

CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA A TRAVÉS DE POLÍTICAS CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL, BASADAS EN TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS.

ANGÉLICA GUNTURIZ.

Cita:

ANGÉLICA GUNTURIZ (2013). *CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA A TRAVÉS DE POLÍTICAS CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL, BASADAS EN TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS*. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-038/495>

X Jornadas de Sociología de la UBA
20 años de pensar y repensar la sociología.
Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI
1 al 6 de julio de 2013
Mesa 45 Miradas sociológicas desde y hacia las políticas sociales.

CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA A TRAVÉS DE POLÍTICAS CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL, BASADAS EN TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS

Gunturiz Angélica. Becaria de Posgrado en Centro de Estudios e Investigaciones Laborales CEIL-CONICET. Doctoranda en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires.

Esta ponencia presenta los elementos comparativos y las conclusiones de la investigación *CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA A TRAVÉS DE POLÍTICAS CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL: El caso de “Familias en Acción” (PFA) y “Familias por la Inclusión Social” (PFIS) en los conurbanos de Bogotá y Buenos Aires*, desarrollada como tesis en el nivel de maestría.

El problema abordado es la relación entre dos términos teóricos: ciudadanía e integración social, vista en el terreno empírico de las políticas sociales. El objeto de estudio de esta investigación lo constituyeron las intervenciones estatales dirigidas a la “inclusión social” bajo la forma de programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) y basadas en el capital humano. El método empleado consistió en comparar –a los fines de individualizar las diferencias- dos programas estructuralmente homogéneos, en contextos sociopolíticos diferenciados, en el período 2001-2008.

El interés por este tema, se fundamenta en dos planos analíticos. En el plano empírico, el primer disparador es la proliferación de una forma específica de política social, las TMC, a nivel mundial pero sobre todo a lo largo de América Latina, así durante la primera década del siglo XXI este tipo de programas fueron implementados en 19 países de la región (Cecchini & Madariaga, 2011, pág. 189). Muchos de estos programas, incluido el colombiano y el argentino poseen un sustrato común en su diseño y en varios elementos de la implementación, pero evidencian relevancias de contexto significativas que acrecientan el interés por identificar las semejanzas y lo particular de cada caso.

En el plano teórico, el centro de atención es la lucha por la hegemonía de la cuestión social; ello implica pensar la política social como un campo en disputa¹, con intereses de diversos actores y bajo una lógica de producción del

¹ Se retoma la idea de Pierre Bourdieu acerca de las *luchas simbólicas* que las clases y fracciones de clases emprenden para imponer la definición del mundo social conforme a sus intereses; el sociólogo francés hace énfasis en que las ideologías no están solo determinadas

propio campo. Las luchas simbólicas que tienen lugar en este campo de la política social buscan imponer una definición del mundo social, que establezca quiénes son sujetos merecedores de bienestar, cómo se define la problemática, las formas y los momentos de la intervención, y cómo debe el Estado abordar tal cuestión social

El objetivo planteado en este plano teórico fue establecer cómo se vinculan las políticas contra la exclusión con el concepto de ciudadanía, en un proceso de disputa por la hegemonía de la cuestión social. En el plano empírico, el propósito fundamental fue identificar las semejanzas y diferencias entre los casos analizados, para determinar cuáles son los elementos definitorios que constituyen la singularidad de cada caso.

La selección de los casos, se fundamenta en que los programas argentino y colombiano resultan estructuralmente homogéneos en cuanto a definición de la problemática, población objetivo y estrategias de intervención, pero difieren en el discurso que fundamenta tales cuestiones; mientras el PFIS hace énfasis en la “inclusión social” y desarrollo de derechos, el PFA se centra en el manejo social del riesgo y las redes de protección. Ello termina por establecer dos orientaciones disímiles en la trayectoria de los programas: el argentino, es subsumido por el establecimiento de la Asignación Universal por Hijo (AUH), mientras que el programa colombiano se convierte en el centro de la Red de protección contra la extrema pobreza y posteriormente se eleva al estatus de ley nacional.

Igualmente, resulta interesante que el contexto sociopolítico presente importantes diferencias en estos países, siendo tres de ellas fundamentales para el interrogante del que parte la investigación: regímenes divergentes de política social; niveles de pobreza y desigualdad; y la orientación ideológica y el espectro político de los gobiernos diseñadores y ejecutantes de los programas, el de Álvaro Uribe Vélez (2002 -2006; 2006-2010) en Colombia, y en Argentina, el de Néstor Kirchner (2003-2007) y la etapa inicial de la primer presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011).

En cuanto a los conurbanos donde residen las beneficiarias entrevistadas, pueden señalarse tres tipos de argumentos para la selección del partido de Moreno y el municipio de Soacha: el primero es su constitución como parte de los conurbanos de las ciudades capitales de cada país; ello permite abordar las interacciones, flujos y dinámicas socioeconómicas en un contexto urbano, dado que la problemática de la investigación se enmarca en el fenómeno de la exclusión social en tal contexto. El segundo argumento remite a la concentración de altos niveles de pobreza, que se evidencia en las dos zonas seleccionadas; esto se relaciona también con el hecho de que Moreno y Soacha hayan sido escogidos tempranamente para la implementación de los programas PFA y PFIS, siendo el tercer argumento, la antigüedad de la aplicación de los programas en estas áreas. Tales argumentos hacen factible la comparación de los casos, lo cual es también favorecido por la semejanza de estos municipios en algunas características e indicadores sociodemográficos.

por estos intereses de clase sino también por los intereses específicos de los que las producen y la lógica específica del campo de producción (Bourdieu, 2000, págs. 3-4)

El caso en esta investigación, se erigió entonces a partir de la delimitación de un fenómeno particular (construcción de ciudadanía a través de políticas contra la exclusión social) en contextos geográficos explicitados (conurbanos de Bogotá y Buenos Aires) y en una unidad de tiempo determinada (2001-2008). Las unidades de análisis -el PFA y el PFIS-, se abordaron a través de dos unidades de observación: la primera fue la normativa de los programas, complementada con entrevistas a funcionarios de los mismos en los niveles nacional y local; la segunda unidad fueron beneficiarias de cada programa, entrevistadas en sus lugares de residencia, los conurbanos de Soacha y Moreno.

Esta investigación puede enmarcarse dentro de la perspectiva etnográfica de los estudios de casos (Neiman & Quaranta, 2007, págs. 219-220), en la que el estudio de caso consiste en el abordaje de lo particular priorizando el caso único, donde la efectividad de la particularización reemplaza la validez de la generalización. De acuerdo a ello, se llevo a cabo una *comparación individualizadora* (Tilly, 1991, págs. 104-105), en la que se trató de contrastar casos específicos de un fenómeno dado, como medio de captar las peculiaridades de cada caso.

