

LA INTERVENCIÓN SOCIAL EN EL INICIO DEL SIGLO XXI: TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN EL ORDEN GLOBAL



Angélica De Sena
Editora

**LA INTERVENCIÓN SOCIAL
EN EL INICIO DEL SIGLO XXI:
TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS
EN EL ORDEN GLOBAL**

**Angélica De Sena
Editora**

La intervención social en el inicio del siglo XXI : transferencias condicionadas en el orden global / Angélica De Sena ... [et al.] ; editado por Angélica De Sena. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Estudios Sociológicos Editora, 2018.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-3713-27-9

1. Sociología. 2. Administración de Políticas. I. De Sena, Angélica II. De Sena, Angélica, ed.

CDD 301

Diagramación y corrección: Juan Ignacio Ferreras

Diseño de tapa: Romina Baldo

Imagen de tapa: Ignacio Pellón

© 2018 Estudios Sociológicos Editora

Mail: editorial@estudiosociologicos.com.ar

Sitio Web: www.estudiosociologicos.com.ar

Primera edición: febrero de 2018.

Hecho el depósito que establece la Ley 11723.

Libro de edición argentina.

El presente libro puede ser descargado desde el sitio web de nuestra editorial

**LA INTERVENCIÓN SOCIAL
EN EL INICIO DEL SIGLO XXI:
TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS
EN EL ORDEN GLOBAL**

**Angélica De Sena
Editora**

Kennedy A. Alatinga
Ruchira Bhattacharya
Sandro Busso
Rebeca Cena
Javier Cortés Moreno
Mónica De Martino Bermúdez
Angélica De Sena
Rogério de Souza Medeiros
Nínive Fonseca Machado
Anna Helena Malmi
Antonella Meo
Enrique Pastor Seller
Adrián Scribano
María Victoria Sordini
Eva Sotomayor Morales

Estudios Sociológicos Editora

Estudios Sociológicos Editora es un emprendimiento de Centro de Investigaciones y Estudios Sociológicos (Asociación Civil – Leg. 1842624) pensado para la edición, publicación y difusión de trabajos de Ciencias Sociales en soporte digital. Como una apuesta por democratizar el acceso al conocimiento a través de las nuevas tecnologías, nuestra editorial apunta a la difusión de obras por canales y soportes no convencionales. Ello con la finalidad de hacer de Internet y de la edición digital de textos, medios para acercar a lectores de todo el mundo a escritos de producción local con calidad académica.

Comité Editorial / Referato

Enrica Morlicchio. PhD en Sociología de los procesos de innovación – Universidad Federico II – Napoles (Italia). Profesora de Sociología Económica, Departamento de Cs Sc. Co-directora de la revista “Sociología del Trabajo” y Profesora Visitante en “University of Leuven” (Belgica). Su última publicación “Urban poverty and social cohesion: what can Naples teach us”, en A. Andreotti, D. Benassi y Y. Kazepov, *Capitalism in transition*, Manchester University Press.

Pedro Robertt. Doctor en Sociología, Universidad Federal de Rio Grande del Sur. Magister en Sociología, Universidad Estadual de Campinas. Licenciado en Sociología, Universidad de la República, Uruguay. Coordinador Adjunto de la Maestría en Ciencias Sociales, de la Universidad Federal de Pelotas (UFPel), Instituto de Sociología y Política, Rio Grande del Sur, Brasil. Período 2010-2012. Líder de Grupo de Investigación: “Transformações no mundo do trabalho”. Universidad Federal de Pelotas (UFPel). Profesor Adjunto de Curso en Ciencias Sociales y de la de la Maestría en Ciencias Sociales de la Universidad Federal de Pelotas (UFPel), Instituto de Sociología y Política.

Gabriela Vergara Mattar. Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Magister en Ciencias Sociales con mención en Metodología de la Investigación (UNC). Lic. en Sociología (UNVM). Investigadora Adjunta del Conicet con lugar de trabajo en el IAPCS – UNVM. Integrante del Grupo de Estudios Sociales sobre Subjetividades y Conflicto. Docente en UCES Rafaela de Sociología, Comportamiento Organizacional y Metodología de la Investigación Psicológica en las carreras de Comunicación Social, Recursos Humanos y Psicología.

