



# Desarrollo Rural Exploraciones

# 24

**Programas FAMILIA en Colombia y  
Argentina:  
Umbrales de bienestar y nuevas formas  
para el tutelaje de los pobres**

Angélica Gunturiz



# Créditos

La Paz, julio de 2015

**Autora:**

Angélica Gunturiz Rodríguez

**Edición, diseño y diagramación:**

Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica - IPDRS

[www.sudamericarural.org](http://www.sudamericarural.org)

\* Socióloga, Magíster en Políticas Sociales y Doctoranda en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina, con sede en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC-UBA). ([angelicagunturiz@gmail.com](mailto:angelicagunturiz@gmail.com))

*Este trabajo mereció el primer premio, categoría ensayos, del Concurso 2015 de artículos, ensayos y fotografía sobre los temas a) Extractivismos y b) Transferencias Monetarias Directas, llevado a cabo por el IPDRS con auspicio de la Organización Intereclesiástica para la Cooperación para el Desarrollo (ICCO), Pan Para el Mundo Servicio Protestante para el Desarrollo (PPM-SPD), el Post Grado en Ciencias del Desarrollo (CIDES) de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), el Laboratorio de Estudios de Movimientos Sociales y Territorialidades (LEMTO) de la Universidad Fluminense del Brasil y la Carrera de de Sociología de la Universidad Central del*

*Ecuador*



# Contenido

1. Fundamentos conceptuales
2. Radiografía básica de los Programas de estudio
3. Lo que está en juego: ¿a quiénes consideramos vulnerables?
4. Cara o cruz ¿ser pobre o ciudadano?
5. Las condicionalidades como normas del cuidado infantil para los pobres
6. El papel de las mujeres en los PTMC
7. Espacios para la organización social en los PTMC
8. A modo de conclusión

Bibliografía



# Programas FAMILIA en Colombia y Argentina:

## Umbrales de bienestar y nuevas formas para el tutelaje de los pobres

*Primer premio de la categoría Ensayos del Concurso 2015, el trabajo que ahora presentamos se basa en la investigación Construcción de ciudadanía a través de políticas contra la exclusión social: el caso de “Familias en acción” y “Familias por la inclusión social” en los Conurbanos de Bogotá y Buenos Aires, tesis de maestría de la autora. Gunturiz analiza los programas de transferencias monetarias condicionadas, que han proliferado a lo largo de la región latinoamericana durante las últimas dos décadas, como políticas sociales protagónicas, a partir de la forma en que en las sociedades plantean la cuestión de la integración y la ciudadanía, y cómo ello se plasma en las herramientas de política social. La autora propone este ejercicio en el entendido de que permitirá contribuir a la comprensión de las dinámicas conflictivas en torno a las cuales se definen los sentidos de la política social.*



***(...) ningún grupo lograría ser “por naturaleza” expulsado fuera del espacio de la reivindicación de derechos. La contradicción estalla cuando dentro del marco de las instituciones políticas, sociales, domésticas, tal “categoría” o tal “clase” se mantiene en un estatuto de minoría, oscilando entre la represión y la protección, sin que por ello el principio [de igualdad y libertad] en sí deje de ser proclamado. (Étienne Balibar. Los universales Violencias, identidades y civilidad).***

El presente ensayo se basa en la reflexión sobre dos Programas de Transferencia Monetaria Directa Condicionada (PTMC), uno en Colombia y otro en Argentina, examinando su diseño y ejecución a través del análisis de normativas y de entrevistas con funcionarios de los niveles local y nacional, así como con destinatarias de los programas.

Las entrevistas con destinatarias tuvieron lugar en conurbanos cercanos a las capitales de cada uno de los países, seleccionados por evidenciar características socio-demográficas y dinámicas urbanas similares que favorecieran la comparación de los casos. Para Colombia se escogió una zona dentro del municipio de Soacha y para Argentina una zona dentro de la localidad de Moreno. El período de tiempo analizado fue el comprendido entre los años 2001 y 2008, y se realizó el seguimiento del programa colombiano a través de fuentes secundarias hasta el año 2012. Ese programa continúa en vigencia, mientras que el argentino fue absorbido por la Asignación Universal por Hijo (AUH), en 2009.

## 1. Fundamentos conceptuales

La política social, comprendida como un campo de disputa por la hegemonía, evidencia actores, proyectos y demandas que han resultado “ganadores” en esta disputa; la investigación social puede dar luz sobre estos procesos en los que un tipo de política social ha logrado preponderancia, como el caso de los PTMC, constituidos como centro de la política social de la región en las dos últimas décadas. Ello contribuye a politizar el debate y volver la mirada, nuevamente, sobre el núcleo de la cuestión social y sobre el proyecto de sociedad al que apunta la política social, puesto que la hegemonía de los PTMC ha venido acompañada de la *cientificación* del campo<sup>1</sup>, donde el debate se produce en términos de eficiencia, eficacia, cobertura y monitoreo, pero se da por sentado el origen y contenido de estas formas de política, con pocos cuestionamientos sobre la expansión de ciudadanía que pueden o no habilitar.

En este ensayo se parte de considerar que los PTMC son una estrategia clave de las políticas sociales en el neoliberalismo contemporáneo<sup>2</sup>. Los poderes hegemónicos han visto la necesidad de acoger varias formas de resistencia social y contestación política contra-hegemónicas frente al neoliberalismo en tanto modelo económico y como proyecto político durante el nuevo milenio que, de esa forma, se ha visto obligado a adoptar y adaptar en sus prácticas y políticas, “nuevas” miradas, repertorios y medidas para mantener su posición actual de poder. La lucha contra la pobreza y la inclusión social son repertorios que inevitablemente han debido ser absorbidos – a su manera y en sus propios términos- por las agendas neoliberales desplegando los dispositivos ideológicos y técnicos correspondientes.

1. Claus Offe denomina *cientificación de la política* a la participación de expertos científicos en el desarrollo y la evaluación de programas políticos, pero considero que también es aplicable a lo acontecido en el campo de la planificación social. Este autor señala que “la *cientificación* funciona para descargar al sistema de toma de decisiones políticas, tanto socialmente (las peticiones e interpretaciones de la realidad de cualquiera incapaz de establecer su <legitimidad científica> pueden ponerse de lado) como temporalmente (mientras se recoge información y se sopesan programas alternativos, puede interponerse una zona amortiguadora temporal entre la identificación de problemas y la aprobación de soluciones a ellos) (1990, p. 103).

2. Una exposición en profundidad de esta tesis puede verse en Puello-Socarrás y Gunturiz (2013).

Los PTMC son ejemplos claves en torno a este proceso de adaptación neoliberal respecto de la adopción de innovaciones instrumentales en las políticas públicas en América Latina y el Caribe, constituidos en una de las respuestas decisivas -a la vez técnica y táctica (de corto plazo)-, a nivel de las políticas neoliberales para este nuevo milenio. En principio, parecen diseñados para corregir algunos efectos adversos (o “fallas”, en el lenguaje de sus defensores), producto de las lógicas de mercado y, particularmente, para ser herramienta en la lucha contra la pobreza (extrema, como se plantea en la mayoría de los casos desde el discurso oficial de los organismos multilaterales). Sin embargo, más recientemente, estos programas han adquirido un significado menos coyuntural y mucho más estratégico. Se proyectan como una punta de lanza para intentar administrar las posibles repercusiones económicas y, especialmente, las sociopolíticas, a partir de la profundización del holocausto social propio del capitalismo neoliberal.



Esa afirmación se basa en el análisis de dos casos considerados como extremos, el diseño y ejecución de un PTMC de similar estructura y aplicación en dos países de América Latina con antecedentes disímiles en cuanto a políticas contra la pobreza, regímenes de bienestar y contextos socio-político y económico. Se trata del Programa Familias por la inclusión social (PFIS) de Argentina y Programa Familias en Acción (PFA) de Colombia.

El elemento más notorio en la bifurcación de las trayectorias exhibidas por estos dos programas es que el programa argentino terminó subsumido, en 2009, por la Asignación Universal por Hijo (AUH), hecho que marcaría una nueva dirección en la política social argentina, al virar hacia formas universalistas de asignación de recursos. En el caso colombiano, por el contrario, el PFA se amplió en estructura, se especializó y se constituyó en el centro de la política social colombiana, siendo el punto neurálgico de la Red contra la Pobreza Extrema, puesta en marcha en 2006 y convirtiéndose en política de Estado en el año 2012.