Como hipótesis orientadora de esta investigación, se señaló que el PFA y el PFIS poseen componentes promocionales de orientación nacional que pueden favorecer el objetivo de construcción de ciudadanía, mientras que el núcleo duro (diagnóstico, estructura del programa y transferencia monetaria condicionada) proveniente de las orientaciones de Organismos Multilaterales de Crédito (OMC), se distancia de dicho objetivo, y constituye a los programas en instrumentos de contención social. El programa colombiano es coincidente con la perspectiva de los OMC y lo explícita en su normativa, mientras que el programa argentino –pese a contener dicho núcleo duro-, se enmarca en un discurso de “inclusión social” y derechos que no se condice con la estrategia de intervención que finalmente ejecuta el PFIS.

HOMOGENEIDADES Y HETEROGENEIDADES EN EL DESARROLLO DEL PFA Y EL PFIS

En este apartado se presentan las semejanzas y diferencias entre los casos analizados, a partir de considerar las dos unidades de observación abordadas. El siguiente cuadro sintetiza los elementos de mayor relevancia en la estructura del PFA y del PFIS:

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

		PFIS	PFA
SEMEJANZAS	COBERTURA	Focalizada en población pobre	
	COMPONENTES DE REDES DE PROTECCIÓN SOCIAL	Estos programas surgen haciendo parte de una red de protección social, aunque en la práctica se evidenciaron problemas de coordinación e integración entre los diferentes programas de las redes.	
		Formaba parte del <i>Plan familias</i> ² , 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.	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"
	POBLACIÓN BENEFICIARIA	Mujeres consideradas en situación de vulnerabilidad, con hijos menores de edad.	
		<i>Mujeres, con dos o más hijos/as menores de 19 años o discapacitados, y con secundaria incompleta, con el prerrequisito de encontrarse inscritas en los padrones del PJJH o del programa de Atención a Poblaciones Vulnerables</i>	<i>Familias que se encuentren en el decil más bajo de la distribución del ingreso (SISBEN³ 1) o registradas como desplazadas, con hijos menores de 18 años</i>
	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, BID y 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, este objetivo puede considerarse coincidente: proteger el capital humano de los niños y niñas a través de un ingreso no remunerativo.		

² El Plan Familias comprendía: Programa Familias por la Inclusión Social; Centros Integradores Comunitarios - CICs; Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales; Pensiones no contributivas; Programa Federal de la Mujer y la Familia y Juana Azurduy; Consejo Federal de la Niñez y Adolescencia; Apoyo a organizaciones sociales; Integrando la Discapacidad. Capacidades especiales; Tren de Desarrollo Social y Sanitario, Asistencia especial y urgente a grupos familiares vulnerables.

³ Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales

		PFIS	PFA
		<i>“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)</i>	<i>“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, pág. 4)</i>
DIFERENCIAS	COMPONENTE PROMOCIONAL	El componente promocional se llevó a cabo por medio de charlas, talleres e incentivos para la terminalidad 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. Estos encuentros cuentan con la participación de diversos funcionarios y organismos de los niveles locales, provinciales y nacionales.
	CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN	Se llevó a cabo una focalización geográfica y una focalización a través de variables categoriales.	Se llevó a cabo una focalización geográfica y una focalización vía comprobación sustitutiva de medios de vida (<i>Proxy means test</i> como el SISBEN).
	DURACIÓN DEL PROGRAMA	Interrumpido por establecimiento de la AUH	Permanente, centro de la Red “Juntos” contra la pobreza extrema e instituido como ley nacional en 2012.

Fuente: Elaboración propia con base en las normativas nacionales

Una mirada retrospectiva sobre el ciclo de los programas PFA y PFIS, permite evidenciar los factores que hacen fructífera la comparación de los casos. El sustrato común inicial es el diagnóstico de la problemática hecho por ambos programas, con importante intervención del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), que a su vez fueron fuentes de financiamiento comunes a los programas de los dos países. Como consecuencia de ello, los programas desarrollaron estrategias de intervención similares en cuanto a la focalización en las poblaciones más pobres y el componente de transferencia de ingresos con condicionalidad, de acuerdo al enfoque de política social sostenido por los OMC⁴.

⁴ Desde finales de los noventa el BID y el BM, han propugnado por políticas que conceptualizan la pobreza desde la perspectiva de protección social, que a su vez refiere al enfoque de Manejo Social del Riesgo, aludiendo a la capacidad de las personas y las instituciones de prevenir y enfrentar situaciones de vulnerabilidad; definida ésta a su vez, como la probabilidad que enfrentan las personas o familias de resultar perjudicadas por sucesos inesperados. Desde esta lógica, el bienestar es resultado de una combinación de los activos presentes en los hogares, los mecanismos de aseguramiento a los que se tiene acceso, ya sea porque se tomaron decisiones anticipadas o porque éstas forman parte de los arreglos institucionales de

En cuanto a los elementos divergentes que pueden verse en el contexto de desarrollo de los programas, se hallan las diferencias en los antecedentes de Colombia y Argentina respecto a sus regímenes de bienestar y niveles de pobreza y exclusión; la disímil orientación ideológica y espectro político de los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y de Néstor y Cristina Kirchner, lo que a su vez se reflejó en tipos de discursos diferentes expresados en las normativas de los programas PFA y PFIS. La interacción de estos últimos dos elementos a lo largo de la ejecución de los programas, termina contribuyendo en la definición de diferentes trayectorias para los mismos: el PFIS acaba subsumido en una política con orientación hacia la universalización de derechos, como puede ser considerada la Asignación Universal por Hijo, mientras que PFA, se expande (de acuerdo a la discrecionalidad y los criterios técnicos del programa) y flexibiliza su aplicación a múltiples contextos y poblaciones, constituyéndose como centro de la Red “Juntos” para la superación de la pobreza extrema⁵.

En lo que se refiere a los sistemas de política social, se evidencia que dos regímenes con orígenes y desarrollos diferentes, terminaron confluyendo a partir de la década de los noventa del siglo XX en un modelo residual (Esping-Andersen, 1993, págs. 46-49) en el que surgen los programas PFA y PFIS. Argentina presenta un híbrido entre el régimen corporativo y el modelo “institucional-redistributivo”, que logró altos niveles de cobertura poblacional pese a las continuas tensiones entre particularismo y universalismo, al tiempo que los programas asistenciales se presentaban de forma aislada y tenían un peso mínimo en el sistema de bienestar. Este antecedente de universalidad, conjuntamente con las presiones de sindicatos, jubilados y otros grupos sociales, contribuyó a disminuir las transformaciones privatizadoras sobre el sistema de política social, a partir de las reformas de los años noventa. Sin embargo, para autores como Alberto Barbeito y Rubén Lo Voulo (1998) este período de reformas significó la retracción del Estado de Bienestar argentino hacia modelos residuales.

