XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Transferencias Condicionadas de Ingresos para Adolescentes y procesos de ampliación de derechos. Una relación contradictoria.

Valeria Llobet y Alberto Minujin.

Cita:

Valeria Llobet y Alberto Minujin (2009). *Transferencias Condicionadas de Ingresos para Adolescentes y procesos de ampliación de derechos. Una relación contradictoria. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/000-062/632

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto*. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org*.

Transferencias Condicionadas de Ingresos para Adolescentes y procesos de ampliación de derechos.

Una relación contradictoria.

Valeria Llobet
CONICET / UNSAM

Alberto Minujin
The New School, GPIA - OLA

La presente ponencia explora tres de los primeros programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos enfocados en población adolescente: el ProJovem Adolescente de Brasil, el Opportunity NY de la ciudad de Nueva York y el Proyecto Adolescente de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. Con diferencias y similitudes entre sí, los programas comparten la definición del problema a abordar como exclusión o desconección adolescente. La extensión de las TCI (CCT en inglés) a la población adolescente y a una

definición del problema que excede la pobreza por ingreso (tal el foco canónico de estos programas) es relativamente novedoso. La aproximación utilizando el marco de exclusión, amplía la problemática a dimensiones que no son las habituales en muchos de los estudios sobre CCTs. En este sentido, es oportuno estudiar estos programas a la luz de los debates sobre los significados y alcances de inequidad, ciudadanía e inclusión. Las preguntas que se abordarán en esta ponencia exploran las dimesiones prácticas involucradas en la definición de inclusión y de ciudadanía subyacente a los programas.

Cada caso es caracterizado en las mismas dimensiones descriptivas, y el análisis es tanto inductivo (con la consideración de las particularidades de cada caso singular) como deductivo (a partir de la aplicación de preguntas teóricamente significativas a los tres casos). Los datos utilizados provienen de entrevistas, relevamiento, entrevistas electrónicas, y datos secundarios (documentación oficial, evaluaciones y monitoreos).

La ampliación de la ciudadanía infantil en las políticas sociales

A partir de la suscripción de la Convención de Derechos de la Infancia, del desarrollo basado en derechos promovido por agencias internacionales, y de las tendencias a la reformulación del consenso dominante en la década pasada respecto al estado mínimo, han confluido en delinear las políticas sociales dominantes. Éstas desarrollan las siguientes tendencias: una concentración de esfuerzos por parte de los estados en la infancia, un creciente interés por reducir la pobreza infantil y un consenso general respecto a la consideración de los niños/as como ciudadanos. No obstante ello, hay razones para sostener dudas respecto a la extensión y sostenibilidad de tales logros. Más aún, parece posible encontrar en el tipo de enfoques dominantes la semilla de la terminación de "la ciudadanía tal como la conocemos", parafraseando la poco feliz frase del ex presidente Clinton refiriéndose a la protección social en Estados Unidos.

La iconización de los niños/as y adolescentes como "inversión" y como "capital humano" de las sociedades en sí mismos implica una interpretación de los niños como "en desarrollo", "en proceso", y no como seres actuales (Fawcett, 2004 en Lister, 2006): "*el*

énfasis actual en las expectativas de vida de los niños requiere enraizarse en una preocupación equivalente respecto del bienestar infantil y el florecimiento de los niños como niños" (Lister, 2006: 330).[i]

Dobrowlsky y Lister (2002) llaman la atención sobre el hecho de que enmarcar la ciudadanía mediante la adopción de un discurso de exclusión social supone un giro hacia una instrumentalización de aquella. En este contexto, responsabilidades y obligaciones son promovidas por sobre los derechos, y las nociones de ciudadanía más amplias sucumben ante objetivos económicos. Al mismo tiempo, éstas concepciones estrechas de ciudadanía son entrelazadas con dimensiones morales que regulan los comportamientos de madres y padres, eclipsando su propio bienestar y sus derechos detrás del bienestar futuro de los hijos (Lister: 2006).