Índice

A modo de introducción <i>Angélica De Sena</i>	9
1. El Public Distribution System en India: Un programa alimentario en especies basado en la transferencia de granos <i>Ruchira Bhattacharya</i>	19
2. Las Transferencias Sociales de Ingreso para el Desarrollo Inclusivo: un análisis de los actores involucrados sobre las virtudes y desafíos del Programa Livelihood Empowerment Against Poverty de Ghana <i>Kennedy Alatinga</i>	49
3. Los Programas de Transferencia Condicionada de Ingreso en el contexto africano: Un estudio exploratorio de sus impactos en Burkina Faso <i>Anna Malmi</i>	77
4. Situación actual, evolución y tendencias del sistema de rentas en España: las Rentas Mínimas de Inserción <i>Enrique Pastor Sellar, Eva Sotomayor Morales y Javier Cortés Moreno</i>	103
5. La experiencia del ingreso monetario. La activación y la condicionalidad en el caso italiano <i>Sandro Busso y Antonella Meo</i>	125
6. El Bolsa Familia en la encrucijada: apuntes sobre la (des)legitimación de políticas sociales y las reconfiguraciones de los patrones de protección social en Brasil <i>Nínive Fonseca Machado y Rogério de Souza Medeiros</i>	151

7. Programas de Transferencia de Renta Condicionada. Una lectura desde el concepto de pobreza <i>Mónica De Martino Bermúdez</i>	189
8. Las trasferencias monetarias de ingresos y el consumo de alimentos en Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina <i>María Victoria Sordini</i>	209
9. Los tránsitos por la inestabilidad: hacia un abordaje de las políticas sociales desde las sensibilidades <i>Rebeca Cena</i>	231
10. La ayuda como eje central de las políticas de la sensibilidad de las transferencias condicionadas de ingresos <i>Adrián Scribano y Angélica De Sena</i>	253
Datos de autores y autoras.....	285

A modo de introducción

Angélica De Sena

Iniciar un recorrido por las políticas sociales en estructuras capitalistas, invita a revisar el rol del Estado en relación con la sociedad y el mercado en tanto esferas por donde se ubican las mismas. Históricamente se han ubicado vinculadas a la salud, la vivienda, la educación; y con las múltiples formas de beneficencia e instituciones asistenciales, es decir emparentadas a la situación de pobreza.

En Argentina, hacia fines del siglo XIX, el higienismo social, de origen positivista, dio paso a la medicina en la política asistencial como el modo *científico* de contener “a los poderes ‘perniciosos’ de esas muchedumbres pordioseras, hambrientas y potencialmente peligrosas” y de garantizar por parte del Estado el control “[d]el cuerpo y la mente de los individuos, en particular en las ciudades, en las cuales, según estas doctrinas, los individuos estaban más expuestos a las ‘patologías sociales’ [...] contribuyendo a justificar ‘científicamente’ el control sobre los individuos internados en los establecimientos a su cargo” (Moreno, 2013: 8), en referencia a las sociedades de beneficencia. En cuanto al ámbito público en la ciudad de Buenos Aires en 1890 funcionaba en la repartición municipal, cierta asistencia a los “pobres de solemnidad” vinculada esencialmente con la hospitalaria, de la profilaxis de las enfermedades infecto-contagiosas. En tanto en la provincia de Córdoba la cuestión se resolvía a partir de una sociedad de beneficencia creada en 1855 (Moreno, 2013).

El paso de los años y la historia del mundo laboral e industrial fue modelando la cuestión social en Argentina, diluyéndose las sociedades de beneficencia como tal, apareciendo el Estado con preponderancia en la cuestión social, pero también -esencialmente fines del siglo XX- crecieron las denominadas organizaciones de la sociedad civil u ONG, con alta participación en el diseño e implementación de las políticas sociales; dejando al menos el interrogante respecto a la cuestión de la pobreza como un problema social que admite la posibilidad de acciones de asistencia estatal o de beneficencia privada (Grassi, 2000). De este modo, es

posible esgrimir una definición de las políticas sociales como una combinación entre lo público y lo privado; entonces, mientras el Estado se ocupa de “combatir” la pobreza, el individuo se encuentra solo y en algún sentido “responsable” de su situación.