## 2. Radiografía básica de los Programas de estudio n trabajo

Si bien no es posible en este espacio realizar un análisis a profundidad de la divergencia en los resultados de los programas, se resalta el hecho de que la misma no evidencia un mero cambio de forma, por el contrario, es un punto de quiebre en la ruta de distribución de bienestar de estos países, que ha empezado a discurrir por direcciones disímiles: Colombia se focaliza en la atención de la pobreza extrema, mientras Argentina busca integrar su política de asistencia con el resto de sus sistemas de protección social, vía las asignaciones universales.

Consideramos cinco aspectos fundamentales en el diseño y desarrollo de los PTMC señalados, con el objetivo de analizar las posibilidades o restricciones para la construcción de ciudadanía a través de estos programas: 1) la delimitación de la problemática a partir de la noción de vulnerabilidad y manejo social del riesgo, 2) el reconocimiento de titularidad de derechos que habilitan estos programas, 3) la función de la condicionalidad en su ejecución, 4) el papel de la mujer y 5) las organizaciones sociales en el desarrollo de este tipo de políticas.

El análisis resulta útil para examinar la situación de América Latina con respecto a este tipo de política social, puesto que en el caso colombiano la estructura de PFA se incorporó como pilar fundamental del sistema de asistencia, mientras que en el caso argentino la estructura fue puesta en duda, resultando en un viraje hacia las asignaciones universales. Las dos rutas son caminos disímiles que actualmente están siguiendo, analizando y replanteando varios países de la región.

Tabla 1. Elementos semejantes y diferentes en la estructura del PFA y del PFIS

		PFIS	PFA
	COBERTURA	Focalizada en población pobre	
	COMPONENTES DE REDES DE CONTROL SOCIAL	Los programas surgen como parte de una red de protección social, aunque en la práctica hubo problemas de coordinación e integración entre los diferentes programas.	
		PFIS	PFA
		Formaba parte del Plan familias <sup>3</sup> , que a su vez era componente de la Red Federal de Políticas Sociales integrada también por el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y el Plan de Desarrollo Local y Economía Social.	Lo La Red de Apoyo Social, fue integrada por el programa de subsidios condicionados "Familias en Acción" y los programas contra el desempleo "Jóvenes en acción" y "Manos a la obra".
		Mujeres consideradas en situación de vulnerabilidad, con hijos menores de edad.	
	POBLACIÓN BENEFICIARIA	Mujeres, con dos o más hijos/as menores de 19 años o discapacitados, con secundaria incompleta, con el prerequisite de estar inscritas en los padrones del PJJH o del programa de Atención a Poblaciones Vulnerables.	

3. El Plan Familias comprendía: Programa Familias por la Inclusión Social, Centros Integradores Comunitarios (CIC), Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales, Pensiones no contributivas, Programa Federal de la Mujer y la Familia Juana Azurduy, Consejo Federal de la Niñez y Adolescencia, Apoyo a organizaciones sociales, Integrando la Discapacidad. Capacidades especiales; Tren de Desarrollo Social y Sanitario y Asistencia especial y urgente a grupos familiares vulnerables.

		PFIS	PFA
	ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN	Integrada por un componente de transferencia de ingresos con condicionalidades (controles en salud y educación de los niños) y un componente de promoción social.	
	FUENTES DE FINANCIAMIENTO	Gobiernos nacionales, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y banco Mundial (BM).	
	OBJETIVOS	Aunque el objetivo que los programas consignan en sus normativas difiere ampliamente en lo retórico, al menos en cuanto al componente de transferencia se refiere, puede considerarse coincidente el objetivo: proteger el capital humano de los niños y niñas a través de un ingreso no remunerativo.	
	OBJETIVOS	PFIS: "Promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades, posibilitando el ejercicio de sus derechos básicos, en el marco del Plan Nacional Familias" (Ministerio de Desarrollo Social, 2005, art. 1).	PFA: "Apoyar a las familias pertenecientes al nivel 1 del SISBEN, con menores de 17 años, para que mantengan a sus hijos en el colegio y les garanticen niveles adecuados de nutrición y atención en salud" (Departamento Nacional de Planeación, 2000, p. 4).
	COMPONENTE EMOCIONAL	El componente promocional se llevó a cabo por medio de charlas, talleres e incentivos para evitar la deserción educativa, desarrollados a través de organizaciones de la sociedad civil.	El componente promocional se fundamentó en encuentros entre las beneficiarias, destinados a abordar temas de cuidado en salud y educación, así como problemáticas comunitarias, que cuentan con la participación de diversos funcionarios y organismos niveles locales, provinciales y nacionales.
	CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN <sup>4</sup>	Se llevó a cabo una focalización geográfica y otra a través de variables categoriales. civil.	Se llevó a cabo una focalización geográfica y otra vía comprobación sustitutiva de medios de vida (Proxy means test como el SISBEN).

Fuente: Elaboración propia con base en las normativas nacionales analizadas.

4. Una explicación de los procesos de focalización a través de variables categoriales, comprobación sustitutiva de medios de vida (Proxy means test como el SISBEN) y de focalización geográfica es expuesta en Gunturiz (2013).

### 3. Lo que está en juego: ¿a quiénes consideramos vulnerables?

Dentro de los nuevos repertorios que ponen en primer plano la dimensión social dentro de las agendas neoliberales se encuentra la problemática de la pobreza, considerada ahora en términos de inclusión social y vulnerabilidad. Ambos programas que ocupan este análisis se dirigen a poblaciones denominadas vulnerables, para el caso colombiano la vulnerabilidad es asociada a situaciones de pobreza extrema, mientras que en el caso argentino el énfasis se pone en las dificultades para emplearse.

La vulnerabilidad se traduce como mayor exposición de las poblaciones a riesgos, específicamente a la desinversión en salud y educación de los niños, llevando a la estrategia planteada de completar ingresos, para ser utilizados en tales aspectos. Así, se produce una suerte de naturalización del pobre, al configurarlo como aquel que posee atributos que lo hacen “vulnerable” y lo exponen más al riesgo que el resto de la sociedad. De este modo, se pasa a segundo plano la crítica a las cuestiones más estructurales y causales de la pobreza, la desigualdad y la preocupación por la redistribución. Pero aunque la problemática se plantea en términos de pobreza, y los objetivos en términos de inclusión, los programas no denominan a sus destinatarios como pobres o excluidos, sino como vulnerables, dato importante al considerar que se requiere validar una estrategia de protección social que permita habilitar políticas de mitigación.

En este sentido, la idea de pobres que subyace a la lógica de los PTMC en salud y educación no está muy lejos de la cultura de la pobreza, conceptualizada por Oscar Lewis (1967), puesto que las características particulares de los pobres serían el origen de su pobreza, responsabilizando al individuo mientras se deja de lado los factores históricos, estructurales y contextuales. Aunque el valor económico asignado a la educación y la salud fuesen inventados en los setenta, en los noventa, con las políticas focalizadas, este valor económico se convierte en un activo que los pobres deben saber utilizar para salir de su situación.

La perspectiva de capital humano presente en los programas, puede rastrearse en los instrumentos de estrategias del BID de Colombia y Argentina, que a su vez se enmarcan en su estrategia de reducción de la pobreza y promoción de la equidad, señalando que “dado que el principal factor productivo de los pobres es su trabajo, el fortalecimiento de la inversión en capital humano desde la edad temprana hasta la vida adulta es uno de los aspectos clave para el combate a la pobreza y la desigualdad”(BID, 2003, p. 11). Además del valor económico del capital humano, la idea de la protección de riesgos con la que se asocia tiene un fuerte sentido

de contención social contra las crisis y de tolerancia a las reformas, verbigracia, este documento sostiene que “si los pobres se ven protegidos de la variabilidad del ingreso asociada, por ejemplo, a la mayor apertura comercial y a mercados laborales flexibles, tendrán una mayor probabilidad de respaldar los programas de liberalización y las reformas para promover el crecimiento” (BID, 2003, p. 13).