En Colombia el régimen de bienestar se acerca al modelo corporativo, pero con un marcado rasgo estratificante y excluyente, por lo que no logró los amplios niveles de cobertura del caso argentino. Esto mismo hizo que una gran parte de la población dependiera de la asistencia, dispensada en amplia medida por redes no gubernamentales, como la Iglesia Católica y los partidos políticos, al igual que por redes familiares. La década del noventa traería consigo una desestabilización de aquellos que habían logrado integrarse en el mercado de trabajo formal, que junto con los excluidos previamente por el régimen corporativista, pasarían a integrar el modelo residual donde el bienestar social

la sociedad y de la severidad y frecuencia de los eventos de quiebre o shock de ingreso. (Serrano, 2005)

⁵ Ese es el estado de situación hasta el año 2012, en el que la ley 1532 instaura al PFA como política permanente de Estado. Entre los principales cambios en la estructura del programa se establece que la cobertura del programa se extenderá al 100% de aquellas personas que cumplan con los requisitos, es decir que se eliminan los cupos para el programa y se aborda el universo poblacional de pobres de acuerdo al nivel de SISBEN, familias desplazadas e indígenas en situación de pobreza. Igualmente la cobertura se extiende a todo el territorio nacional; otro de los cambios fundamentales es el establecimiento de criterios de egreso del programa y que se le asigna al programa una partida en el presupuesto anual de la nación para financiarlo.

recae sobre el mercado y la asistencia en el Estado. A diferencia de lo acontecido en Argentina, estas formas residuales significarían la primera aparición del Estado en el campo de la asistencia con alto impacto en la cobertura poblacional, por ello el PFA resulta uno de los primeros programas sociales que logró masividad y alcance nacional.

En directa relación con estos antecedentes y características de los regímenes de bienestar, Colombia y Argentina presentan importantes diferencias en cuanto a los niveles de pobreza y desigualdad se refiere. Pese a ello, durante los años dosmil, estos países coincidieron en la implementación de una política social dirigida a los más pobres entre los pobres, a partir de diagnosticar una situación de crisis⁶.

Según las estadísticas producidas por CEPAL (2011, págs. 78-85) para el período 1999-2009 Argentina presentó los segundos mejores indicadores, después de Uruguay, mientras que Colombia se ubicó por encima del promedio latinoamericano, entre los niveles de incidencia de la pobreza más altos de la región. Los indicadores de NBI también exponen peores niveles en Colombia, con respecto a Argentina. En cuanto a la distribución del ingreso, los datos para el período 2002-2010, muestran que Colombia presenta una mayor concentración de la riqueza que Argentina, y es el segundo país más desigual de la región, después de Brasil. Estos indicadores negativos de Colombia, pueden tener una explicación en la estructura excluyente del régimen de bienestar colombiano, la preponderancia del empleo informal y la continuidad del conflicto armado en el país.

El tercer elemento del contexto sociopolítico refiere a las distintas orientaciones ideológicas y del espectro político de los gobiernos de Uribe Vélez y de los Kirchner, las cuales han contribuido en la divergencia de trayectorias que presentaron el PFA y el PFIS; el primero continuando con los lineamientos de los OMC y el segundo profundizando la escisión entre el discurso y la práctica de intervención social, hasta terminar en otro modelo de intervención, la AUH, cuya aparición también fue favorecida por el debate sobre Ingreso Ciudadano (IC), de importantes antecedentes en Argentina.

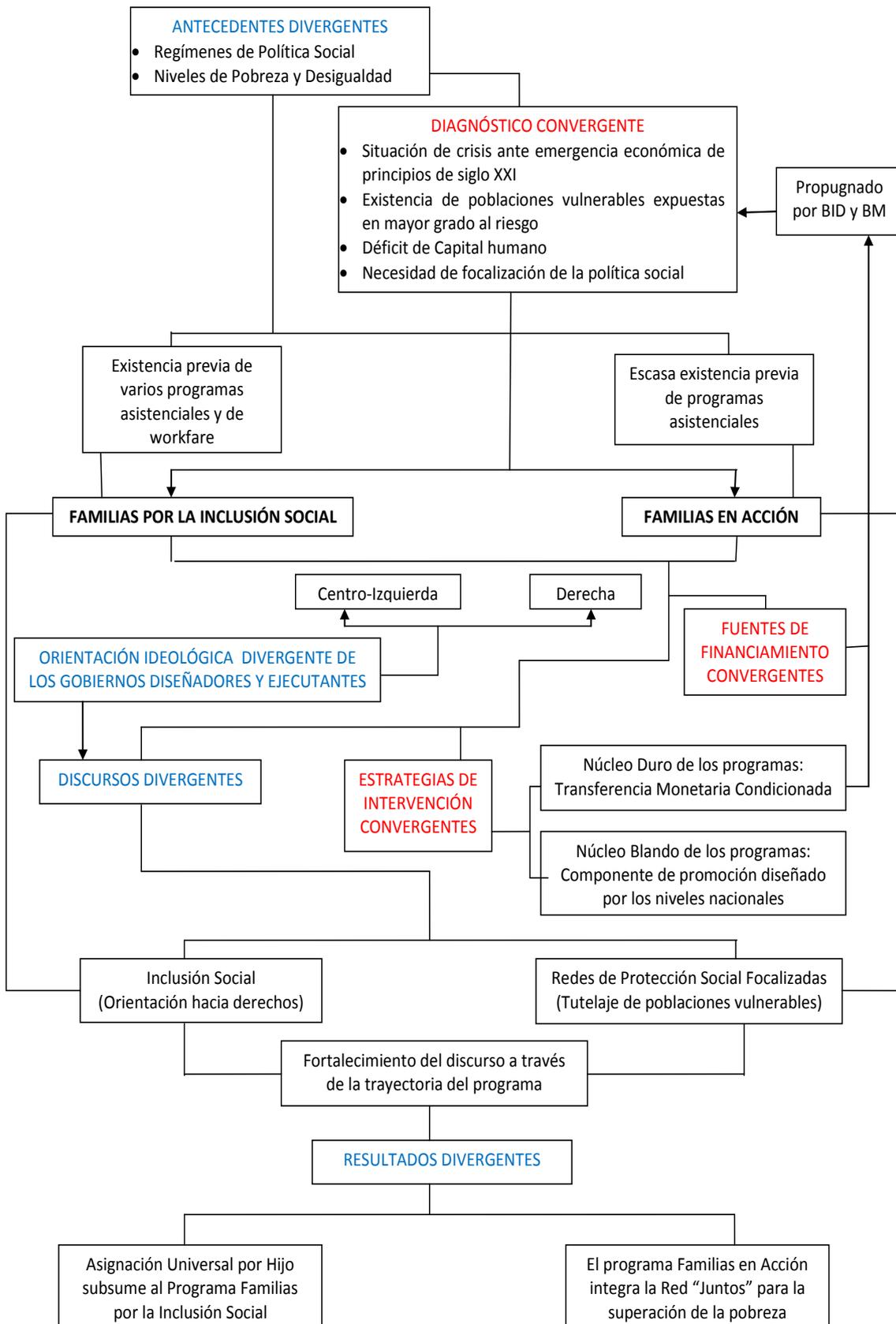
El gobierno de Uribe Vélez puede ser ubicado en la derecha del espectro político, evidenciando continuidad y ampliación de políticas propias del neoliberalismo, que en el campo de la política social se traducen en medidas de extrema focalización y que como en el caso del PFA se inscriben plenamente en la perspectiva propugnada por los OMC sobre el *manejo social del riesgo* y la inversión en capital humano; tal perspectiva se profundizó con el surgimiento de la Red contra la extrema pobreza, centralizada en el PFA.