En un brevísimo pasaje por otras latitudes, se puede mencionar que en Estados Unidos el *New Deal*, durante la presidencia de Franklin Roosevelt (1933-1945), puede ubicarse como los inicios del Estado del Bienestar con el objetivo de sostener a los sectores más pobres de la población, reformar los mercados financieros y redinamizar la economía estadounidense fuertemente golpeada por la Gran Depresión del ‘30. Las medidas tomadas tendieron a la recuperación económica y para ello se emprendieron obras públicas para crear oportunidades de empleo, y en 1935 se aprobó la Ley de Seguridad Social que establecía un sistema de protección social a escala federal con jubilación para mayores de 65 años, seguro al desempleo y ayudas diversas para minusválidos, progresivamente, el sistema cubrió una parte más amplia de la población, particularmente gracias a las enmiendas de 1939 y de 1950.

En Europa, en cambio, en 1942 fue elaborada la primera forma concreta del *Welfare State* con el *Reporte Beveridge*, en donde se identifican los cinco grandes males de la sociedad británica: el analfabetismo, la enfermedad, la desocupación y la vivienda precaria; y era imprescindible actuar al respecto. En este contexto, el Estado debía asegurar las intervenciones entre la población hacia la construcción de la protección social pensada para toda la vida del ciudadano, atendiendo los riesgos económicos.

De manera que, desde la economía del bienestar, la presencia del Estado en la cotidianeidad de las personas es penetrante y profusa y ello dado que las funciones del sector público pueden ubicarse en al menos dos dimensiones: en la asignación de recursos y en la redistribución de los mismos. Respecto a la esta última, las intervenciones por parte del Estado pueden pensarse como modo de *corrección* en la distribución de los recursos que realiza el *libre mercado*, pero que no necesariamente responden a criterios de equidad. En este punto pueden ubicarse las transferencias monetarias (por ejemplo, subsidios), la oferta de servicios asistenciales (transferencias para actividades educativas, sanitarias, cuidados, etc.) y el sistema tributario. El avance de las múltiples formas de los dispositivos para intervenir sobre el bienestar de la sociedad permitió la aparición de las denominadas *transferencias condicionadas* como una modalidad intermedia entre las transferencias en efectivo y las de servicios, dado que en algunos casos refiere a dinero en efectivo, en otros a tarjetas precargadas para la compra de

determinados productos o directamente de bienes (en general alimentos). Es posible ubicar este tipo de dispositivos “importados” de los Estados Unidos dado que su origen se ubica allí, en formas diferentes tales como transferencias para la compra de alimentos en los años ‘30, la elección de la escolaridad de los hijos en los años ‘70 entre otras formas.¹ A este brevísimo recorrido debe sumarse una reforma interesante que refiere a la creación de una institución ministerial destinada a la gestión de las problemáticas de la seguridad social, en cada país en tiempos y modalidades diferentes; pero que cristaliza la idea de una institución burocrática que tiene como misión atender las cuestiones sociales.

De esta manera, el *Welfare State* nace como un instrumento para sostener el equilibrio de las complejas interacciones sociales de una sociedad en la que se tejen de modo constante conflictos de naturaleza diferente y de agentes diferentes, que conforman fuerzas y tensiones sociales que contribuyen a las definiciones del tipo y modalidad de las políticas sociales.

Entonces, las políticas públicas pueden caracterizarse como una forma de organización y administración de un Estado que refiere a cursos de acciones y/o de omisiones destinadas a un fin, como resultado de un proceso de decisiones con relación a pujas de intereses y conflictos entre agentes (individuos), agencias (instituciones) y discursos (interacción entre agentes y agencias) (Medellín, 2004). Esping Andersen (1993) afirma que las políticas sociales pueden ser “emancipadoras”, de acuerdo con si rompen (o no) con la dependencia del sujeto respecto al Estado, así como “legitimadoras”, en tanto no contradicen o auxilian los procesos del mercado, sosteniendo *el Estado* de las cosas dentro del sistema. Pero siempre las diversas políticas que diseñan e implementan los Estados capitalistas responden al modelo *benefactor, corrector* o *compensador* de las desigualdades sociales (Esping Andersen, 1993).