La inequidad y la desigualdad en el presente son eludidas a través de un proceso particular de re-enmarcamiento: "[el estado de inversión social] *enfoca en las necesidades de grupos específicos de niños, pero presta poca atención a los determinantes estructurales y de clase social, consecuentemente reinterpretando el asunto como uno de responsabilidad personal en la meta de equiparse uno mismo para poder tomar ventada de las oportunidades de vida*" (Hendrick, 2005: 56).[ii] Este giro personalista en la base de la nueva agenda de la política social parece ser un caso de luchas por la politización y de-politización de necesidades y demandas (Fraser, 1991). Dado este contexto, ¿qué implicaciones prácticas tiene este giro, promovido como el eje de redefinición de las políticas sociales, al considerar la extensión del modelo de CCT a la población adolescente?

Presentación de los Programas

Desarrollados en tres países cuyas situaciones socio-económicas y tradiciones de protección social son diversas, no obstante comparten situaciones de desigualdades persistentes, en especial respecto a la plena inclusión social de las nuevas generaciones. Al mismo tiempo, los tres estados[iii] proponen un desplazamiento relativo del foco lógico de

[i] Trad. Ppia.
[ii] Trad. Ppia.
[iii] Nacional en el caso de Brasil, provincial en el caso argentino y local en el caso estadounidense.

las CCTs conocidas, en tanto no se dirigen a paliar la "des-inversión en capital humano" producida por las estrategias de los hogares para lidiar con la pobreza por ingresos. En efecto, ninguno de los programas propone que las y los adolescentes pobres tienen razones de índole económicas para dejar de asistir a la escuela o no ingresar al mercado de empleo. Más aún, lo que mirando a los niños/as es definido como pobreza, al enfocar en los adolescentes es definido como desconexión o exclusión. Presentaremos brevemente algunas características salientes de los programas para fundamentar luego algunos señalamientos analíticos. Éstos no son de índole estrictamente comparativa, dado que tanto las fuentes como los tipos de datos divergen entre casos.

CUADRO 1: Características principales de los programas

	Opportunity NYC	ProJovem Adolescente	Proyecto Adolescente
Definición del problema	Desconexión en relación con la escuela y el trabajo. Falta de motivación para estudiar, graduarse y progresar en la escuela.	Abandono escolar, embarazo adolescente, tasas de homicidio altas, bajo rendimiento escolar.	Exclusión en relación con pobreza e inequidad.
Definición de la población	Doble. Adolescentes y niños/as en situación de pobreza para la focalización, y adolescentes "outsiders" en las caracterizaciones.	Adolescentes viviendo en situación de pobreza y beneficiarios de programas seleccionados.	Adolescentes en situación de vulnerabilidad social.
Magnitud del problema	165.000 jóvenes (16-24) desconectados de la escuela y el trabajo, o bajo la línea federal de pobreza (25% del total de personas en el rango etáreo en New York City).	4.5 millones de personas entre 15 y 29 fuera de la escuela sin completar la secundaria y desempleados.	500.000 jóvenes y adolescentes fuera de la escuela y el trabajo.
Transferencia y condicionalidades	Montos de hasta U$1800 al año. LP hogares: U$ 25.000 anuales (cálculo federal) Condicionalidades altamente monitoreadas. Asistencia escolar, pase de librería, pasar de	Montos de hasta U$ 328 al año LP aprox. U$ 1428 anuales (a IBGE, 09/08) Condicionalidades: 70% de asistencia a las actividades del programa (1200 hs en 12.5 hs semanales durante 2 años), 75% de asistencia a	Montos de hasta U$ 252 al año. LP aprox U$ 792 anuales mensuales (04/09 INDEC)[iv] Condicionalidades: asistencia a las actividades del programa (variable), asistencia o retorno a la escuela,

[iv] Existe consenso entre los/as investigadores sociales respecto a que la modificación de las formulas de cálculo realizadas por intervención del Ejecutivo Nacional en 2007 subestiman la inflación y la pobreza por ingresos.