⁶ En el caso del PFIS, la delimitación del problema expuesta en los documentos nacionales que reglamentaron el programa, decreto 1506/2004 y Resolución MDS 825/2005, se realizó en términos de no superación de la emergencia ocupacional. En el caso del PFA, Por ejemplo el documento CONPES 3144 (2001, pág. 2) consigna: “La recesión económica expone a la población a riesgos de diversa índole, que deterioran su nivel de bienestar. Los riesgos más comunes son la caída en los ingresos, la pérdida de empleo, la disminución del consumo de bienes y servicios básicos, y la reducción de las inversiones en capital humano por parte de las familias más pobres, particularmente en salud y educación”.

Por el contrario, en el caso del PFIS, pese a que contenía el mismo núcleo duro del programa colombiano (diagnóstico, estrategia de transferencia monetaria, población objetivo, focalización) originado desde los OMC, tal tipo de intervención social se fundamentaba en un discurso que hacía referencia a la “inclusión social” y al desarrollo de derechos. Esta desconexión entre la estrategia de intervención social y el discurso en el que se basaba, contribuyó a que el programa realizaría cambios en su diseño en 2009 con el objetivo de acercarse más al énfasis de derechos humanos propuesto en el plano discursivo; sin embargo la aparición de la AUH terminó absorbiendo el programa y acercándose en mayor medida hacia el discurso de inclusión formulado desde el Ministerio de Desarrollo Social.

Tal desconexión entre el discurso y la estrategia de intervención social del PFIS, puede explicarse en algún grado por el hecho de que el programa “heredó” varios de los lineamientos (y también los beneficiarios) del programa de *Atención a grupos vulnerables*, surgido a finales de los noventa bajo las orientaciones del BID, y luego el PFIS fue financiado también por los OMC, por lo que es consecuente que evidenciara los elementos propios de las TMC propugnadas por estos organismos. Pero la diferencia en la retórica expuesta en la normativa, con respecto al programa colombiano y a otros TMC latinoamericanos, puede explicarse a través de la orientación de centroizquierda del gobierno de Néstor Kirchner y del primer período de Cristina Fernández de Kirchner (dada la delimitación temporal de esta investigación). La retórica antineoliberal de tal orientación, se plasmó también en el campo de la política social, buscando diferenciarse de las políticas de la década del noventa a través de este énfasis discursivo en la “inclusión social” y en el desarrollo de derechos.

Ilustración 1. Elementos divergentes y convergentes del ciclo de desarrollo de PFA y PFIS



Fuente: Elaboración propia.

En relación con las semejanzas y diferencias evidenciadas tanto en la estructura de los programas como en su ciclo de desarrollo, es posible también elucidar los elementos comunes y divergentes a partir del análisis de la normativa del PFIS y del PFA.

Pueden señalarse tres semejanzas principales entre el caso argentino y colombiano. La primera de ellas radica en la definición de la problemática como una situación de crisis y la necesidad de mitigar los efectos de la misma, esto implicaría la puesta en marcha de una política temporal que propiciara posteriormente la integración de los beneficiarios en un sistema amplio de bienestar social, una vez superada la situación de crisis; sin embargo, los programas transcurrieron a lo largo del tiempo, instalándose como una política permanente, centro de la atención a la pobreza. Esto aplica también al programa argentino, que discurría hacia una ampliación en una segunda fase a partir del 2009, sin embargo en los hechos, el establecimiento de PFIS como política permanente se ve truncado por el surgimiento en el mismo año de la AUH, que captó a las beneficiarias del PFIS.

La perspectiva de intervención de estos programas, basada en la inversión en capital humano y focalización en las poblaciones más pobres, es común a ambos casos. Igualmente, la definición sobre vulnerabilidad que se rastrea en la normativa, resulta similar en los dos programas, en cuanto refiere a la desinversión de estas poblaciones en activos y falta de oportunidades; difiere sin embargo en el énfasis del PFIS sobre la condición de “inempleabilidad” de sus beneficiarias, mientras que el PFA, acorde a la definición de la problemática y a la perspectiva de intervención, enfatiza la vulnerabilidad de las poblaciones objetivo, dada la mayor exposición a riesgos de éstas y la menor existencia de activos para enfrentarlos.

Puede plantearse que las semejanzas señaladas anteriormente, presentan un sustrato común procedente de la perspectiva e influencia de los OMC en el diseño, ejecución y financiamiento de los programas.

Sin lugar a dudas el discurso explicitado en la normativa de los programas, es la diferencia fundamental entre los casos, puesto que el énfasis que se evidencia en el programa argentino sobre la idea de “inclusión social” y desarrollo de derechos, termina significando el propio cese del PFIS. Pese a que desde el inicio del programa, se hizo explícita esta retórica de inclusión y derechos, las estrategias de intervención del PFIS, así como la definición de la problemática, la focalización y demás elementos expuestos anteriormente, no se condecían con tal discurso. El año 2009 implicaba una gran transformación para el programa, acercándolo en muchos puntos a lo propugnado en el nivel discursivo, sin embargo, lo que terminó aconteciendo fue el establecimiento de la AUH como política con una mayor orientación hacia el enfoque de derechos y de integración social (en términos comparativos con el PFIS y sin perjuicio de las críticas que pueden elevarse a la AUH, que no es objeto de estudio en esta investigación).