Desde la sociología, entonces, más allá de las diferentes conceptualizaciones de cada modalidad de las políticas sociales, estas han tenido una manera de administrar las imágenes del mundo (Scribano, 2004) y sensibilidades de aquellos a los cuales solo cabe “asistir”, en tanto prácticas estatales que performan lo social con capacidad de construir sociabilidad. Desde esta mirada podemos analizar cómo en el nuevo siglo se instalan al menos dos grandes tópicos: la adjetivación de “toda” política como “social” dotando así a la misma de cierto carácter de valoración “positiva” que se extiende a la acción estatal (De Sena, 2014b); y la

¹ Al respecto ver Florencia Chahbenderian (2016) “La política social estadounidense: Los programas asistenciales bajo la lógica del ‘workfare’”, (pp.71-82), en De Sena, A. (dir.), *Del Ingreso Universal a las transferencias condicionadas, itinerarios sinuosos*. Buenos Aires: ESEditora.

idea de políticas sociales inclusivas (Arroyo, 2006), con cierta mirada favorable a la masividad de programas hacia la pobreza e incorporándose el concepto de *universalista*, ocultando que no es para todos, evidenciando que deja a una parte de la población total excluida, habilitando la persistencia de criterios rectores para la “elegibilidad” del sujeto (De Sena, 2011). Y parte de ellos fueron/son los programas de transferencias condicionadas (impulsados por los principales organismos multilaterales de crédito), que, más allá de la información periodística o propagandística, no significan una transformación profunda en las situaciones de pobreza como usualmente. Este tipo de intervención son, desde hace tiempo ya, uno de los mecanismos seleccionado por el Estado capitalista para facilitar, mejorar y garantizar su reproducción en el tiempo (De Sena, 2016).

Este tipo de programas, implementados en el orden global, desde la perspectiva de Cecchini y Atuesta (2017) por un lado refieren a la corresponsabilidad del sujeto receptor y por otra son parte de la innovación de las políticas sociales orientadas a superar la pobreza y

(...) han logrado cubrir poblaciones tradicionalmente excluidas de cualquier prestación de la protección social, articulando distintas acciones inter-sectoriales –en particular en el ámbito de la educación, la salud y la nutrición– desde una óptica multidimensional. Los PTC también se han caracterizado por su innovador modelo de gestión (Cecchini y Atuesta, 2017: 9).

En América Latina, se implementan desde hace ya más de dos décadas y

(...) han significado una ruptura en relación con los tradicionales mecanismos clientelares de la política social [...] han contribuido a modernizar la política social mediante innovaciones tecnológicas, tales como la introducción de registros de destinatarios y de sistemas de gestión informáticos [...] bajo ciertas condiciones que buscan mejorar las capacidades humanas (principalmente, en educación y salud) de sus miembros, en especial de niños, niñas y adolescentes [...] De esta manera, los PTC buscan disminuir la pobreza en el corto plazo a través de las transferencias monetarias directas, que permiten sostener niveles básicos de consumo, y en el largo plazo a través de las mejoras en los niveles de salud y educación de niños y niñas de hogares pobres. Varias evaluaciones de impacto han demostrado que los PTC han logrado

mejorar el bienestar de la población pobre en diversos aspectos tales como el ingreso, el consumo de alimentos y el acceso a educación y salud, entre otros (Cecchini y Atuesta, 2017:9-10).

En tanto, un estudio realiza por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) afirma que, si bien estos programas han “revolucionado la asistencia social² en todo el mundo” los beneficiarios de estos programas siguen siendo pobres, con baja escolaridad e inestabilidad laboral, claro que posiblemente la situación de estas personas sería aún peor sin dichos programas (Stampini y Tornarolli, 2012).

Estos programas sociales no se limitan a América Latina, se pueden rastrear en EEUU a través de formas de *cupones* para “ayudar” a las familias con algún tipo de carencia, relacionados con alimentos, vivienda, educación, entre otros. Así también en Europa tal el caso de Francia con la Renta Mínima de Inserción o en Italia, con el Voucher Famiglia, entre otros de países y programas.³ En todos los casos dan cuenta de las necesidades de la familia o persona individual que requiere algún tipo de ayuda para algún momento de su etapa de la vida, que puede referir a la “inclusión”, Martigniani (2008) resalta entre las mayores ventajas de este tipo de intervención que el sujeto es “libre” de la utilización del cupón o de los ingresos. Pero siempre debe haber una contraprestación por parte del sujeto beneficiario o beneficiaria (De Sena, 2016).

