009).

La operación de Progres/Oportunidades se focalizó en localidades rurales con altos niveles de marginalidad y extrema pobreza, pero que a su vez contaran con una oferta mínima de servicios de educación y salud a fin de garantizar el cumplimiento de las condicionalidades. Rebautizado en 2001 como Oportunidades, mantuvo su modelo de intervención y gestión a la vez que se realizaron algunas

¹¹ A fines de 2014, el Programa Oportunidades ha sido reconvertido en PROSPERA Programa de Inclusión Social con la introducción de algunos cambios en sus líneas de acción.

modificaciones tendientes a mejorarlo: ampliación de la cobertura hacia áreas semi-urbanas y urbanas; incorporación de cambios para mejorar la capacidad de entrega de los beneficios y de certificación de las condicionalidades; aumento en la coordinación entre los sectores; establecimiento de mecanismos de egreso; mejoras en las formas de participación ciudadana; ampliación de las transferencias a estudiantes de educación media-superior, adultos mayores, personas en situaciones especiales de riesgo como así también el establecimiento de un componente de ahorro patrimonial como incentivo para jóvenes que terminan la secundaria (Cohen, Franco y Villatoro, 2006).

Este programa interpreta que los problemas que enfrentan las familias pobres se centran en la falta de acceso a servicios básicos, tanto por problemas de demanda (miopía de los hogares respecto de los retornos de la inversión en capital humano) como de oferta (inaccesibilidad). Por eso, se propone aumentar el uso de los servicios sociales eliminando barreras de acceso, a través de la transferencia monetaria. Esta transferencia es considerada un insumo para financiar el costo de oportunidad que tiene para la población objetivo acceder a los productos que promociona el programa (alimentos, educación, servicios de salud, etc.), por eso, tanto los montos de las mismas como las condicionalidades se establecen de forma diferenciada según los costos de oportunidad y requerimientos que enfrentan los distintos grupos de población. Madariaga (2009) califica a este tipo de PTC como “*Programas de incentivo a la demanda con condicionalidad fuerte*”. En este sentido, condicionar la transferencia contribuiría a un cambio de conducta que favorecería la adquisición de nuevas disposiciones hacia la inversión de las familias pobres en capital humano.¹²

Es importante señalar dos cuestiones. Por un lado, el énfasis en que la pobreza se vincula a un problema de falta de acceso a servicios básicos como producto de la “miopía” de los hogares sobre los retornos que implica la inversión en capital humano, por eso la necesidad de promover dicha inversión a través de condicionalidades, da cuenta de una visión de la pobreza estigmatizante que la entiende como carencia de hábitos, destrezas, habilidades o capacidades para realizar “las mejores opciones”, por lo tanto, como una cuestión individual. Como afirma Álvarez Leguizamón, “*este dispositivo en realidad se traduce en una serie de formas disciplinatorias y de controles para acceder a educación y salud básica, partiendo del prejuicio tutelar de que los pobres tienen valores no proclives a educarse ni a cuidar de su salud ni a su prole*” (2011: 270). Por otro lado, pensar la pobreza como un problema de malas prácticas familiares, reduciendo la política social a acciones micro financieras, subestima los factores

¹² Este tipo de programas que focalizan los problemas de acceso a los servicios en la demanda dan por supuesto una capacidad ociosa u excedente por el lado de la oferta, lo cual no siempre es correcto.

estructurales que producen y reproducen la pobreza y la desigualdad, lo que Barba Solano y Valencia Lomelí (2011) han dado en llamar ilusión económica de los PTC.

En el caso de **Brasil**, el surgimiento de **Bolsa Família** marca la consolidación de un tipo de PTC vinculado a la idea de una renta mínima garantizada (Godoy, 2004; Draibe, 2006; Britto, 2006), dado que las discusiones sobre la introducción de este tipo de programa se remontan a la década del '80 en el seno del Partido de los Trabajadores (PT), logrando su institucionalización cuando el partido obtiene escaños en las cámaras de representantes. Asimismo, la Constitución de 1988 con su definición de la asistencia social desde una concepción de derechos sociales permea a los primeros programas de transferencia de ingresos que se implementan en el país en la años '90.