El uso de conceptos como vulnerabilidad e inversión en capital humano puede rastrearse en el cambio de visión acerca de la pobreza que se expresa en el Informe sobre Desarrollo Mundial, del BM 2000/2001, en el que los ejes de la lucha contra la pobreza son las oportunidades, la seguridad y el empoderamiento, concepciones también presentes en documentos del BID. Estos tres puntos expresan la idea de que los pobres son vulnerables y que deben ser protegidos de riesgos sociales generando una mayor inversión en sus capitales y potenciando los recursos con los que cuentan.

El supuesto del cual parte la perspectiva del capital humano es que los pobres son pobres y excluidos porque poseen carencias en su educación y formación, por tanto, las mejoras en este campo significaran también mejor ingreso laboral y una superación de la condición de pobreza; pero este enfoque deja de lado los mecanismos y causas de la exclusión y de la pobreza, a la vez que plantea la superación de la problemática como una posibilidad futura, que no puede ser asegurada por la sola inversión en capital humano (*Daeren, 2004, p. 4*). Nos encontramos ante una visión probabilística de las poblaciones referida a las capacidades productivas futuras de las personas; entonces, cuando se habla de proteger el capital humano de los niños, ¿qué se está protegiendo: las personas o la capacidad productiva de éstas?

Lo anterior se engloba en el argumento de los Organismos Multilaterales de Crédito (OMC) acerca de la eficacia en la ruptura propiciada por los PTMC de la transmisión intergeneracional de la pobreza, acompañada por otras dos consideraciones para la aplicación de dichos programas: la nivelación del consumo de los pobres y la mayor factibilidad política y aceptación social de los programas, debido a su condicionalidad (*Fiszbein, Norbert Schady, & ál., 2009; Johannsen, Tejerina, & Glassman, 2009*).

A ese razonamiento se contraponen varios tipos de críticas. Por ejemplo, aquella que recae sobre la teoría del capital humano - en la cual se basan estos programas - y que se dirige hacia la circularidad del argumento, puesto que la escolarización se coloca como determinante de la renta, de ganancias futuras, de movilidad y de ecualización social por la ecualización de las oportunidades educacionales; al mismo tiempo, el acceso a la escuela, la permanencia en ella

y el desempeño, en cualquier nivel, se explican fundamentalmente por la renta y otros indicadores que describen la situación económica familiar (*Frigotto, 1998*).

Otra corriente crítica se dirige hacia la política social de mínimos vitales que se fundamenta en la perspectiva de gestión del riesgo (Álvarez Leguizamón, 2005; Coraggio, 2004; Da Silva, 2004), evidenciando que, en los programas basados en la idea de capital humano, la protección social se desvincula de la ciudadanía adquiriendo formas tutelares y asistenciales a nivel local. Sonia Álvarez Leguizamón plantea que el discurso del desarrollo humano que ha sido promovido por organismos internacionales como el BM y el BID es parte de una serie de dispositivos de ataque a la pobreza que propenden por mínimos vitales o umbrales de ciudadanía, esta focopolítica -como la denomina la autora-, establece mínimos biológicos desligando la política social de los derechos y propugnando el fortalecimiento de capacidades para convertir los recursos escasos de los pobres en satisfactores de necesidades.



La estrategia de conversión de los recursos de los pobres en satisfactores de necesidades sin contemplar la interacción de tales recursos con la estructura de oportunidades (Kaztman, 1999), trae consigo la deformación del concepto de capitales, evidenciando en este tipo de programas lo que señala Álvarez Leguizamón (2002) cuando plantea que la modernidad neoliberal conjuga de manera perversa estímulos de solidaridad, tradición, comunidad -para los pobres- con los de competencia, modernidad, individualismo -para el resto-. Se produce, entonces, una suerte de re-mercantilización del bienestar social, en la medida en que éste es dejado en manos del mercado para quiénes pueden adquirirlo, mientras que el Estado se encarga de la protección de los pobres en función de la comprobación de pobreza y no de la calidad de ciudadanos. Así, lo que había sido desmercantilizado por los derechos sociales regresa a la esfera del mercado y a renovadas formas de filantropía.

Por otro lado, la idea de riesgos y de vulnerabilidad que emplean los programas para caracterizar a sus poblaciones beneficiarias no permite captar el núcleo duro de la problemática. Los testimonios de las entrevistadas mostraron que, si bien el principal problema que enfrentan es la precariedad de su condición económica, su situación no tiene carácter temporal o es producto de una crisis, como concibe la perspectiva del riesgo, sino que es producto de la acumulación de factores que no han permitido su integración social, y tienen que ver con las causas estructurales de la pobreza y la desigualdad en nuestras sociedades.

Retomando la idea planteada por Estela Grassi (2006, p. 3), la sociedad salarial ha representado por mucho tiempo la principal forma de integración y cohesión en las sociedades modernas, sin embargo, no contempla a “ocupados pobres”, pues concibe que todo aquel que está en condiciones de trabajar está también en condiciones de ocuparse de su bienestar y satisfacción de necesidades. De esta forma, las principales formas de seguridad social se plantearon para cubrir las posibles contingencias en el mundo del trabajo. Sin embargo, “los tipos de desarrollo capitalista y las relaciones subordinadas entre países y regiones, así como los mecanismos clasificatorios que generan diversas sociedades a partir de las disímiles formas de inserción laboral”, han evitado que la sociedad salarial integre a todos por igual.

Los regímenes corporativistas, para usar la expresión de Esping Andersen (1993), ampliaron derechos exclusivamente ligados a la figura del trabajador, que con las reformas y políticas neoliberales fueron retrotraídos. El regreso de la provisión de bienestar a la esfera del mercado, sosteniendo que los intercambios en el mismo fundamentarían la integración, debilitó la función del Estado, limitando su acción a reparador de las fallas del mercado.

De ese modo, la idea de redes de protección y manejo de los riesgos, que está presente en los PTMC, implica que, cuando falla el mercado, el Estado aparece para garantizar mínimos vitales. No se puede negar que las transferencias monetarias condicionadas resulten útiles y necesarias para las personas, el problema está en el cambio del objetivo en la función social del Estado. Tales formas de política social pierden de vista el horizonte más amplio de generación de integración, incluso se pierde la voluntad política y de la sociedad hacia dicho objetivo. El aseguramiento de mínimos vitales puede favorecer la inclusión de los pobres, pero, tal como lo ha expresado Grassi (2006), los espacios disponibles para ellos son reducidos e inestables. Mientras la política social siga categorizándolos como poblaciones en minoría que requieren de tutelaje y protección, las posibilidades para la integración seguirán siendo limitadas. Cuando los PTMC son considerados como un fin en sí mismo y se desconectan de sistemas más amplios de bienestar social, se constituyen en formas asistenciales desvinculadas del conflicto redistributivo, atendiendo únicamente a la insuficiencia de ingreso de los hogares o personas, con mínimo impacto en el grado de desigualdad y concentración de riqueza de los países.

Los testimonios de las entrevistadas en los conurbanos Soacha (Bogotá) y Moreno (Buenos Aires), mostraron que, pese a historias de precariedad en la inserción laboral -“changas”, trabajos esporádicos, remuneraciones bajas-, las personas siguen añorando y reclamando ser parte de los beneficios que para muchos trajo la sociedad laboral. Pero si ésta ha sido también excluyente, es necesario pensar en la ciudadanía y la garantía de derechos como una posibilidad para integrar a las poblaciones pobres en los beneficios de los que disfruta el resto de la sociedad.