En estos contextos, el presente libro pretende mostrar algunas experiencias a escala global de estas intervenciones por parte del Estado. Para ello se efectúa un recorrido por la India, Ghana, Burkina Faso, España, Italia, Brasil, Uruguay y Argentina.

Se inicia este recorrido desde las latitudes más lejanas y de las que no siempre tenemos información, con el escrito de Ruchira Bhattacharya: “El *Public Distribution System* en India: Un programa alimentario en especies basado en la transferencia de granos”; en donde se revisa las experiencias del programa, considerando las transformaciones políticas y presentando un análisis de los cambios en la demanda de granos subsidiados. Ello, a partir de evidencias cualitativas basadas en datos empíricos y en la literatura sobre los problemas de esta política para discutir cómo el enfoque del Sistema de Distribución Pública ha cambiado históricamente y cuál ha sido el contexto y el impacto en el bienestar, propio de cada transformación.

2 Cabe destacar que el propio informe refiere a “asistencia social”.

3 Al respecto puede verse De Sena, Angélica (dir.) (2016) *Del Ingreso Universal a las transferencias condicionadas, itinerarios sinuosos*. Buenos Aires: ESEditora.

Los siguientes dos capítulos se ubican en el continente africano, primero con el de Kennedy Alatinga: “Las Transferencias Sociales de Ingreso para el Desarrollo Inclusivo: Un análisis de los actores involucrados sobre las virtudes y desafíos del Programa *Livelihood Empowerment Against Poverty* de Ghana”. Este trabajo ilustra el potencial del programa de transferencia de ingreso para contribuir al desarrollo inclusivo en Ghana desde la perspectiva de los actores involucrados, así como algunos desafíos.

A continuación, el capítulo de Anna Malmi: “Los Programas de Transferencia Condicionada de Ingreso en el contexto africano: Un estudio exploratorio de sus impactos en Burkina Faso”, que a partir de un estudio exploratorio sobre los impactos del programa *Orphans and Vulnerable Children* revisa las vivencias de las personas y sus experiencias de participación en el mismo. Más específicamente, el estudio trata de dilucidar cómo utilizaron el dinero los hogares beneficiarios, su influencia sobre la pobreza, sus implicancias de género y las percepciones de los participantes respecto a la implementación y ejecución del programa. El análisis se basa en datos empíricos recopilados en la provincia de Nahouri.

Los siguientes dos capítulos ingresan en Europa, comenzando por la “Situación actual, evolución y tendencias del sistema de rentas en España: Las Rentas Mínimas de Inserción”, de Enrique Pastor Seller, Eva Sotomayor Morales y Javier Cortés Moreno. El capítulo analiza el sistema de rentas mínimas y prestaciones análogas de las Comunidades Autónomas en España, en relación a sus características y evolución. A partir de ello, los autores afirman la inexistencia en España de un sistema propiamente dicho de garantía de rentas en situaciones de carencia o insuficiencia de recursos.

En quinto lugar, presentamos el trabajo de Sandro Busso y Antonella Meo: “La experiencia del ingreso monetario. La activación y la condicionalidad en el caso italiano” en donde se analiza el caso italiano a partir de algunos elementos de reflexión sobre los presupuestos y las problemáticas conexas a las políticas de activación a partir de programas de ingresos monetarios, ubicando en el centro el punto de vista de los beneficiarios. El análisis desarrolla principalmente sobre dos temas. El primero referido a las lógicas comprendidas en la definición de las intervenciones y respecto a las concesiones de la activación, que oscila entre las más extendidas y comprensivas visiones, centradas en el *empowerment* individual, y las interpretaciones más “restringidas” focalizadas sobre la dimensión del *employability*. El segundo tema refiere a las problemáticas conexas a la condicionalidad de las intervenciones.