El PFA, por el contrario, se fortaleció en la perspectiva de *manejo social del riesgo* y como consecuencia de ello se constituyó en el centro de la Red

“Juntos” contra la extrema pobreza (basada inicialmente en el padrón de beneficiarios del PFA). Esta Red presenta un horizonte de integración favorable, en cuanto propende por una atención coordinada y abarcadora entre los distintos niveles y sectores que hacen al bienestar social (educación, salud, asistencia etc.); sin embargo y más allá de la efectividad de esa coordinación, adolece de la gran restricción que ya se encontraba en el PFA: dado que no otorga titularidad de derechos, continúa enmarcada como una política de contención, focalizada en los más pobres entre los pobres, lo que a su vez implica una discrecionalidad temporal, poblacional y geográfica (pese al refinamiento y los argumentos técnicos de la focalización), que mantiene a los destinatarios dentro de una política para pobres, sin perspectiva de salida y conexión con sistemas de bienestar ampliados, a través del estatus de ciudadanía.

Tabla 2. Semejanzas y diferencias de los programas a partir del análisis de normativas

	PFIS	PFA
Definición de la problemática	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Respuesta a la crisis. Estrategia de mitigación de sus efectos y de contención social ante reformas económicas ▪ Desinversión en los activos de los hogares 	
Perspectiva de intervención	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inversión en capital humano dirigida al rompimiento de la pobreza intergeneracional ▪ Focalización en las poblaciones más pobres 	
Definición de vulnerabilidad	Desinversión de activos	
	Énfasis en inempleabilidad	Énfasis en mayor exposición a riesgos
Énfasis del discurso	“inclusión social” y desarrollo de derechos	Protección social y manejo social del riesgo

Fuente: Elaboración propia

A partir del análisis de las entrevistas a beneficiarias, y en relación con elementos propios del contexto de cada país y de los conurbanos seleccionados, pueden generalizarse algunas características presentes en los discursos de las entrevistadas, que configuran los siguientes perfiles, basados a su vez en aspectos relevantes para la posibilidad de construcción de ciudadanía a través del PFA y del PFIS:

La beneficiaria de Moreno posee experiencia como participante de programas de asistencia social, lo que resulta consecuente con el hecho de que PFIS, recibió sus beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar (PJH) y del programa de Atención a Grupos Vulnerables. Esta beneficiaria participa de centros comunitarios o es usuaria de sus servicios, es decir que ha establecido relaciones con organizaciones de este tipo, de amplia presencia en Moreno.

La beneficiaria de Moreno, además de haberse relacionado con el Estado municipal, provincial o nacional a través de la asistencia, en la mayoría de los

casos ha sido destinataria de servicios gratuitos y universales de educación y salud, en congruencia con los antecedentes y características del régimen de bienestar argentino, señaladas anteriormente. Tal interacción, entre la participación de servicios universales y asistenciales, permite que esta beneficiaria ubique 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 también el programa es percibido como ayuda vergonzante ante la cual se despliegan dos tipos de respuestas, considerando el bajo monto del subsidio: una de estas respuestas expresa frustración por el hecho depender del plan social y ante la falta o precariedad de un empleo; la segunda respuesta 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.

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

Igualmente, las redes primarias y las organizaciones comunitarias gozan de una mayor aceptación en esta beneficiaria, 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 y por esta vía poder establecer quiénes son “merecedores” del programa y quiénes no. Ello debido a que la focalización trae consigo el efecto de polarización dentro de las zonas de aplicación de los programas.

La beneficiaria de Soacha tiene poca o ninguna experiencia en recepción de asistencia estatal, espacio que ha sido ocupado por ONG u organizaciones religiosas. Por ello percibe 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 esta beneficiaria cubre 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, el recibir el beneficio de un programa estatal es visto por las beneficiarias 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 la beneficiaria vincule la duración del programa con el ejercicio del fuero presidencial por parte de un determinado personaje, en este caso Álvaro Uribe Vélez.

Como consecuencia de ello, ante el bajo monto del subsidio, la expresión de la beneficiaria es de resignación, puesto que la ayuda es vista como una suerte de “caridad” que depende de quién la otorga. Resulta llamativo que no se

evidenció en las entrevistas la percepción del subsidio como una estrategia de supervivencia entre otras muchas, pese a que efectivamente estas estrategias (como recurrir a redes primarias) existen. Al contrario de la beneficiaria de Moreno, la beneficiaria de Soacha no termina de integrar el subsidio dentro de la manutención de los hogares, quizás porque de acuerdo a su percepción, 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 puede ser posible que dada la poca experiencia en la asistencia social, esta beneficiaria no haya contemplado el subsidio como una estrategia más para el sostenimiento del hogar, de hecho muy marcadamente se señaló que el dinero se destina exclusivamente para la educación y la salud de los niños; puesto que la beneficiaria argentina tiene el acceso a estos servicios de forma gratuita en muchos casos, tiene a su vez un mayor margen de acción para manejar el subsidio en otros requerimientos del hogar.

Al tiempo que se produce el sobredimensionamiento de la figura presidencial, como se ha mencionado, la beneficiaria de Soacha 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.

La característica particular que se manifiesta en la percepción sobre exclusión, es que para esta beneficiaria tiene un peso muy importante el estar dentro del programa. Es decir que 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 vía 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 tal 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 (éstas últimas usadas en el programa argentino). En síntesis, puede plantearse que para la beneficiaria de Soacha, la polarización social que percibe en su zona es tal que no visibiliza, en primera instancia, otros niveles de exclusión como por ejemplo, en comparación con otras zonas urbanas, o 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 la beneficiaria de Moreno, poseer los atributos requeridos en las variables categoriales implica el acceso al programa; así en el PJJH, la condición de jefe de hogar desocupado y en el PFIS, ser jefa de hogar (proveniente del PJJH) con hijos menores a cargo. Ello, en comparación con el programa colombiano, puede implicar una percepción de menor polarización por zona de aplicación del programa.

Las entrevistas a las beneficiarias de Soacha y Moreno, presentaron como categoría común la escasa auto-referencia como “pobres”, la problemática es definida en términos de precariedad en el trabajo o falta del mismo, que dificulta el sostenimiento del hogar; sin embargo, las beneficiarias 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 consecuencia, se repite en la mayoría de entrevistas la alusión a que son personas trabajadores 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, e incluso en el caso colombiano, hubo referencias sobre la población desplazada que vive en Soacha, como “captadores” de la ayuda estatal y de ONGs, en detrimento de los habitantes del municipio.