	grado, exámenes anuales, acumulación anual de créditos, logros en los exámenes anuales.	la escuela, realizar actividades comunitarias y respetar las reglas de convivencia grupales.	actividades comunitarias, y respetar las reglas de convivencia.
Metas de las condicionalidades	Cambios comportamental y de valores. Cambios en aspectos tales como: grupo de referencia, imagen en el vecindario, recompensas por logros. Logros educativos.	Educación ciudadana. Formación laboral en contextos informales. Transformación de normas sociales a través de las normas grupales. Inserción escolar	Formación laboral en contextos informales. Cambios culturales y comportamentales mediante actividades comunitarias. Mejorar el rendimiento académico mediante actividades extraescolares en contextos informales. Inserción escolar

Fuente: nuestro desarrollo en base a documentación oficial y entrevistas.

Dimensiones de los programas y ampliación de ciudadanía

¿Cuáles son los ejes por los que pesquisar las direcciones en las que se dirimen los derechos de la población? En primer lugar, recogiendo las críticas de organizaciones y activistas,[v] es necesario revisar la proporción que representan los recursos distribuidos respecto de los necesarios.[vi] En el caso de Opportunity NYC, el monto potencial destinado a los hogares supone un máximo del 24% del total anual de ingresos necesarios.[vii] Respecto a los ingresos potenciales para las/os adolescentes, su máximo alcanza, por ejemplo, un 39% de los aranceles anuales de la universidad estatal (www.york.cuny.edu/bursar/tuition-fees.html, otoño 2009). El máximo posible, es necesario aclarar, no cuenta con un piso mínimo garantizado. En el caso de Brasil, el monto máximo por hogar alcanza al 78% de los ingresos necesarios para no ser considerado pobre por ingresos. El monto mínimo garantizado alcanza al 26% de los ingresos. El monto mensual por adolescente alcanza a ¼ del salario mínimo. Finalmente, el caso del Proyecto Adolescente es relativamente difícil, en tanto no se vincula directamente con las transferencias realizadas a hogares. En este

[v] La Coalición contra el Hambre de la ciudad de NY estimó que el presupuesto total destinado a las personas en situación del pobreza del estado de New York alcanza a U$ 150 por persona por año. Las estimaciones del CELS en Argentina relativas al peso de la transferencia del Plan Jefes y del Programa Familias indican que los mismos son insuficientes respecto del monto necesario.

[vi] Este cálculo supone sólo aquello que es provisto por el mercado. Las transferencias producidas por los servicios públicos no son incluidas, lo que implica una discusión.

[vii] El programa se atiene a la "Regla de Oro" del Banco Mundial, relativa al máximo de subsidio que no se asocial con des-incentivo laboral.

sentido, el monto directamente entregado a adolescentes alcanza a cubrir dos pasajes diarios a valor mínimo, a diciembre de 2008.

En su sentido empírico, "inclusión social" implica el acceso a la universidad, o a un empleo decente, o poder trasladarse en la ciudad. En estos sentidos, los programas conciben de maneras diferentes la relación entre el monto de dinero disponible y sus resultados en tales términos prácticos. Los balances a hacer son varios. Entre ellos, la relación entre los ingresos totales familiares y la proporción que reciben las/os adolescentes, y su asociación con estrategias que permitan a los mismos sortear los obstáculos locales que terminan en exclusión institucional y en pobreza. Algunos estudios que enfocan en las clases medias muestran cómo la desigualdad es creciente entre población con el mismo nivel de educación. Ello depende de sus carreras y posiciones en el mercado de trabajo, y muy probablemente también de sus redes sociales (Minujin, 2007). Ello obliga a cuestionar la habilidad de los enfoques desarrollados por los programas a la hora de alterar las causas de la desigualdad y la creación de pobreza en las nuevas generaciones. Estos programas comparten, en términos generales, las limitaciones de las estrategias de CCTs para la ampliación o adquisición de los derechos sociales y en general la ampliación de ciudadanía sustantiva.