Las mujeres entrevistadas mostraron una escasa auto-referencia como “pobres”, definiendo la problemática en términos de precariedad en el trabajo o falta del mismo, lo que dificulta el sostenimiento del hogar; sin embargo, hacen énfasis en que siempre han priorizado el bienestar de sus hijos, y que incluso sin el subsidio del programa, ellas velaban por la educación y salud de los niños. En la mayoría de entrevistas se repite la alusión a que son personas trabajadoras y que prefieren trabajo a la asistencia de los planes sociales. Sobre este planteamiento se elabora una distinción entre “merecedores y no merecedores” del subsidio, siendo los primeros aquellos que quieren trabajar y cuidan de sus hijos, mientras que los no merecedores serían “vagos que no quieren trabajar”, vecinos que “no necesitan” el subsidio porque tienen mejores condiciones de vida de acuerdo al criterio de otros vecinos; en Colombia incluso hubo referencias sobre la población desplazada que vive en Soacha, como “captadores” de la ayuda estatal y de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), en detrimento de los habitantes del municipio. Así pues, una de las presencias más fuertes en las percepciones de las entrevistadas es la idea de ganarse los medios de vida, incluso se preocupan constantemente por mostrar que ellas merecen el subsidio, que no son “vagas que viven de arriba”, para utilizar su propia expresión.

La igualación de estatus que genera la ciudadanía puede permitir también que políticas de transferencia de ingresos sean vistas como formas de discriminación positiva que integran a las personas en sistemas más universales, sin cargar el lastre de ser objeto de asistencialismo. En este sentido, y como señala Carmen Midaglia (2012, p. 88), las Asignaciones Universales implementadas en Argentina y Uruguay, pueden ser consideradas como alternativas de protección social orientadas hacia sistemas ampliados de bienestar en al menos dos dimensiones: por un lado, en la extensión de beneficios del ámbito laboral a otros grupos sociales, lo que frena la estigmatización producida por la singularidad de las iniciativas de combate a la pobreza; por otro, en la incorporación activa de los organismos de la seguridad social en su instrumentación, lo que modera la dicotomía del esquema de bienestar.

El dilema para la política social actual, pero también para nuestras sociedades, de forma más general, es establecer cuáles son los sujetos que reconocemos y cuyos intereses y demandas se nos presentan como válidos; la pregunta ¿a quiénes y cuáles derechos estamos dispuestos a garantizar? es la pregunta por la integración social. ¿Cuál es el espacio que queremos destinar a los pobres? Los mínimos de vida que, como señala Agnes Heller (1996), se encuentran en el umbral de la animalidad o el máximo de bienestar que querríamos para nosotros mismos? Este es el debate político que ha sido desplazado por la cientifización impuesta en las actuales formas de política social.

Es cierto que tales cuestiones exceden el campo de acción de un programa, pero, justamente, esta herramienta debería ser coherente con un sistema de política social que se oriente hacia la integración de las personas. En ese sentido, la confluencia de diferentes programas posibilitaría tal objetivo y no sólo “mantener a raya” y protegidos a los pobres.

También es importante considerar el papel activo que deben tener los destinatarios en la reconfiguración de las políticas sociales. La exigencia de servicios del Estado y, de este modo, el acercamiento del mismo a las necesidades de las personas, deben enmarcarse en una relación de ciudadanía y de garantía de derechos que permitan a los destinatarios apropiarse y reclamar esta atención del Estado, en lugar de una postura pasiva de receptor de prebendas estatales. En términos prácticos, hablamos de la combinación entre formas selectivas (en tanto políticas de discriminación positiva) y universales que garanticen la integración de los más desventajados en la dinámica social.

Con esos criterios, los programas colombiano y argentino analizados no son ineficientes o inútiles en el tratamiento de la pobreza, sino que actúan bajo una limitada visión de política social. Incluso con respecto al objetivo de protección social son insuficientes, pues no logran operar efectivamente dentro de redes de protección, principalmente por problemas en la coordinación de los diferentes niveles que participan en la política social. Si bien los programas pueden ser útiles para identificar falencias en la prestación de determinados servicios, la corrección de tales falencias depende de múltiples instancias y actores, y de su voluntad para garantizar la oferta.

#### 4. Cara o cruz ¿ser pobre o ciudadano?

En los programas colombiano y argentino analizados, el beneficio que brindan no se concibe como un derecho exigible ante la ley ni quien lo recibe como un titular de derecho. La existencia de que los padrones de beneficiarios tuviesen fechas límites de inscripción, junto con la priorización geográfica y la posibilidad de perder el beneficio en caso de incumplimiento de las condicionalidades, se contraponen a la universalidad que caracteriza a un derecho y determina la violación del principio de igualdad ante la ley y no discriminación (*Campos, Pautassi, & Rossi, 2003*).

Estas formas de política social se presentan desconectadas de derechos y de la obligación que éstos establecen, teniendo como consecuencia que los programas que deberían combinarse para la protección de la familia confluyan solo cuando las circunstancias son favorables y la función administrativa así lo permite. En otras palabras, y utilizando la expresión de una beneficiaria de Soacha, “ser seleccionada por los programas es una cuestión de suerte”, pese a que las medidas técnicas pretendan una condición de objetividad.

Adicionalmente, los mecanismos de focalización implican discrecionalidad en términos de la duración del programa, las poblaciones elegidas y los lugares de aplicación, que son discutibles incluso ante sistemas refinados de focalización como el Sistema de Identificación de potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) en Colombia. Esto hace que los programas sean imaginados como acordes a la voluntad política de un determinado gobierno, y no como una política de Estado que amplía derechos y reconoce ciudadanía; a su vez, expone este tipo de instrumentos al uso discrecional político y perjudica su factibilidad y aceptación en la sociedad.

Lo mismo trae como resultado no deseado la polarización entre quienes son beneficiarios y quienes no fueron seleccionados entre las poblaciones donde se ejecuta el programa. Igualmente, fomenta el control social de los propios beneficiarios y vecinos para distinguir entre “pobres merecedores” que deben recibir el programa y aquellos que no exhiben esta condición. Incluso las ampliaciones poblacionales de los programas son puestas en duda por los propios beneficiarios o por quienes quedan fuera del subsidio, puesto que dependen de los criterios técnicos definidos por funcionarios del programa, sin participación de la sociedad civil, de los propios destinatarios o de otras instancias.

Tal situación podría revertirse con políticas orientadas a la ampliación de derechos en combinación con políticas de discriminación positiva y específicamente diseñadas para el tratamiento de problemáticas sociales complejas, como el desplazamiento forzado en el caso colombiano o la situación de comunidades indígenas en Argentina.



A modo de ilustración puede mostrarse la situación de las beneficiarias entrevistadas en Moreno, quienes, como característica común, poseen experiencias en la participación de programas de asistencia social, lo cual resulta consecuente con el hecho de que PFIS recibió sus beneficiarios de programas previos como el PJJH y el Programa de Atención a Grupos Vulnerables. Las mujeres participan de centros comunitarios o es usuaria de sus servicios, es decir que ha establecido relaciones con organizaciones de este tipo, de amplia presencia en el municipio. Además de haberse relacionado con el Estado municipal, provincial o nacional a través de la asistencia, las entrevistadas han sido destinatarias de servicios gratuitos y universales de educación y salud, en la mayoría de los casos y en congruencia con los antecedentes y características del régimen de bienestar argentino<sup>5</sup>. La interacción entre la participación de

5. Autores como Carmelo Mesa Lago (1986, p. 133), Fernando Filgueira (1998, p. 8) y Carlos Barba Solano (2006, pp. 10-11) ubican a Argentina entre los países cuyos seguros sociales se desarrollaron tempranamente, abarcaron altos porcentajes de población y mayor cobertura de prestaciones hasta la década del ochenta del siglo XX. Lo Vuolo y Barbeito (1998, p.183) señalan que el Estado de bienestar en Argentina se construyó como un híbrido institucional, en el cual preveía una dinámica afín con un régimen meritocrático o corporativo (cuyos programas principales eran previsión social, seguros sociales de salud u obras sociales, y asignaciones familiares), pero también contenía instituciones propias del llamado modelo “institucional-redistributivo” o “social-demócrata” (educación y salud públicas). Con poco peso presupuestario, y de modo inorgánico, funcionaban programas asistenciales no estructurados, acordes con el denominado modelo *libera* o residual.

servicios universales y asistenciales les permite ubicar al PFIS en la línea asistencial, en contraposición al discurso manifestado en la normativa de los programas que se dirige hacia la “inclusión social” y la promoción de derechos.

Por ello, el programa es percibido como ayuda vergonzante, ante la cual se despliegan dos tipos de respuestas, considerando el bajo monto del subsidio: una expresa frustración por el hecho de depender del plan social y ante la falta o precariedad de un empleo; la segunda tiene que ver con la combinación de estrategias de supervivencia (cartoneo, changas, asistencia en especie, redes comunitarias etc.) como forma de manutención de los hogares, entre las que se cuenta el subsidio.