Tabla 3. Semejanzas y diferencias a partir del análisis de entrevistas a beneficiarias del PFIS en Moreno y del PFA en Soacha

	MORENO	SOACHA
Intervención social	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Percibida como asistencialismo. Se recibe el plan de forma vergonzante. ▪ Beneficiarios con experiencia en recepción de asistencia estatal 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Percibida como ayuda voluntarista del gobierno de turno. Primera presencia del Estado en los barrios. Expresiones de gratitud ▪ Beneficiarios con mínima o sin experiencia de recepción de asistencia estatal
El subsidio no se percibe como un derecho		
Bajo monto del subsidio	<p>Dos tipos de expresiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ De frustración, por dependencia del programa ▪ Como estrategia de supervivencia, en combinación con otras 	Expresiones de resignación
Exclusión	Escasa auto-referencia como “pobres”	
	Autodefinición de los beneficiarios como “merecedores” del programa, en contraposición con “no merecedores” (“vagos”, en mejor situación económica y algunas referencias a los desplazados, en el caso colombiano)	
	Reclamo por fuentes de trabajo, por sobre el programa social	
	Por fuera del bienestar que recibe el resto de la sociedad, ejemplificado principalmente en acceso al crédito y al empleo	Se percibe como “suerte” la inclusión en el programa y como “injusto” que personas “merecedoras” queden por fuera. Esto es atribuido a desaciertos en el sistema de clasificación del SISBEN
Focalización	Generación de competencia entre pobres	
	Polarización en los barrios (entre quienes reciben el programa y quienes no)	
	Requerimiento de comprobación de necesidades por figuras externas, como asistentes sociales	Comprobación de necesidades por control social de vecinos y beneficiarios

	MORENO	SOACHA
Política diferencial de género	Efecto ambiguo sobre la situación de la mujer <ul style="list-style-type: none"> Positivos: favorecimiento del equilibrio económico dentro del hogar, tendiente al empoderamiento de la mujer 	
	<ul style="list-style-type: none"> Negativos: Desfavorece el asociativismo en comparación con las estrategias previas del PJJH 	<ul style="list-style-type: none"> Positivos: favorece el asociativismo de mujeres por componente promocional
	<ul style="list-style-type: none"> Negativos: encargada "natural" del cuidado infantil, circunscripción al ámbito doméstico 	
		<ul style="list-style-type: none"> Negativos: Mujer como prestadora gratuita de servicios
Organización Social	Profusa	Exigua
Relación con las instituciones	Planes sociales asociados a uso discrecional político, descrédito de la asistencia estatal	Descrédito de los entes locales y sobredimensionamiento de la figura presidencial.

Fuente: Elaboración propia

ENCUENTROS Y DESENCUENTROS EN EL CAMINO HACIA LA INTEGRACIÓN SOCIAL.

La política social, comprendida como un campo de disputa por la hegemonía (Danani, 1996, págs. 32-35), 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 es el caso de los programas de TMC, que se han constituido como centro de la política social de la región en las dos últimas décadas. Ello contribuye a repolitizar 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 las TCM ha venido acompañada de la cientificación del campo, 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.

Desde la perspectiva de los OMC, existen tres argumentos a favor de la implementación de TMC: eficacia en la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza, nivelación del consumo de los pobres y mayor factibilidad política y aceptación social de los programas, debido a la condicionalidad de los mismos.

A ello, se contraponen varias clases 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, 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).

Una segunda clase de crítica se dirige hacia la política social de mínimos vitales que se fundamenta en la perspectiva de gestión del riesgo (Álvarez Leguizamón, 2005; Da Silva, 2004; Coraggio, 2004); la tercera crítica aborda el redimensionamiento utilitarista de la sociedad civil y el tercer sector desde la lógica de los OMC que intervienen en la ejecución de las TMC (Grassi, 2003; Tussie & Casaburi, 2000; Álvarez Leguizamón, 2002b; Suárez, 2005).

A partir del análisis de los casos seleccionados, puede señalarse que 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, su situación es producto de la acumulación de factores que no han permitido su integración social, y que tienen que ver con las causas estructurales de la pobreza y la desigualdad en nuestras sociedades.

Retomando la idea planteada por Estela Grassi (2006, pág. 3) la sociedad salarial ha representado por mucho tiempo la principal forma de integración y cohesión en las sociedades modernas, sin embargo está no contempla a “ocupados pobres” pues concibe que todo aquel que está en condiciones de trabajar está 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.

Estos 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.

Así, la idea de redes de protección y manejo de los riesgos que está presente en los programas de TMC implica que cuando falla el mercado, el Estado aparece para garantizar mínimos vitales. No se puede negar que las TMC 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 que hacemos 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 las TMC son consideradas como un fin en sí mismo y se desconectan de sistemas más amplios de bienestar social, se constituyen como formas asistenciales desvinculadas del conflicto redistributivo, atendiendo únicamente a la insuficiencia de ingreso de los hogares o personas, pero con mínimo impacto en el grado de desigualdad y concentración de riqueza de los países.

Los testimonios de las entrevistadas en los conurbanos analizados, mostraron que pese a historias de precariedad en la inserción laboral -“changas”, trabajos esporádicos, remuneraciones bajas-, las personas siguen añorando y reclamando entrar a hacer 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 dichos beneficios, de los cuales disfruta el resto de la sociedad.

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 la expresión de una de las beneficiarias. 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 integren 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, pág. 88) las Asignaciones Universales implementadas en Argentina y Uruguay⁷, 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 dualización del esquema de bienestar.

El dilema para la política social actual pero también para nuestras sociedades, es establecer cuáles son los sujetos que reconocemos y cuyos intereses y demandas se nos presentan como válidos; la pregunta por 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.

⁷ Asignación Universal por Hijo (AUH) en Argentina y la Asignación Familiar del Plan de Equidad en Uruguay.

El programa colombiano y el programa argentino, 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 efectivamente operar 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. El hecho de que estas formas de política social se presenten desconectadas de derechos y de la obligación que éstos establecen, hace 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”, por más que las medidas técnicas pretendan una condición de objetividad.

El propósito más inmediato de estos programas dirigido a quebrar la transmisión intergeneracional de la pobreza, se ve también restringido por dichos problemas de coordinación, pero sobre todo por la no correspondencia entre las políticas estatales, puesto que se requiere de una confluencia ex-ante, una red cuyos objetivos trasciendan la protección. Pero la idea de confluencia que impera, se produce ex post, con lo cual políticas sociales, económicas y laborales rara vez logran favorecer a una misma población, o los servicios ofrecidos resultan precarios y temporales.

Se ha mencionado también la necesidad de confluencia de varios factores para que la inversión en capital humano pueda efectivamente producir una mejoría en la situación de pobreza, y esto no puede ser obviado por los programas sociales. Puesto que si los programas se plantean como no permanentes, es necesario que posean un horizonte de bienestar según el cual las familias puedan emplear estas formas focalizadas como medios para integrarse en sistemas universales. Pero el problema en los dos programas estudiados es que, como señala una beneficiaria, “dejan a la gente dentro”.