Los distintos problemas definidos en el diseño se relacionan con exclusión y desconexión además de pobreza. De esta dimensión surge otra dimensión de peso para explorar las interacciones posibles entre los programas y los derechos de la población. En Brasil y Argentina, y aquella es tanto institucional (fuera de la escuela y fuera del trabajo) como social, mientras que las soluciones pensadas descansan en el desarrollo individual de capacidades y habilidades. Ambos programas, por el otro lado, tratan de despegar hacia definiciones de los problemas más ligadas al campo social, mediante la relación entre desigualdad o inequidad, exclusión y derechos.

El *Proyecto Adolescente* tiene metas muy amplias que parecen suponer un entendimiento de la exclusión como la situación en que los adolescentes están inmersos. Además, implican que las políticas sociales actuales están fallando en incluirlos en la sociedad, y parecen sostener

una perspectiva de ciudadanía activa por parte de las/os adolescentes. En sus fundamentos, llama a la responsabilidad social en la construcción de oportunidades y perspectivas de futuro para las/os adolescentes: "*resulta prioritario buscar alternativas de inclusión de carácter colectivo, asociativo y solidario, que además contribuyan al ejercicio de la responsabilidad social compartida, configurando un espacio en el que puedan confluir los aportes de los diferentes actores de la sociedad, ampliando las oportunidades y perspectivas de un futuro de desarrollo para los jóvenes de la provincia"* (http://www.desarrollosocial.gba.gov.ar/programas/e04_descripcion.htm). Notablemente, ésta concepción se relaciona con problemas de criminalidad, en tanto una de las metas del programa es "*Prevenir y evitar la judicialización y la consecuente institucionalización de los niños, niñas y adolescentes"*.[viii] No obstante, durante todo el 2008, el Ministro afirmó públicamente en la mayoría de sus intervenciones que los adolescentes condenados socialmente como violentos o criminales eran aquellos excluidos por la sociedad, y no necesariamente criminales. Esta amplia definición de la interrelación entre pobreza, desigualdad y exclusión falla en desarrollar un modelo de determinación sólidamente establecido. En tanto tal, abre la puerta para definiciones abstractas de desigualdad y exclusión que no se llevan muy bien con la vida diaria de las/os adolescentes. Como ha sido consistentemente establecido por diferentes académicas/os de los estudios de género y desarrollo y de ciudadanía, la igualdad abstracta puede actuar, y muchas veces lo hace, como una determinante de la reproducción de la desigualdad (Cornwall, 2002; Kabeer, 2002; Devine, XXX, White, 2002, LLobet, 2007).

En el caso del *ProJovem Adolescente*, la problemática vinculación de exclusión y criminalidad es parte de sus antecedentes, en tanto el Proyecto Agente Jovem contaba entre sus objetivos la reducción de la criminalidad juvenil.[ix] La definición más general del programa vincula de manera directa la asistencia social con los derechos ciudadanos, apelando en la fundamentación a la constitución reformada en 1988. De este modo, también este programa procura construir una argumentación de raíz societal y no individualista. La coordinación federal de los contenidos de los proyectos agrega un diálogo entre niveles,

[viii] *Propiciar el acceso en condiciones de igualdad de los adolescentes a los bienes sociales y servicios de la comunidad. Hacer partícipe de las políticas sociales al adolescente, la familia y la comunidad, procurando una participación activa, creativa, comprometida y consciente de la sociedad y sus organizaciones.*

[ix] El óbice necesario es que hay amplios sectores plenamente incluidos cuya permeabilidad a los delitos no es menor, sólo cambia el tipo de delitos al que pueden acceder.

ausente en el *Proyecto Adolescente*. Dentro de éstos contenidos, la presencia de educación para la ciudadanía como eje articulador agrega coherencia a los planteamientos. No obstante, las relaciones entre pobreza, exclusión social, exclusión institucional, cultura, siguen siendo relativamente indefinidas e intercambiables.