A partir de aquí, ingresamos a América Latina, comenzando con un análisis diferente de uno de los pioneros en este tipo de intervenciones en el continente: Bolsa Familia. Ní nive Fonseca Machado y Rogério de Souza Medeiros escriben “El *Bolsa Familia* en la encrucijada: apuntes sobre la (des)legitimación de políticas sociales y las reconfiguraciones de los patrones de protección social en Brasil”, en donde se analiza la situación del programa en un momento de incertidumbres en cuanto a la conducción de las políticas sociales en el país que derivan del conflictivo proceso de cambio de gobierno que involucró el *impeachment* de la presidenta electa Dilma Rousseff y la ascensión del vicepresidente Michel Temer. Dicho análisis resulta de una complejidad adicional en la medida que los hechos que constituyen su objeto todavía se encuentran en desarrollo, pero es un ejercicio necesario de reflexión acerca de la íntima relación entre la dirección política del Estado –o el “proyecto político” defendido por el gobierno vigente– y los contornos de las políticas sociales del Estado.

Continuamos con el escrito desde Uruguay de Mónica De Martino Bermúdez: “Programas de Transferencia de Renta Condicionada. Una lectura desde el concepto de pobreza”. El capítulo profundiza en el concepto de pobreza que se expresa en los Programas de Transferencia de Renta Condicionada y delinea una serie de críticas hacia la forma como es entendida en tales respuestas públicas. Considera que la forma en que estos programas abordan tan difícil problema se caracteriza por una desmaterialización de la misma y también por su profunda individualización, de manera tal que parecería que la pobreza habla de un nuevo “anthropos”, cuya naturaleza humana aparecería fraccionada, limitada, oscurecida y con riesgo de ser negada.

Los siguientes capítulos refieren a la Argentina. “Las trasferencias monetarias de ingresos y el consumo de alimentos en Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina”, de María Victoria Sordini, se propone reflexionar sobre la relación entre las transferencias de ingresos condicionadas y el consumo de alimentos. Ello a partir de considerar que, el consumo permite profundizar la intersección entre la dinámica económica de los hogares y las modalidades de regulación estatal sobre las condiciones y reproducción de la vida. En el contexto del Grupo de Estudios sobre Políticas Sociales y Emociones (GEPSE-CIES),⁴ durante 2015-2017 en la ciudad de Buenos Aires, desde un abordaje cualitativo, se indagó a destinatarios de Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso sobre los consumos realizados a partir de tales prestaciones, y a los operadores (técnicos y profesionales) y funcionarios encargados de la gestión e implementación de

⁴ Disponible en: <http://gepse-cies.blogspot.com.ar/>. Fecha de consulta, 07/01/2018.

los mismos. Entre los resultados hallados se destacó que las transferencias son utilizadas principalmente en alimentos, aunque esos programas no hayan sido diseñados con el carácter de programas alimentarios.

A continuación, el capítulo de Rebeca Cena: “Los tránsitos por la inestabilidad: hacia un abordaje de las políticas sociales desde las sensibilidades”, expone algunas de las dimensiones analíticas vinculadas a la problematización de este tipo particular de política social desde las sensibilidades de las poblaciones destinatarias en torno al eje de la inestabilidad. Lo aquí presentado es el resultado, por un lado, de un trabajo de campo emprendido entre los años 2013 y 2015 en tres centros urbanos de la provincia de Córdoba como lo son las ciudades de Villa María, San Francisco y Córdoba Capital.

Como cierre de este recorrido global, Adrián Scribano y Angélica De Sena bajo el título “La ayuda como eje central de las políticas de la sensibilidad de las transferencias condicionadas de ingresos”, revisan un tema recurrente que emerge de un conjunto de entrevistas realizadas en diferentes proyectos: la narración de la ayuda como clave de la estructuración de las sensibilidades de las entrevistadas con relación a la recepción de transferencias condicionadas. Es en este contexto que el capítulo busca hacer evidente cual es el lugar de la *ayuda* en las experiencias narradas por los sujetos receptores de este tipo de programas.