La experiencia en asistencia y, al mismo tiempo, la participación de sistemas más universales, hace que la definición sobre exclusión de las entrevistas de Moreno presente una particularidad: se concentra la exclusión en formas de bienestar existentes para el resto de la sociedad, verbigracia, las fuentes de crédito y empleo.

Igualmente, en el discurso de estas beneficiarias, las redes primarias y las organizaciones comunitarias gozan de mayor aceptación que la asistencia estatal (incluidos los distintos planes sociales), a la cual asocia con un uso discrecional para fines políticos. Sin embargo, resulta contradictorio que, en lo que al PFIS se refiere, las beneficiarias señalen la importancia de contar con intervenciones sociales estatales (como asistentes sociales) que sean externas a sus barrios y que cumplan la función de comprobar las necesidades de la población, para, por esta vía, establecer quiénes son merecedores del programa y quiénes no, debido a que la focalización trae consigo el efecto de polarización dentro de las zonas de aplicación de los programas.

Las beneficiarias de Soacha, por el contrario, tienen poca o ninguna experiencia en recepción de asistencia estatal, espacio que ha sido ocupado por ONG u organizaciones religiosas. Por ello perciben el programa como la primera presencia del Estado en su zona, lo cual tiene que ver con que la cobertura de los servicios de educación y salud gratuitos es limitada en el área y muchas veces ellas cubren las necesidades de sus hijos vía mercado, en escuelas o centros médicos privados, que a lo sumo son subsidiados por el Estado en alguna medida. Ante esta situación, recibir el beneficio de un programa estatal es visto por las mujeres como una ayuda voluntarista del gobierno de turno, lo que en muchos de los testimonios lleva a un sobredimensionamiento de la figura presidencial y a que se vincule la duración del programa con el ejercicio del fuero presidencial por parte de una determinada persona.

Como consecuencia, ante el bajo monto del subsidio, la expresión de las entrevistadas es de resignación, puesto que la ayuda es vista como una suerte de caridad, que depende de quién la otorga. Resulta llamativo que en las entrevistas no se evidenció la percepción del subsidio como una estrategia de supervivencia, entre otras muchas, pese a que, efectivamente, éstas existen (como recurrir a redes primarias). Al contrario de Moreno, en Soacha no se termina de integrar el subsidio dentro de la manutención de los hogares, probablemente porque, de acuerdo a la percepción de las entrevistadas, la duración del subsidio puede ser muy corta, dado que se asocia con el gobierno de turno y también porque se pierde la calidad de beneficiario cuando los menores terminan la escolaridad. También es posible que, dada la poca experiencia en la asistencia social, las entrevistadas de Soacha no haya contemplado el subsidio como una estrategia más para el sostenimiento del hogar, de hecho, señaló marcadamente que el dinero se destina exclusivamente para la educación y la salud de los niños, de acuerdo a las condiciones establecidas por el programa; puesto que las pobladoras argentinas tienen el acceso a estos servicios de forma gratuita en muchos casos, tienen a su vez un mayor margen de acción para manejar el subsidio en otros requerimientos del hogar.

Al tiempo que, como se ha mencionado, las beneficiarias de Soacha sobredimensionan la figura presidencial, también desestima la acción de las instituciones locales; en esta zona la organización social es exigua, por lo que la interacción con instituciones del nivel local, vía organizaciones comunitarias, también es baja. Para ella, estar dentro del programa tiene un peso muy importante. La exclusión se percibe en referencia al beneficio de la asistencia, no en relación con sistemas de bienestar ampliado. Esto puede deberse a que el sistema de focalización a través de la comprobación sustitutiva de medios de vida (Proxy means test como el SISBEN), ocasiona que, en una misma zona, algunos vecinos ingresen en el programa y otros no, dados los criterios técnicos evaluados por el sistema. Como ello implica poca posibilidad de reacción e intervención para quien no ingresó en los padrones del sistema, la focalización puede presentarse más extrema en comparación con las formas de selectividad mediante variables categoriales (usadas en el programa argentino).

En síntesis, puede plantearse que, para las beneficiarias de Soacha, la polarización social que perciben en su zona es tal que no visibilizan en primera instancia otros niveles de exclusión, como por ejemplo, su propia situación en comparación con otras zonas urbanas, con trabajadores formales, etc., ya que en su propio barrio es muy marcada la frontera del adentro y el afuera, con relación al programa. Por el contrario, para las beneficiarias de Moreno, poseer los atributos requeridos en las variables categoriales implica el acceso al programa: en el PJJH, la condición de jefe de hogar desocupado y en el PFIS, ser jefa de hogar con hijos menores a

cargo. En comparación con el programa colombiano, puede implicar una percepción de menor polarización por zona de aplicación del programa.

Pese al gran obstáculo para la construcción de ciudadanía que significa que estos programas no reconozcan titularidad de derechos, es importante señalar dos puntos que contribuyen a tal propósito.

El primero es la visibilidad y establecimiento de la asistencia social como una función del Estado, de forma tal que la problemática de la pobreza se redimensiona como cuestión social y se fortalece como temática fundamental en la agenda estatal. Esto permite que el hecho de que una gran y preocupante cantidad de personas se encuentran por fuera de una comunidad política que reivindique sus derechos cobre la relevancia necesaria. Lo mismo puede tener más importancia en el caso colombiano que en el caso argentino, dado que el PFA fue en muchos territorios la primera forma de presencia estatal dirigida a la atención de la pobreza, espacio que tradicionalmente ha sido solventado por organizaciones religiosas y de la sociedad civil. Como se ha señalado, las beneficiarias colombianas poseían pocos antecedentes de participación en programas asistenciales del Estado y casi nulos en programas de transferencias; contrario a ello, el programa argentino contaba con una amplia variedad de programas asistenciales previos, de beneficios en especie y de transferencia de ingresos. Esta genealogía de la asistencia puede ser uno de los factores fundamentales que influyeron sobre el énfasis del discurso argentino en la inclusión social y la trayectoria hacia una política como la AUH. La función social del Estado es fundamental, pero debe ser comprendida en el marco de políticas sociales y económicas, amplias integradores y permanentes, para poder ir más allá de la mera contención social ante la crisis.

El segundo punto es la centralización de las intervenciones sociales alrededor de estos programas, lo que permitió, en alguna medida, identificar falencias entre la oferta y la demanda de servicios sociales en diferentes sectores, así como problemas de coordinación entre los niveles de ejecución de políticas sociales. Dado que estos programas ofrecen un subsidio a la demanda, la cantidad de solicitantes de servicios de salud y educación aumentó, permitiendo identificar carencias en cuanto a cantidad, y en menor medida calidad, de estos servicios. Sin embargo, más allá de esta identificación, los programas no contaban con herramientas propias que permitieran mejorar tal situación, cuya resolución se hallaba supeditada a cada sector de atención y a una efectiva coordinación entre las partes intervinientes.

## 5. Las condicionalidades como normas del cuidado infantil para los pobres

Otro aspecto fundamental presente en la estructura de los programas estudiados es la idea de la salud y educación de los niños como condicionalidades para recibir el subsidio, mecanismo que proviene también de la orientación del BID. ¿Por qué es necesario que las madres demuestren que cuidan de sus hijos? ¿Acaso antes de los programas no lo hacían correctamente? Es necesario considerar este aspecto en el análisis de la integración social, dado que evidencia el status de minoridad que se asocia a la condición de vulnerables en los programas, al señalar que estas poblaciones requieren de protección (es decir una relación de tutelaje), pero también de una modificación de sus prácticas y representaciones. Si bien se trata de una preocupación social generalizada por el cuidado de los niños, ¿por qué sólo a los pobres se les exige que demuestren que lo están haciendo? Esto parece ir más allá de proporcionar los medios materiales y los accesos institucionales para que dichos cuidados se lleven a cabo; la verificación de las condicionalidades pone en duda la capacidad de los beneficiarios para decidir y actuar por su propio bienestar.