Las dimensiones que construyen el problema de la "vulnerabilidad adolescente" son las altas tasas de embarazo adolescente, y las altas tasas de homicidio juvenil (DPSB, 2007).[x] Se mencionan la alta incidencia de mortalidad en la población mayor de 14 años, y la sobre-edad de las/os adolescentes miembros de hogares perceptores del Bolsa Familia. El Departamento de Protección Social también haya una tendencia al reingreso entre adolescentes entre 15 y 17 que podría deberse a los resultados del programa Bolsa Familia (por ejemplo debido a la interacción del PETI y los incentivos a la asistencia escolar).

Dentro del proceso de diseño basado en opiniones de expertos, el programa tomó dos grandes fuentes para caracterizar a la población adolescente. Por un lado, la Community Social Services New York, cuya concepción sobre los jóvenes y adolescentes "desconectados" vincula el problema con discriminación étnico / racial en el mercado de trabajo, la expulsión del sistema educativo, la falta de experiencia laboral, y la maternidad temprana en condiciones de falta de soportes como guarderías (Levitan, 2005). Estas posiciones, no obstante, no parecen haber informado el diseño de Opportunity, ni en su versión Spark ni en Family Rewards. Por el contrario, éstos se basan en las posiciones sostenidas pro Harvard Equity Lab, a cargo del profesor Fryer. Éste sostiene que los estudiantes pobres no tienen razones para valorar la educación, dada su falta de ejemplos respecto de lo que la educación puede hacer para mejorar sus vidas. Dada esta situación, las/os estudiantes necesitan incentivos materiales para estudiar, ir bien en los exámenes, interesarse en inscribirse en la biblioteca, etc. En tanto los esfuerzos de los adolescentes se entienden como logros personales, y por lo tanto son pagados individualmente en Family Rewards, se supone que no suman presiones por parte de la familia por lograr un ingreso mayor para el grupo. Como discute Morais, el programa puede estar favoreciendo no el

[x] El dato oficial no aclara si se trata de homicidios cometidos por adolescentes, o de los que los adolescentes son víctimas, o ambos.

esfuerzo escolar sino las diferencias en los capitales familiares y en el conocimiento de inglés (Morais, 2009).

Los programas parecen también compartir los supuestos morales que Levitas (2002) halló en el discurso sobre exclusión del Nuevo laborismo, altamente generizado sin hablar en absoluto de género. El embarazo adolescente es un problema femenino, la criminalidad es un problema masculino. Ello informa la focalización en el Proyecto Adolescente, que incluye aproximadamente 7 varones cada 10 participantes. La evaluación del ProJovem por su parte no parece tomar en cuenta la dimensión de género. Por ejemplo, la muestra de evaluación está construida a partir de una distribución demográfica, con ninguna referencia a la distribución del sexo de los adolescentes participantes.

Consideraciones finales

Habría una tensión entre la complejidad de las vidas de los adolescentes y las tendencias diagnósticas seguidas por los programas. Por un lado, éstos procuran desarrollar respuestas integrales a los problemas definidos, pero estas definiciones holísticas y amplias pueden transformarse en una lista de problemas sin consideración de su interrelación, ni de la manera en que funcionan en la vida cotidiana.

Las/os adolescentes enfrentan varias desventajas, y su posición se relaciona con la posición socio-económica del hogar, sus propias identidades culturales y etarias, y éstas son múltiples y divergentes. Las/os adolescentes están incluidos o excluidos de contextos institucionales, lo que al igual que los discursos de género, plantea discursos generacionales para interpretar y entender las demandas adolescentes.

Tal como propone Young, la justicia social tiene que ser conceptualizada enfocando en las condiciones institucionales necesarias para el desarrollo y ejercicio de derechos. Ello implica entender la justicia social en términos de opresión (el constreñimiento institucional para el auto-desarrollo) y de dominación (los límites institucionales a la autodeterminación) (1997, en Jones y Gaventa, 2002: 17). La pregunta aquí es, entonces, cómo los programas

enmarcan la relación entre desigualdad y las personas, en qué dimensiones o fuentes de exclusión se basan para responder a los problemas y hasta qué punto consideran las dimensiones institucionales de poder.