“Durante estos años, las propuestas de complementación de rentas bajo la forma de un ingreso mínimo universal fueron siendo asociadas crecientemente a problemas sociales específicos, que en el caso brasileño se identificaron en los problemas de baja escolaridad y alta deserción, que el componente del capital humano comienza a adquirir mayor relevancia estableciéndose condiciones a la entrega de los beneficios (asociadas a la asistencia a la escuela y controles de salud), mientras que la idea de un ingreso mínimo universal fue cediendo paso a la opción por un subsidio más modesto y focalizado en familias pobres con niños pequeños y en edad escolar” (Madariaga, 2009: 16).

En 1995 se inicia con experiencias locales en algunos estados y municipios¹³, en 1999 a nivel federal con el Programa de Garantía de Renda Mínima y, luego, en 2001 con el Bolsa Escola y otros programas sectoriales¹⁴ que se integran en el Programa Bolsa Família en el año 2003, a fin de simplificar la burocracia de los programas federales juntando los beneficios en una sola estructura. La responsabilidad del mismo es asumida por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, y se incorpora además el componente de transferencia de ingresos del programa Hambre Cero, cuyo objetivo es garantizar el derecho humano a la alimentación en todo el territorio.

Madariaga (2009) califica al Bolsa Família dentro del tipo de *“Programas de transferencia de ingresos con condicionalidad blanda”*, porque se identifica como principal dificultad que enfrentan las familias más pobres la falta de ingresos y la incapacidad de insertarse en los circuitos que los generan –principalmente el trabajo formal. De ahí que tiene por objetivo asegurar un nivel de consumo básico a estas familias por medio de una transferencia monetaria

¹³ En el Distrito Federal (Brasilia) primero, y luego en los estados de Campinas (1995), Belo Horizonte (1997), Vitória (1997) y Recife (1997), como así también en otros municipios pequeños y medianos.

¹⁴ Cartão Alimentação, Bolsa Alimentação, Vale-Gás.

plana fijada según los valores de la línea de indigencia o de pobreza o una canasta básica de alimentos.

Basado en la noción de corresponsabilidad, el beneficio monetario es considerado un derecho de ciudadanía, y el acceso a la salud y a la educación parte del ejercicio de este derecho. Por esta razón, las condicionalidades a los hogares tienen un carácter secundario¹⁵, siendo monitoreadas de manera laxa. Además, no cuenta con mecanismos de egreso (a excepción de perder la condición de elegibilidad para los beneficios). De ahí que se asemeje a programas de asistencia social de beneficios no contributivos.

Dentro de este tipo de PTC podemos ubicar a la **Asignación Universal por Hijo (AUH)** que se implementa en **Argentina** desde el año 2009.

La implementación de esta política fue forjándose en el marco de un debate respecto de la inclusión por ingreso vs inclusión por el trabajo en el contexto de las críticas generalizadas al modelo neoliberal post-crisis 2001/2002. *“Desde mediados de la década del '90 la propuesta de inclusión vía ingresos estuvo presente en los debates nacionales acerca de cómo resolver el problema de la pobreza. Inicialmente como discurso académico (CIEPP); posteriormente entra al debate legislativo (propuesta de creación de un Fondo de Ingreso Ciudadano para la niñez/ARI) y en el 2001 se constituye en bandera del FRENAPO/Frente Nacional de Lucha contra la Pobreza impulsado por la CTA en la forma de un seguro de empleo y formación. Para el momento en que la AUH es creada por decreto seis proyectos sobre el tema habían ingresado al Congreso, incluyendo uno del Frente para la Victoria”* (Hintze, 2014: 4).

Podemos mencionar como antecedentes de la AUH, el Programa *Jefas y Jefes de Hogar Desocupado (PJJHD)*, surgido al calor del estallido de diciembre de 2001 bajo el gobierno de Eduardo Duhalde con el propósito de aliviar la conflictividad social; que fue reconvertido en 2006 durante la gestión de Néstor Kirchner a través de dos programas sociales a partir de diferenciar a la población destinaria de los mismos en torno a la posibilidad de empleabilidad de la misma: el *“Plan Familias por la Inclusión Social”* (Ministerio de Desarrollo Social) y el *“Seguro de Capacitación y Empleo”* (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social).