Sintetizando, pueden señalarse los siguientes elementos en cuanto a las posibilidades de construcción de ciudadanía que favorecen los programas analizados:

- 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 cobre la relevancia necesaria, el hecho de que una gran y preocupante cantidad de personas se encuentran por fuera de una comunidad política que reivindique sus derechos. Ello puede tener más importancia en el caso colombiano que en el caso argentino, dado que el PFA se constituyó en muchos territorios como 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. 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 y la trayectoria hacia una política como la AUH.

- Un segundo punto es la centralización de las intervenciones sociales alrededor de estos programas; ello 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.
- Los componentes promocionales pueden señalarse como la principal posibilidad de habilitación de ciudadanía, debido al favorecimiento de 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. Sin embargo, la aplicación del componente promocional a nivel local presenta varias restricciones⁸, de acuerdo a lo evidenciado en las entrevistas de beneficiarias de Soacha y Moreno.
- Los programas señalan que otorgar la transferencia monetaria a través de la madre es una estrategia de empoderamiento de la mujer. Esto puede considerarse cierto en cuanto la asignación de recursos monetarios a la mujer puede favorecer el equilibrio en la relación de poder respecto del hombre; sin embargo, el hecho de que la obligación de la condicionalidad recaiga sobre la mujer, hace que la responsabilidad del cuidado infantil se individualice en ella. Igualmente existe el peligro en estos programas de convertir la participación de la mujer, en una prestación gratuita de servicios.

Dentro de los factores que desfavorecen la construcción de ciudadanía a partir de los programas, pueden plantearse:

⁸ Se refiere a que en las entrevistas, algunas beneficiarias de Soacha señalaron asistir a los espacios promocionales del programa, sólo por la obligación generada por el mismo y no por un interés de participación. Igualmente estos espacios en el municipio de Soacha, se han convertido en espacios administrativos de control de condicionalidades y otros aspectos normativos del programa. La poca interacción de las asambleas en Soacha con funcionarios y otros tipo de actores sociales, así como la no referencia a problemas comunitarios, implican un desaprovechamiento de tales espacios como mecanismos que alienten la formación de sujetos colectivos. Pocas beneficiarias de Moreno señalaron haber participado de las actividades promocionales.

- La mayor restricción, como se ha señalado anteriormente, radica en que los programas no otorgan titularidad de derechos a sus destinatarios, plegado a ello, los fuertes 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 SISBEN colombiano. Esto hace que los programas sean representados 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, ello expone este tipo de instrumentos a un posible uso discrecional político y perjudica la factibilidad y aceptación de los programas en la sociedad.

Esto también trae como consecuencia no deseada, la polarización de las poblaciones donde se ejecuta el programa, entre quienes son beneficiarios y quienes no fueron seleccionados. Igualmente, fomenta el control social de los propios beneficiarios y vecinos para distinguir entre “pobres merecedores” que sí 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.

- El hecho de que el beneficio de los programas se halle atado a la comprobación del cumplimiento de las condicionalidades, es también una restricción a la ampliación de ciudadanía, lo cual se relaciona con el punto anteriormente señalado, 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, es decir, inscribirse en los mismos sistemas de información y a través de los mismos mecanismos que el resto de la sociedad. De hecho, las modificaciones de PFIS diseñadas en el 2009, reemplazarían 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 de los mismos”. Ambos programas consignaban la culminación del subsidio por incumplimiento con 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 no se diseñaron en los programas mecanismos para realizar seguimiento y evaluación de la superación de la situación de pobreza de las familias; es decir que una familia puede continuar en tal

situación aunque sus hijos terminen el ciclo educativo y pierdan el subsidio del programa. Ello 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.

Esto 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 formas 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; como señala Grassi (2006, pág 12), al recuperar este principio como horizonte, 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

- Si bien se ha señalado que las estrategias de promoción de los programas exhiben elementos favorables a la construcción de ciudadanía, 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 como un obstáculo para dicho proceso, dado que se corre el peligro de convertirlos en prestadores gratuitos de servicios, como ya se ha mencionado anteriormente. Es recomendable que los destinatarios de los programas, como las organizaciones sociales y comunitarias, puedan participar del debate y decisiones de las políticas sociales desde el primer momento del ciclo de las mismas, 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.

El diseño del componente promocional del programa colombiano, que aún se encuentra vigente, evidencia una dirección diametralmente opuesta a la base conceptual del componente remunerativo. Su experiencia de vinculación de madres es efectivamente una herramienta que puede contribuir con la constitución de un sujeto colectivo, pero la aplicación de esta estrategia en los municipios puede ser distorsionada como sucede en el caso de Soacha. El vaciamiento del propósito de asambleas y “encuentros de cuidado”, está dirigiendo estas reuniones hacia la simple aglomeración de individuos y entonces en ese momento se manifiesta el peligro inminente del uso clientelar de tales espacios. La principal debilidad de estas asambleas y encuentros es su desconexión con la comunidad e incluso con formas más organizadas de la sociedad civil; no se trata de usurpar los espacios constituidos para estas mujeres, se trata de mostrar las otras posibilidades de tales espacios, puesto

que la idea de constitución de sujetos colectivos está presente en el nivel de diseño del componente, pero en la ejecución requiere de ciertos apoyos como los que por ejemplo pueden brindar las organizaciones de la sociedad civil, grupos comunitarios y universidades. Estas organizaciones pueden sumarse como un actor más en las asambleas y encuentros favoreciendo el impulso surgido desde las mismas beneficiarias; se trata entonces de facilitar herramientas para estos espacios, no de colonizarlos. Tender puentes entre la fuerza de la vinculación de estas mujeres y los problemas de la comunidad, el reunirse para algo más, en última instancia hacer efectiva la acción colectiva.

La hipótesis que orientó la investigación, señalaba que el PFA y el PFIS poseen componentes promocionales de orientación nacional que pueden favorecer el objetivo de construcción de ciudadanía, mientras que el núcleo duro (diagnóstico, estructura del programa y transferencia monetaria condicionada) proveniente de las orientaciones de OMC, se distancia de dicho objetivo, y constituye a los programas en instrumentos de contención social. El programa colombiano es coincidente con la perspectiva de los OMC y lo explícita en su normativa, mientras que el programa argentino –pese a contener dicho núcleo duro-, se enmarca en un discurso de “inclusión social” y derechos que no se condice con la estrategia de intervención que finalmente ejecuta el PFIS.