Como considerar la exclusión de la ciudadanía universal es un punto discutible en el caso de las/os adolescentes. Es necesario extender la concepción de exclusión para alcanzar las múltiples y superpuestas opresiones y desventajas que las/os adolescentes enfrentan dada la desigualdad generacional y las relaciones interetarias. Las diferencias de poder, las representaciones sociales y las exclusiones legales específicas dan forma a las exclusiones. Pero no pueden ser vistas como actuando solas, y las dimensiones económicas tienen un lugar determinante. Como afirma Fraser (1997), la injusticia y la exclusion siguen dos caminos: la injusticia económica en la forma de desigualdad y la injusticia cultural en la forma de disrespeto. Basándose en Fraser, Kabeer argumenta que "diferentes formas de desventaja tienen sus propias lógicas distintivas y sus respuestas estratégicas" (2000:86). Considerando estas perspectivas, los puntos de vista de los programas respecto de los problemas enfrentados por las/os adolescentes caen en diferentes celdas para considerar la ciudadanía: la ausencia en el caso de Opportunity NYC, y lo que puede ser nombrado como una presencia migrante: no totalmente en el campo de la justicia social, pero moviéndose fuera del comportamiento individual, como los casos de ProJovem and Proyecto Adolescente.

Es necesario considerar, no obstante, hasta qué punto algunas de estas interpretaciones despolitizan tanto la consideración de la población como de sus problemas y derechos. Finalmente, los principales resultados permiten situar la migración de significados que adquieren igualdad, inclusión y ciudadanía, desde espacios de significación más sociales y públicos, a otros más individualizados y ubicados en escenarios de mercado. En este sentido, es posible sostener una hipótesis de despolitización de necesidades, en tanto son el mercado y el dominio privado o cuasi-comunitario los que aparecen como el escenario legítimo para la expresión de demandas y necesidades

Referencias

- Cornwall, Andrea (2002) Making spaces, changing places: situating participation in development. IDS Working Paper 170.
- Devine, Dympna (2002): Children's citizenship and the structuring of adult–child relations in the primary school, en *Childhood*, Vol. 9(3): 303–320.
- Dobrowlsky Alexandra y Lister Ruth (2002) Social Exclusion and Changes to Citizenship: Women and Children, Minorities and Migrants in Britain. Paper Prepared for Canadian Political Science Association Annual Meetings University of Western, London Ontario June 2-4, 2005
- Fraser, Nancy (1997). *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Santafé de Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes.
- Fraser, Nancy (1991); "La lucha por las necesidades: Esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío" Revista Debate Feminista. Marzo 1991
- Hendrick, (2005): *Child welfare and social policy: an esencial reader*.
- Gaventa, John y Jones, Emma (2002) Concepts of Citizenship: a review. IDS Development Bibliography 19.
- Kabeer Nayla (2000) Inclusive citizenship: meanings and expressions. Zed Books, Londres.
- Kabeer, Nayla (2002) Gender Equality, Poverty Eradication and the Millennium Development Goals: Promoting Women's Capabilities and Participation. Gender & Development Discussion Paper Series No. 13 Levitas, Ruth (2005). *"The Inclusive Society"? Social Exclusion and New Labour*. Ed. Palgrave.
- Lister, R (2006): Children (but not women) first: New Labour, child welfare and gender. En *Critical Social Policy*, Vol 26(2), pp. 315-335.
- Minujin, Alberto (2004) The Middle Class: Seduced and Abandoned EDHASA

Publishing, Argentina, June 2004

- Morais de Sa e Silva, Michelle (2009) New York's Brand-new Conditional Cash Transfer Programme: What if it Succeeds? Internacional Poverty Center, One Pager 60. www.undp-povertycentre.org
- White, Sarah (2002): Being, Becoming and Relationship. Conceptual Challenges of a Child Rights Approach in Development. En *Journal of International Development* 14 (8).