Los efectos de la crisis internacional de 2008 en materia de disminución de la creación de empleo y de crecimiento de la pobreza, aunque menores a los previstos en Argentina, reavivaron los debates en torno a la problemática de la pobreza. En este contexto, a pesar de la posición dominante al interior del Ministerio de Desarrollo Social que planteaba que “la mejor política

¹⁵ Las condicionalidades se establecen en estos programas por consideraciones: políticas –que facilitan conseguir financiamiento o cumplir exigencias de donantes-, éticas/morales –“ayudar sólo a quienes lo merecen”-, o instrumentales –aprovechar la oportunidad para incrementar indicadores sociales básicos.

social es el empleo”, por medio de un decreto de necesidad y urgencia la presidenta Cristina Fernández instituyó la Asignación Universal por Hijo para Protección Social como prestación no contributiva que extiende los beneficios de las asignaciones familiares por hijo de los asalariados formales a sectores de la población hasta entonces no cubiertos (Arias, 2012; Paura, s/d; Hintze, 2014)

El Decreto 1602/09 modificó la Ley 24.714 de asignaciones familiares al incorporar a los trabajadores desocupados, a los monotributistas sociales, a personas que se desempeñan en la economía informal que perciben un ingreso inferior al salario mínimo, vital y móvil y a los trabajadores domésticos. Su novedad radica en la identificación del trabajador informal como un nuevo sujeto de derecho y, la consiguiente ampliación de la cobertura al vasto conjunto de los trabajadores no registrados (Hintze, 2014).

El hecho de haber incluido la AUH en el pre-existente régimen de asignaciones familiares, evitando la creación de un sistema nuevo y paralelo que identificara a sus destinatarios como “vulnerables” o “pobres”; entra en tensión con las condicionalidades en materia de salud y educación que deben cumplimentar los beneficiarios de la AUH en contraste con la forma de acceso directo al sistema de la que disponen los hijos de los trabajadores formal. Tal situación, plantean Hintze y Costa (2011), coloca a la AUH en la tensión entre seguridad social y asistencia.

En los considerandos del decreto se refiere a la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, anclando a la AUH en un enfoque de derechos a través del cual se reconoce la responsabilidad del Estado para intervenir en resguardo de los niños/as y adolescentes.

De modo similar al programa Bolsa Familia, la AUH considera al beneficio monetario como un derecho, y al acceso a la salud y a la educación como parte de su ejercicio. Asimismo, asigna un rol secundario a las condicionalidades y su monitoreo, ya que el eje de la intervención es proveer ingresos para garantizar un nivel básico de consumo a las familias (“...una medida de tal naturaleza tiene sin embargo una indudable relevancia en cuanto significa más dinero en los bolsillos de los sectores más postergados”, Decreto 1602/09). Tampoco prevé mecanismos de egreso (a excepción de perder la condición de elegibilidad para los beneficios).

En este sentido, podemos decir que tanto el programa Bolsa Familia como la AUH, con el énfasis en los objetivos de corto plazo y la laxitud en el control de las condicionalidades, atenúan la mirada estigmatizante de la pobreza y de los pobres al proclamar su pretensión de actuar sobre un déficit en el cumplimiento de derechos ciudadanos básicos, aunque igualmente

subyace a estos programas los sistemas discursivos del capital humano y las capacidades como fundamento teórico para resolver los problemas de la pobreza.

Reflexiones finales

En términos generales, los sistemas discursivos vinculados a la teoría del capital humano y al enfoque de las capacidades que sirven de fundamento a los Programas de Transferencias Condicionadas extendidos en América Latina y el Caribe, albergan representaciones sobre la pobreza como una cuestión individual no social, obviando las causas estructurales que actúan en su producción y reproducción como fenómeno no sólo persistente sino también masivo; y sobre los pobres como sujetos carentes (de hábitos, destrezas, habilidades, capacidades), asignándoles un estatus social desvalorizado dentro de la sociedad.