El hecho de que el beneficio de los programa se halle atado a la comprobación del cumplimiento de las condicionalidades es también una restricción a la ampliación de ciudadanía, puesto que un derecho no está limitado por cumplimientos administrativos. La escolaridad de los niños y los controles de vacunación y salud deben enmarcarse en las políticas estatales universales del sector de salud y educación, inscribirse en los mismos sistemas de información y a través de los mismos mecanismos que el resto de la sociedad. En esta dirección se dirigían las modificaciones del PFIS diseñadas en el 2009, que buscaban reemplazar la condicionalidad por el cruce de información entre los diversos sistemas que participan del bienestar social de las personas.

Otro de los elementos problemáticos es que los programas no establecen mecanismos de salida o de graduación. Ambos consignaban la culminación del subsidio por incumplimiento de las condicionalidades o por la terminación del ciclo educativo de los niños. Ya se ha señalado que la perspectiva de intervención basada en la inversión en capital humano implica una posibilidad futura de superación de la situación de pobreza, por lo que en los programas no se diseñaron mecanismos para realizar seguimiento y evaluación de la superación de pobreza de las familias; pero una familia puede continuar en tal situación aunque sus hijos terminen el ciclo educativo y pierdan el subsidio del programa. Esto está también relacionado con que no existe una efectiva conexión con sistemas ampliados de bienestar social, en los que las personas puedan integrarse de acuerdo al ciclo de vida, a la situación de exclusión o pobreza, y en relación con todos los sectores implicados en el bienestar social: mercado de trabajo, salud, educación, recreación, seguridad social, entre otros.

Lo anterior tiene que ver con la presencia de dos tipos de regímenes de bienestar paralelos, el de tipo corporativo que incluye a los trabajadores formales y que deja gran parte del bienestar librado a la posibilidad de poder participar del mercado, y el residual, que en forma de redes de protección cubre las necesidades mínimas de los más pobres. No existen puentes efectivos entre ambos sistemas, cuyos cimientos se establezcan sobre el principio de igualdad, lo cual implicaría, como señala Grassi, que “son necesidades de todos, todas aquellas posibles de ser satisfechas, que las comunidades o grupos sociales (en tanto sujetos colectivos) hacen deseables y reconocen como positivas para su desenvolvimiento y bienestar y a las que en consecuencia, los individuos pueden aspirar legítimamente” (2006, p. 12).

## 6. El papel de las mujeres en los PTMC

Para el caso del programa colombiano la posibilidad de construcción de ciudadanía se produce mediante la estrategia de tener madres líderes como contactos entre funcionarios locales y beneficiarias, al tiempo que son ellas las encargadas de los encuentros promocionales con las madres. Desde lo planteado en el programa esta estrategia favorece la participación social de las involucradas, su contacto con otras mujeres para tratar problemáticas comunes y, mediante la formación de asambleas municipales de beneficiarias, la formación de un colectivo social que fortalezca el desarrollo de identidad en las beneficiarias.

Es necesario señalar que en condiciones adversas para la organización social, conflicto armado por ejemplo, el logro de la reunión masiva de mujeres beneficiarias es realmente importante y contiene en sí mismo un espectro de posibilidades para la generación de un cuerpo político a partir de intereses y espacios propios; así mismo la generación de lugares de socialización para las madres favorece su participación en ámbitos fuera del hogar y contribuye al desarrollo de otros roles además de los de madre y esposa.

Sin embargo, dos factores afectan negativamente esa idea de participación de las mujeres. El primero es el peligro de convertir a las madres en “prestadoras gratuitas de servicios”; una interesante tesis planteada por Lieve Daeren, según la cual muchos programas (refiriéndose específicamente a programas anti pobreza) incorporan a las mujeres más como recursos que como beneficiarias, sobre todo en función de una reducción de costos mediante la suma de recursos voluntarios. La autora sostiene que “el costo social de incorporar a las mujeres como ejecutoras y prestadora de servicios sociales –sin debidamente valorizar este trabajo- es la perpetuación de una discriminación y explotación social de género. Los costos personales para las mujeres son: una carga desproporcionada y la subvaloración económica y social de sus trabajos” (Daeren, 2004, p. 5).

El texto del programa colombiano señala que en el proceso de estructuración de la estrategia promocional se descartó primero un mecanismo de visitas familiares y encuentros con las madres, que debían ser realizados por estudiantes de secundaria, debido a que se necesitaban supervisores que no podían ser incorporados a la operación del programa. El segundo modelo descartado fue realizar la promoción mediante una red de universidades y ONG de nivel nacional, departamental y local, que no fue aprobado porque no se lograron compatibilizar los cronogramas académicos con los del programa, en algunos territorios no se disponía de estas organizaciones y porque el montaje de la red resultaba muy costoso (Acción social, 2005, p. 13). Evidentemente, la estrategia de madres líderes resulta una mejor opción en cuanto a los costos, sobre todo si las beneficiarias asumen tareas como la verificación de compromisos, labor que debería estar a cargo del programa. La no valorización del trabajo de las madres o en todo caso el aprovechamiento de su trabajo productivo con fines operativos del programa, desfavorece el objetivo planteado por la estrategia promocional de generar sujetos a partir del cuidado sobre sí mismas.

Otro aspecto que resulta negativo para la participación de las mujeres, muy relacionado con lo anteriormente expresado sobre la experiencia colombiana, pero que aplica también para el programa argentino es que “la atención hacia las mujeres se da en función de sus papeles productivos y reproductivos como “madres” a servicio de otros” (Daeren, 2004, p. 5), de forma tal que se refuerza el estereotipo de la mujer como la encargada “natural” del cuidado de los niños, favoreciendo inequidades en las responsabilidades del hogar, pero, sobre todo, ubica el cuidado infantil en el ámbito privado de forma que desfavorece las iniciativas para hacer de éste una responsabilidad social.

En ambos casos, los programas conciben a la madre como prestadora de servicios y ellas, efectivamente, así lo refieren en las entrevistas “la mamá en la última que piensa es en la mamá”. En este sentido, los programas no favorecen romper con el estereotipo de la mujer como responsable principal del cuidado infantil; en el caso argentino este aspecto es visto por las mujeres de forma más notoria que en el colombiano, pues varias beneficiarias manifestaron la necesidad de integrar a los hombres en las actividades que conciernen a los niños. Un número menor de las mujeres entrevistadas consideró que su trabajo como amas de casa estaba siendo reconocido económicamente.

Finalmente, respecto a la constitución de mujeres como sujetos en la esfera pública, cabe decir que estos dos programas sostienen la idea de un empoderamiento de la madre por acceder a un ingreso (idea que puede rastrearse en las orientaciones del BID), en la medida en que favorece su posición de negociación en el hogar y le da cierta independencia frente a las redes de ayuda a las que tradicionalmente debe recurrir. Sin embargo, esta afirmación se matiza al considerar el bajo monto del subsidio.

También en las orientaciones de los componentes promocionales, que expresan en mayor parte posiciones de los funcionarios nacionales, el “empoderamiento de la mujer” es visto desde otra óptica. En Argentina la estrategia promocional intenta favorecer el rol productivo de las mujeres así como integrar al hombre en la responsabilidad del cuidado infantil. El programa colombiano, en cambio, apuesta a que la reunión de mujeres, a través de los encuentros y asambleas, permita una toma de conciencia y visualicen el poder que pueden tener como colectivo. En esta medida, el poder es algo intrínseco a las mujeres constituidas como sujetos, no algo que pueda ser dado desde el exterior.

El efecto sobre la situación de la mujer en cuanto titular del subsidio monetario resultó ambiguo en nuestras entrevistadas. Muchas madres señalaron que poseer el dinero en sus manos les permitía planificar e invertir más en el cuidado de sus hijos, pero hubo pocas referencias a que les permitiera mayor autonomía o poder dentro del hogar. Esto puede deberse a dos razones: en primer lugar, muchas de nuestras entrevistadas son jefas de hogar, por lo que manejan el dinero de sus casas, y segundo, el bajo monto del subsidio resultaba siempre una proporción menor en los gastos de los hogares.