A lo largo de la ejecución de los programas, el PFA se fue fortaleciendo en esta perspectiva de protección social y manejo del riesgo; al tiempo que se ensayaba su uso como respuesta a la problemática del desplazamiento forzado y de las comunidades indígenas, se encaminaba también a la atención de la extrema pobreza. En primera instancia puede señalarse que la Red JUNTOS-UNIDOS avanza en cuanto a contemplar elementos de graduación o salida de los programas de asistencia, es decir considerar el horizonte de integración de las familias pobres en el sistema general de protección social; igualmente avanza en el establecimiento de gestores sociales que acompañen a las familias y en la coordinación intersectorial para la estructuración de política social. Retrocede en el incentivo de la generación de acción colectiva por parte de los propios beneficiarios, al tiempo que aumenta el estricto direccionamiento e intromisión en la vida familiar. El objetivo de ampliación de derechos y ciudadanía sigue ausente. Considerando que el PFA fue la base del padrón de beneficiarios de esta red y es el principal programa del Estado para la atención a la pobreza, es necesario tener presentes los efectos de polarización, estigmatización y sentimiento de injusticia que la extrema focalización del mismo produjo en los beneficiarios y en las zonas de ejecución del programa.

Evidentemente 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, una vía posible para el programa colombiano es 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 del programa colombiano, evidenció un discurso dirigido a la “inclusión social”. Las razones para esto, de acuerdo al análisis realizado, 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 esta 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 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 en la incorporación activa de los organismos de la seguridad social en su instrumentación.

Vale la pena señalar algunas cuestiones en torno a la AUH, que resultan válidas también para los programas de TMC. Rubén Lo Voulo (2010), uno de los principales propulsores del Ingreso Ciudadano (IC) en América Latina, considera que la AUH hace parte de los programas de TMC existentes en la región pero que al mismo tiempo, es junto con el *Bolsa Familia* de Brasil, el único programa de Latinoamérica que es 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 y 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, este formato 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 Voulo señala también que, la variante de focalización adoptada en la AUH permite conjeturar que su cobertura puede alcanzar niveles más amplios que otros programas de TMC. Sin embargo, no se logra la cobertura universal y 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 que a mejor empleo y salario, mejor complemento de ingresos por hijos e hijas a cargo.

Igualmente 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 el autor, al igual que en el resto de América Latina, en Argentina los impuestos indirectos y sobre el salario ocultan la débil carga tributaria sobre los ingresos personales, los patrimonios y el capital. Lo Voulo concluye que los programas de TMC están organizados bajo principios que son opuestos con aquellos que organizan la propuesta del IC. Sin embargo señala que es probable que la variante argentina, AUH, logre impactos distributivos más progresivos y una cobertura mucho más amplia que el resto de TMC 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. En estos aspectos, se podría decir que la AUH representa un avance con respecto al resto de los programas de TMC en América Latina. No obstante ello, para el autor, la AUH al igual que el resto de TMC, sigue mostrando “la preeminencia del paradigma asistencial-represivo y productivista que impregna a la política social de América Latina desde hace décadas” (Lo Voulo, 2010, pág. 24).

El debate de la política social en nuestros países requiere entonces dimensionar el papel de la redistribución, 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.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Leguizamón, S. (2002). Capital social y concepciones de la pobreza en el discurso del Banco Mundial, su funcionalidad en la "nueva cuestión social". En L. Andrenacci (Ed.), *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Al Margen.
- Álvarez Leguizamón, S. (2005). Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza . En S. (. Álvarez Leguizamón (Ed.), *Trabajo y producción de la pobreza en latinoamérica y El Caribe : estructuras, discursos y actores*. . Buenos Aires: CLACSO.
- Barbeito, A., & Lo Voulo, R. (1998). *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Bourdieu, P. (2000). Sobre el poder simbólico. En *Intelectuales, política y poder* (A. Gutiérrez, Trad.). Buenos Aires: UBA/ Eudeba.
- Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL, C. E. (2011). *Panorama Social de América Latina 2011*. Santiago de Chile: CEPAL; ECLAC.
- Coraggio, J. L. (2004). *De la emergencia a la estrategia*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Da Silva, V. (2004). La sociedad civil, entre la ciudadanía y la filantropía En: Danani, C. (comp.): *Política social y Economía social: debates*

- fundamentales . En C. (. Danani, *Política social y Economía social: debates fundamentales*. Buenos Aires: UNGS;OSDE;Editorial Altamira.
- Danani, C. (1996). Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de la población-objeto. En S. (. Hintze (Ed.), *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*. Buenos Aires: UBA.
- Departamento Nacional de Planeación . (2000). Documento CONPES 3081. Plan Colombia. Red de Apoyo Social: programas de subsidios condicionados y capacitación laboral de jóvenes desempleados de bajos recursos. Bogotá: Consejo Nacional de Política Económica y Social.
- Departamento Nacional de Planeación. (2001). Documento CONPES 3144. Creación del sistema de riesgo y fondo de protección social. Bogotá: Consejo Nacional de Política Económica y Social.
- Esping-Andersen, G. (1993). Una reespecificación del Estado de Bienestar. En *Los tres mundos del estado de bienestar*. Valencia: Alfons el magnanim ; Generalitat Valenciana.
- Frigotto, G. (1998). Educación como capital humano: una teoría que sustenta el sentido común. En *La productividad de la escuela improductiva*. Madrid: Lice; Miño y Dávila.
- Grassi, E. (2003). *Política y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Buenos Aires: Espacio.
- Grassi, E. (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.
- Heller, A. (1996). *Una revisión de la teoría de las necesidades*. Barcelona: Paidós.
- Lo Voulo, R. (2010). *Documento de trabajo No. 76. Las perspectivas de Ingreso Ciudadano en América Latina. Un análisis en base al "Programa Bolsa Familia" 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.
- Midaglia, C. (2012). Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. Entre el liberalismo y el retorno del Estado. *Nueva Sociedad, Mayo-Junio(239)*, 79-89.
- Neiman, G., & Quaranta, G. (2007). Los estudios de caso en la investigación sociológica. En I. Vasilachis de Gialdino (Ed.), *Estrategias de investigación cualitativa* (págs. 213-237). Buenos Aires: Gedisa.
- Serrano, C. (Agosto de 2005). La política social en la globalización. Programas de protección en América latina. (CEPAL, Ed.) *Serie Mujer y Desarrollo*.
- Suárez, A. L. (2005). Erosión del modelo de estrategias de supervivencia. Hacia un nuevo paradigma que de cuenta del agotamiento de los recursos de los hogares pobres marginales. En *Erosión de las estrategias de supervivencia en contextos de creciente pobreza. Vulnerabilidad y agotamiento del capital social en hogares de asentamientos precarios del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Tesis Doctoral. Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.
- Tilly, C. (1991). *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes* (1ª en castellano ed.). Madrid: Alianza.
- Tussie, D., & Casaburi, G. (2000). La sociedad civil y Los Bancos Multilaterales de Desarrollo. En *Luces y sombras de una nueva relación. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Sociedad Civil*. Buenos Aires: FLACSO; Temas Grupo Editorial.