Sin embargo, la pobreza como una construcción social asume características particulares según el contexto específico donde se define esa condición. Por eso, existen matices y diferencias al analizar los casos nacionales, no obstante la utilización de un instrumento similar, vinculados a la historia de cada país en materia de política social, las características de la institucionalidad nacional, las capacidades instaladas, los programas actualmente en funcionamiento y los actores sociales y políticos que históricamente han permitido apoyar determinadas orientaciones de políticas.

Estos matices los podemos observar en las experiencias divergentes entre los programas Oportunidades, Bolsa Familia y Asignación Universal por Hijo, fundamentalmente en las concepciones en torno a la pobreza que se materializan en diferencias en la justificación y objetivos del programa, población destinataria, mecanismos de focalización, prestaciones y condicionalidades, criterios de egreso, entre otros.

Algunos autores plantean que en esta etapa comienza a consolidarse un nuevo paradigma pos-neoliberal caracterizado, entre otros aspectos, por el pasaje de la primacía del mercado al dominio de la esfera de lo público (Sader, 2008; Leiva, 2008; Stolowicz, 2009; Ceceña, 2009; CEDLA, 2009; Peck y otros, 2010), en el marco de los nuevos gobiernos progresistas en la región, lo cual permite pensar en un nuevo Estado Social en construcción (Serrano, 2005). En este sentido, resulta pertinente indagar los cambios y continuidades que pueden producirse en los Programas de Transferencias Condicionadas en este contexto.

Bibliografía

Acosta, O. y Ramírez, JC (2004). “Las redes de protección social: modelo incompleto”. En *Serie financiamiento del desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.

Aenlle, B. (s/d). “Representaciones de pobres y pobreza en los agentes de la políticas social argentina (post 2002)”.

Álvarez Leguizamón, S. (s/d). “La invención del desarrollo social en la Argentina: historia de ‘opciones preferenciales por los pobres’”.

Álvarez Leguizamón, S. [compiladora] (2005). *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*. Colección CLACSO-CROP. Buenos Aires: CLACSO.

Álvarez Leguizamón, S. (2011). “Gubernamentalidad neoliberal y focopolítica en América Latina: los programas de transferencias condicionadas. ¿Políticas de cohesión social con los pobres?”. En Barba Solano, C. y Cohen, N. (coord.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. Colección CLACSO-CROP. Buenos Aires: CLACSO.

Arias, A. (2012). *Pobreza y modelos de intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Barba Solano, C. y Valencia Lomelí, E. (2011). “Hipótesis no comprobadas y espejismos de las transferencias monetarias condicionadas”. En Barba Solano, C. y Cohen, N. (coord.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. Colección CLACSO-CROP. Buenos Aires: CLACSO.

Bayón, MC (2012). “El lugar de los pobres. Espacio, representaciones sociales y estigma en la Ciudad de México”. En *Revista Mexicana de Sociología*, 74:1, pp. 133-166.

Bayón, MC (2013). “Hacia una sociología de la pobreza: la relevancia de las dimensiones culturales”. En *Estudios Sociológicos*, XXXI: 91, pp. 87-112.

Britto, T. (2006). “Conditional cash transfers in Latin America”. En Ehrenpreis, D. (ed.), *Poverty in Focus (8): “Social protection. The rol of cash transfers”*. Brasilia: International Poverty Centre (IPC).

Ceceña, A. E. (2009). “El posneoliberalismo y sus bifurcaciones”. En *Espacio Crítico*, n. 10. Disponible en http://www.espaciocritico.com/sites/all/files/revista/recrt10/n10_a08.pdf

Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Cuaderno N° 95. Santiago de Chile: CEPAL.

CEDLA (2009). *Memoria sobre el Encuentro Internacional: Postneoliberalismo ¿cambio o continuidad?* La Paz: CEDLA.