Es evidente el efecto positivo que tiene sobre la mujer el hecho de poder interactuar en espacios diferentes al hogar. Para el caso argentino fue notorio en las beneficiarias, quienes manifestaron colaborar en centros comunitarios o comedores escolares; incluso se identificó como una desventaja del programa que las madres ya no tuvieran la excusa del cumplimiento de un horario laboral (como en el programa jefes y jefas de hogar) para salir de sus casas.

En el caso colombiano los efectos más interesantes se encuentran en las experiencias narradas por las madres líderes, para quienes el programa se ha constituido en una opción de participación, ante la exclusión de espacios locales y municipales. Pese a ello, es necesario recalcar que la labor de las madres líderes resulta en un aprovechamiento de su trabajo voluntario para los fines operativos del programa, y que, si esto bien puede resultar la mejor estrategia para crear puentes de comunicación con las beneficiarias, la ausencia de retribución económica de la labor de las madres líderes refuerza la explotación de género y el estereotipo de prestadoras de servicios.

También se observa que, a medida que baja la estrategia promocional desde los niveles nacionales del programa, pasando por los locales y las madres líderes hasta llegar a las beneficiarias, se pierden importantes elementos que fueron considerados en el diseño del componente promocional, así por ejemplo, nuestras entrevistadas señalaron haber asistido a muy pocas capacitaciones y consideran los encuentros de cuidado como actividades recreativas únicamente, vistas a veces como una obligación, mientras que las madres líderes expresaban haber tenido

más espacios de capacitación y tener otros objetivos en los encuentros, como la reflexión sobre temas referidos a la familia y a la mujer. Sin embargo, los testimonios de beneficiarias líderes y beneficiarias titulares, evidencian que los encuentros de cuidado en la zona de Soacha no han logrado producir acciones colectivas que se vinculen a los problemas que aquejan a las madres y a la comunidad. En este sentido, el enorme esfuerzo por asociar a las madres debe ser potenciado y producir algo más que una aglomeración de mujeres, dirigiéndose, efectivamente, hacia la conformación de un colectivo social.

## 7. Espacios para la organización social en los PTMC

En este punto es importante considerar el estado de la organización social en los barrios analizados para cada país. En el caso argentino, la mayoría de entrevistadas hicieron referencia a su relación como participantes activas además de usuarias de centros o comedores comunitarios, así como a los esfuerzos por asociarse con otras organizaciones barriales. En el caso colombiano, las referencias a formas de organización social disminuyen y se alude a un solo comedor al que asisten como usuarias.

Varios factores, propios de la historia de cada país, pueden ayudar a explicar esta situación. Aunque en este espacio no podamos profundizar en ellos, nos permitimos señalar como hipótesis que en la Argentina hay más experiencias de organización social dada la fuerza que tuvieron, y aún hoy día tienen, las organizaciones sindicales y movimientos como el piquetero; la zona analizada se vio forzada a desarrollar estrategias comunitarias ante las graves crisis económicas, particularmente la acontecida en el país el 2001; el descrédito de instituciones asistenciales y de planes sociales puede haber influido en la generación de otras alternativas comunitarias. En el caso escogido en Soacha, hay otros factores que dificultan la organización social, entre ellos, que es una zona con mucha población desplazada de movilidad habitacional importante; tampoco puede dejarse de considerar la influencia de las situaciones de violencia por conflicto armado y la problemática delincriminal que estuvo muy presente en los testimonios de las beneficiarias.

Los componentes promocionales, cuyo diseño correspondió a los niveles nacionales y evidencian autonomía con respecto a las orientaciones de los OMC, pueden señalarse como la principal posibilidad de habilitación de ciudadanía, debido a que favorecen la conformación de colectivos sociales a través de las asambleas de mujeres, propiciadas por el programa colombiano y los talleres comunitarios organizados en el marco de PFIS. Pero también es necesario señalar que el hecho de que los beneficiarios y las organizaciones de la sociedad civil (estas últimas para el caso argentino) sólo participen en el momento de ejecución de los programas se constituye en un obstáculo para el proceso, dado que se ratifica que favorece su

uso como prestadores gratuitos de servicios, como ya se ha mencionado anteriormente. Es recomendable, en cambio, que los destinatarios, así como las organizaciones sociales y comunitarias, puedan participar del debate y decisiones de las políticas sociales desde el primer momento del ciclo, de forma tal que los componentes promocionales respondan a las problemáticas y medios de intervención identificados por las propias comunidades, lo que implica, igualmente, un redimensionamiento de la participación de los niveles locales de los distintos organismos involucrados en la política social.

## 8. A modo de conclusión

La construcción de los fundamentos de los PTMC por parte del BM y el BID sintetiza los dispositivos de producción de prácticas discursivas y los canales de reproducción de sentidos específicos en torno a problemáticas de urgencia social y de gran significado político, a nivel local, regional y mundial. Por medio de este tipo de políticas públicas se logra instrumentalizar técnicamente y actualizar e intervenir políticamente en lo concreto el proyecto neoliberal intentando garantizar su permanencia.

El BM y el BID han consolidado su hegemonía en el establecimiento de la cuestión social<sup>6</sup> al particularizarla en la problemática de la pobreza, entendida como la carencia de activos y oportunidades, cuya resolución puede encontrarse en la inversión en el capital humano de los pobres. Tal perspectiva ha marcado una fuerte impronta en los diseños nacionales de PTMC, constituidos a su vez como el modelo común de las formas de intervención social del Estado a lo largo de América Latina; por ejemplo, el 2011 se encontraban en ejecución 18 PTMC en la región (Cecchini & Madariaga, 2011, p. 130), América Latina y el Caribe parecen ser un laboratorio donde se ensayan este tipo de tentativas, que además se replican alrededor del mundo, principalmente en África y Medio Oriente.

Esta situación pone en evidencia la importancia de repensar el esquema de política social en el que se insertan los PTMC en cada uno de los países. Se trata de dar un paso atrás y replantear la estrategia de coordinación, no sólo interiormente, sino también con respecto a la política económica y laboral. De este modo podrán complementarse formas focalizadas y universales que favorezcan la integración de las personas. El debate sobre las políticas sociales en nuestros países requiere, entonces, dimensionar el papel de la redistribución y repensar la estructura de los sistemas de bienestar en relación con un horizonte de integración, más allá del límite existencial en que centran los programas analizados.

6. Una problematización de la hegemonía en el establecimiento de la cuestión social puede encontrarse en Grassi (2003) y en Danani (1996).

Es claro que la acción del Estado, por sí sola, no puede asegurar la constitución de sujetos colectivos en la esfera pública, pero la política social puede favorecer la organización y acción colectiva, mediante formas de bienestar basadas en derechos exigibles. En este sentido, el programa colombiano debe dar un paso adelante y salir de la circunscripción de la protección social, incluyendo en el horizonte de política la ciudadanía y la integración. La exigibilidad de derechos sociales puede incluso favorecer mayor efectividad en las formas de descentralización de la política social, en la medida en que los derechos implican obligaciones para todos los niveles estatales.

El programa argentino evidenció una trayectoria distinta. Desde su surgimiento y, pese a poseer el mismo núcleo duro y la misma estrategia de intervención que el programa colombiano, se basó en un discurso dirigido a la inclusión social. Las razones pueden hallarse en los antecedentes del contexto, que difieren de lo acontecido en Colombia, esto es, el desarrollo de los regímenes de bienestar y las características y niveles de pobreza y desigualdad. Igualmente, la orientación de centro-izquierda de los gobiernos que diseñaron y ejecutaron el programa en Argentina, marcó tal impronta en el discurso del programa.

El consecuente conflicto entre el núcleo duro (diagnóstico, metas, población objetivo, estrategia de intervención) y el discurso de inclusión social, llevó a que el programa argentino se fuera transformando de a poco, principalmente a través del fortalecimiento de su estrategia promocional. Como se ha señalado, la reforma del programa que se planteó en el 2009, acercaba la estrategia al discurso de inclusión social, aun conservando fuertes limitaciones como la no titularidad de derechos de los beneficiarios y la focalización categorial. Finalmente, el programa termina subsumido por la AUH que, como se ha mencionado, avanza en al menos dos sentidos, por un lado, en la extensión de beneficios del ámbito laboral a otros grupos sociales y, por otro, en la incorporación activa de los organismos de la seguridad social en su instrumentación.