- Clemente, A. (2014). “Sobre la pobreza como categoría de análisis e intervención”. En Clemente, A. (coord.), *Territorios urbanos y pobreza persistente*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Cohen, E. y Franco, R. (coord.) (2006). *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México: FLACSO/SEDESOL.
- Cohen, E., Franco, R. y Villatoro, P. (2006). “México: El programa de desarrollo humano Oportunidades”. En Cohen, E. y Franco, R. (coord.), *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México: FLACSO/SEDESOL.
- Dallorso, Nicolás (2014). “La teoría del Capital Humano y el Enfoque de Capacidades como fundamentos teóricos de las Transferencias Monetarias Condicionadas”. En *Rethinking Development and Inequality*, Vol. 3.
- Decreto 1602/09. *Asignación Universal por Hijo para Protección Social*. Argentina: Poder Ejecutivo Nacional.
- Draibe, S. (2006). “Brasil: Bolsa-Escola y Bolsa Família”. En Cohen, E. y Franco, R. (coord.), *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México: FLACSO/SEDESOL.
- Godoy, L. (2004). “Programas de renta mínima vinculada a la educación: las becas escolares en Brasil”. En *Serie Políticas Sociales (99)*. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.
- Grispun, A. (2005). “Three models of protection”. En *One Pager*. Brasilia: International Poverty Centre (IPC).
- Hintze, S. (2014). “Inclusión y protección social a través de políticas de seguridad social: el caso de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social”. En *Taller “Distribución de la riqueza: nuevos escenarios, nuevos paradigmas y alternativas. Una Mirada regional e integral”*. Buenos Aires: Cátedra Abierta Plan Fénix – Facultad de Ciencias Económicas/UBA.
- Hintze, S. y Costa, MI (2011). “La reforma de la asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección”. En Danani, C. y Hintze, S. (coord.), *Protecciones y desprotecciones: la Seguridad Social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Leiva (2008). *Latin American Neostructuralism. The Contradictions of Post-Neoliberal Development*. University of Minnesota Press.
- Madariaga, A. (2009). “Redefiniendo los espacios de la política social. Reducción de la pobreza, transferencias y corresponsabilidades”. En *Taller de Expertos “Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones”*. Naciones Unidas/Cepal/gtz.

Martínez Franzoni, J. y Voorend, K. (2008). “Transferencias condicionadas e igualdad de género”. En *Revista de ciencias sociales*, vol. 4, N° 122, Universidad de Costa Rica.

Molyneux, M. (2009). “Conditional cash transfers: pathways to women’s empowerment?”. En *Pathways Brief*, N° 5.

Monge Arias, A. (2013). “La nueva filantropía o la política social a la luz del neoliberalismo. La representación social de la reproducción de la pobreza en Costa Rica”. En AA.VV., *La Construcción social de la pobreza en América Latina y el Caribe: perspectivas, alternativas y críticas*. Colección CLACSO-CROP. Buenos Aires: CLACSO.

Paugam, S. (2007). *Las formas elementales de la pobreza*. Madrid: Alianza.

Paura, V. (s/d). “Las familias en situación de pobreza y la Asignación Universal por Hijo. Nueva herramienta, ¿inercia de los supuestos?” (mimeo).

Pautassi, L. y Zibecchi, C. (2010). “La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias”. En *Serie Políticas Sociales*, 159. CEPAL.

Peck y otros (2010). “Postneoliberalism and its Malcontents”. En *Antipode*, n.41, pp. 94-116. Disponible en <http://posneoliberalismo.files.wordpress.com/2011/05/peck-2010.pdf>

Sader, E. (2008). *Refundar el estado. Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Saraví, G. (2006). “Nuevas realidades y nuevos enfoques: exclusión social en América Latina”. En Saraví, G. (ed.), *De la pobreza a la exclusión: continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.

Serrano, C. (2005). “La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina”. En *Serie Mujer y Desarrollo*, n. 70. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.

Stolowicz, B. (2009). “El posneoliberalismo y la izquierda en América Latina”. En *Espacio Crítico*, n. 2. Disponible en http://www.espaciocritico.com/sites/all/files/revista/recrt02/n2_a10.pdf

Villatoro, P. (2007). “Las transferencias condicionadas en América Latina: Luces y sombras”. *Documento de la CEPAL para el Seminario Internacional Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas*.