Vale la pena señalar someramente algunas cuestiones en torno a la AUH, que resultan válidas también, en términos más generales, para los PTMC. Rubén Lo Vuolo (2010), uno de los principales propulsores del Ingreso Ciudadano (IC) en América Latina, considera que la AUH forma parte de los programas de transferencias monetarias existentes en la región pero que, al mismo tiempo, es, junto con el Bolsa Familia de Brasil, el único programa de Latinoamérica reconocido como parte del debate acerca del IC, a través de diversos proyectos de ley presentados en el Congreso de la Nación desde el año 1998, que tienen como referencia los postulados de la propuesta original de IC para la niñez.

Para este autor, la AUH es un híbrido entre un beneficio de la seguridad social y un beneficio asistencial, formato que responde a una confusa combinación entre los programas de TMC y la herencia de una historia del sistema de protección social argentino, que registra una marcada preferencia por programas segmentados en base a líneas ocupacionales y al estatus laboral de las personas. Lo Vuolo señala también que la variante de focalización adoptada en la AUH permite conjeturar que su cobertura puede alcanzar niveles más amplios que otros PTMC. Sin embargo, no se logra la cobertura universal ni mucho menos homogénea de la niñez, ya que los niños, niñas y adolescentes siguen teniendo valor diferente en Argentina según la situación laboral de sus progenitores y, en términos generales, continúa vigente el criterio de que a mejor empleo y salario, mejor complemento de ingresos por hijos e hijas a cargo.

El mismo autor plantea que la opción escogida para financiar el beneficio de la AUH sigue alimentando un sistema fiscal desintegrado, regresivo y con una carga excesiva sobre los ingresos del trabajo. Esta transferencia no contributiva de ingresos no se acopla con el impuesto a los ingresos (ganancias), -como se propone en el diseño del IC-. Para él, en Argentina, al igual que en el resto de América Latina, los impuestos indirectos y sobre el salario ocultan la débil carga tributaria sobre los ingresos personales, los patrimonios y el capital.

Con base a esa afirmación, concluimos que los PTMC están organizados bajo principios opuestos a los que organizan la propuesta del IC. No obstante, es probable que AUH -la variante argentina- logre impactos distributivos más progresivos y una cobertura mucho más amplia que el resto de PTMC en la región, gracias a que no tiene fijados límites en el número de beneficiarios, y a que los límites de ingresos, el nivel del beneficio y el gasto previsto son más elevados en términos relativos.

Por ello, se puede afirmar que la AUH representa un avance respecto al resto de los PTMC en América Latina, pero igual que el resto de este tipo de programas, sigue mostrando “la preeminencia del paradigma asistencial-represivo y productivista que impregna a la política social de América Latina desde hace décadas” (Lo Vuolo, 2010, p. 24).

## Bibliografía

### **ACCIÓN SOCIAL - AGENCIA PRESIDENCIA PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

2005           Aprendizaje Colectivo: Programa Familias en Acción. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.

### **ALVAREZ LEGUIZAMÓN, SONIA.**

2002           La transformación de las Instituciones de reciprocidad y control: del don al capital Social y de la biopolítica a la focopolítica. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, Enero-Abril, 8(1), pp. 57-89.

### **ALVAREZ LEGUIZAMÓN, SONIA.**

2005           Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza In S. c. Álvarez Leguizamón (Ed.), Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y El Caribe: estructuras, discursos y actores. . Buenos Aires: CLACSO.

### **BALIBAR, ÉTIENNE.**

2005           Los universales Violencias, identidades y civilidad. Barcelona: Gedisa.

### **BARBA SOLANO, CARLOS.**

2006           Regímenes de bienestar, producción y reproducción de pobreza una estrategia para estudiar América Latina. Buenos Aires, CLACSO -CROP.

### **BARBEITO, ALABERTO & LO VUOLO, RUBEN.**

1998           La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador. Buenos Aires: Miño y Dávila.

### **BID.**

2003           Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social. Documento de estrategia. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

### **CAMPOS LUIS, PAUTASSI, LAURA, & ROSSI, JULIETA**

2003           Plan Jefes y jefas ¿derecho social o beneficio sin derechos? Buenos Aires: CELS.

### **CECCHINI, SIMONE, & MADARIAGA, ALDO.**

2011           Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.

### **CORAGGIO, JOSE LUIS.**

2004.           De la emergencia a la estrategia. Buenos Aires: Espacio Editorial.

**DA SILVA, VERA**

- 2004** La sociedad civil, entre la ciudadanía y la filantropía En: Danani, C (comp.): Política social y Economía social: debates fundamentales Política social y Economía social: debates fundamentales. Buenos Aires: UNGS; OSDE; Editorial Altamira.

**DAEREN, LIEVE.**

- 2004** Mujeres Pobres: ¿Prestadoras de servicios o sujetos de derecho? Los programas de superación de la pobreza en América Latina desde una mirada de género. Paper presented at the Seminario Internacional Políticas y Programas de superación de la pobreza desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática y el género. CEPAL., Quito.

**DANANI, CLAUDIA.**

- 1996** Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de la población-objeto. In S. o. Hintze (Ed.), Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico. Buenos Aires: UBA.

**ESPING-ANDERSEN, GOSTA**

- 1993** Una reespecificación del Estado de Bienestar. En: Los tres mundos del estado de bienestar. Valencia: Alfons el magnanim; Generalitat Valenciana.

**FILGUEIRA, FERNANDO**

- 1998** El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada. En: Ciudadanía y política sociales. San José de Costa Rica: FLACSO/SSRC.

**FISZBEIN, ARIEL, NORBERT SCHADY, NORBERT, & AL.**

- 2009** Transferencias monetarias Reducción de la pobreza actual y futura. Colombia: Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S.A.

**FRIGOTTO, GAUDENCIO.**

- 1998** Educación como capital humano: una teoría que sustenta el sentido común La productividad de la escuela improductiva. Madrid: Lice; Miño y Dávila.

**GRASSI, ESTELA.**

- 2003** Política y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame. Buenos Aires: Espacio.

**GRASSI, ESTELA.**

- 2006** Integración y necesidades sociales. Reflexiones desde el punto de vista de la igualdad. Buenos Aires, Ponencia presentada en el III Congreso Nacional de Políticas Sociales.

**GUNTURIZ, ANGELICA**

**2013** Construcción de ciudadanía a través de políticas contra la exclusión social: el caso de “Familias en acción” y “Familias por la inclusión social” en los Conurbanos de Bogotá y Buenos Aires. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

**HELLER, AGNES**

**1996** Una revisión de la teoría de las necesidades. Barcelona: Paidós.

**JOHANNSEN, JULIA, TEJERINA, LUIS, & GLASSMAN, AMANDA.**

**2009** Conditional Cash Transfers in Latin America: Problems and opportunities: BID, Social Protection and Health Division.

**KAZTMAN, RUBEN.**

**1999** Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay. Montevideo: CEPAL; PNUD.

**LEWIA, OSCAR.**

**1967** La cultura de la pobreza. Pensamiento Crítico, 7, 14.

**LO VUOLO, RUBEN**

**2010** Documento de trabajo No. 76. Las perspectivas de Ingreso Ciudadano en América Latina. Un análisis en base al “Programa Bolsa Família” de Brasil y a la “Asignación Universal por Hijo para Protección Social” de Argentina, Buenos Aires: CIEPP, Centro Interdisciplinario para el estudio de políticas Públicas.

**MEDA LAGO, CARMELO**

**1986** Seguridad social y desarrollo en América Latina. Revista de la CEPAL, Abril. Número 28.

**MIDAGLIA, CARMEN**

**2012** Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. Entre el liberalismo y el retorno del Estado. Nueva Sociedad, Mayo-Junio (239), pp. 79-89.

**OFFE, CLAUS**

**1990** Contradicciones en el Estado de Bienestar. Madrid: Alianza.

**PUELLO-SOCARRAS, JOSE FRANCISCO, & GUNTURIZ, MARIA ANAGÉLICA**

**(2013)** ¿Social-neoliberalismo? Organismos multilaterales, crisis global y programas de transferencia monetaria condicionada. Política y Cultura (40).