En este recorrido global, en el que se intentó revisar al menos un capítulo por continente, nos evidencia la relevancia de este tipo de intervenciones por parte de los Estados de la actual estructura mundial del capitalismo. Sin duda estos programas redefinen un modo particular de vinculación entre los sujetos receptores y el Estado y organizan un tipo lazo social (De Leonardis, 1998). En este sentido, el recorrido realizado permite mencionar que estos PTCI van desde la transferencia de grano como un modo de alimentar y solo reproducir la vida del asistido hasta las intervenciones en dinero efectivo asegurando el consumo construyendo “nuevos” consumidores. En ambos casos lejos de la consideración de un ciudadano y de un sujeto autónomo. En todos estos capítulos de un modo u otro, emergen las huellas de que “no alcanza”, este tipo de intervenciones en el mejor de los casos mitiga, ubica al sujeto en condición de asistido. Al respecto la sociedad del siglo XXI debe reflexionar si esto sigue siendo un modo de licuar las situaciones conflictuales o simplemente la nueva cuestión social: millones de sujetos consumidores, pobres y ayudados.

Bibliografía

- CECCHINI, S. y ATUESTA, B. (2017) *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe*. Serie Políticas Sociales. 224, Santiago de Chile: CEPAL.
- DE LEONARDIS, O. (1998) *In un diverso welfare*. Milano: Ed. Feltrinelli.
- DE SENA, A. (Ed.) (2014) *Las políticas hecha cuerpo y lo social devenido emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales*. Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora/Universitas.
- ESPING ANDERSEN, G. (1993) *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Ediciones Alfons el Magnánim IVEI.
- GRASSI, E. (2000) “Procesos Político-culturales en torno del trabajo. Acerca de la problematización de la cuestión social en la década de los 90 y el sentido de las ‘soluciones’ propuestas: un repaso para pensar el futuro”. *Revista Sociedad* N°16, pp. 49-81.
- MEDELLÍN P. (2004) “La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad”. Serie: Políticas Sociales N°93, Chile: CEPAL.
- MORENO, Luis (2013) “Pobreza y políticas sociales en la Argentina, 1854-1955”. *Voces en el Fénix. Revista del Plan Fénix* Año 4, N° 23, pp. 7-13. Facultad de Ciencias Económicas. UBA. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.vocesenelfenix.com>. Fecha de consulta, 19/12/2017.
- SCRIBANO, A. y DE SENA, A. (2013) “Los planes de asistencia social en Buenos Aires: una mirada desde las políticas de los cuerpos y las emociones”. *Aposta Revista de Ciencias Sociales* N° 59. Disponible en: <http://www.apostadigital.com/index.php>. Fecha de consulta: 15/05/2015.
- SCRIBANO, A. (2004) “A manera de introducción. De Fantasmas e Imágenes Mundo: una mirada oblicua de la teoría social latinoamericana”, en: *Combatiendo Fantasmas*. pp. 6-18. Chile: Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales.
- STAMPINI, M. y TORNAROLLI, L. (2012) *The growth of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean: did they go too far?* Inter-American Development Bank. Disponible en: <http://www.iadb.org/>. Fecha de consulta, 19/12/2017.

El “*Public Distribution System*” (PDS) en India: Un programa alimentario en especies basado en la transferencia de granos¹

*Ruchira Bhattacharya*²

1. Contexto del estudio

En este capítulo observaremos los cambios en la importancia del Sistema de Distribución Pública (PDS),³ en un contexto de preocupación por la seguridad alimentaria en India. El PDS (ahora parte del Decreto Nacional de Seguridad Alimentaria (NFSA),⁴ 2013) es un esquema alimentario de transferencia en especie, con un objetivo de equidad, que provee granos⁵ baratos a los pobres. El programa ha tenido críticas desde varios sectores académicos y de organismos de planificación por ser derrochador y redundante, a la vez que existen presiones por convertir el PDS en un esquema de transferencia de ingresos, siguiendo las experiencias de otros países en desarrollo.

A partir de la utilización de datos de una encuesta nacional sobre consumo doméstico privado, mostraremos –contra las creencias populares– que el PDS no es innecesario sino que es extremadamente importante para los hogares trabajadores de la India rural que carecen de seguridad en su propia producción de granos. Revisando la literatura existente mostraremos que el principal motivo de la caída de las solicitudes de PDS después de 2004 fue su rediseño, el cual, luego de 1997, se transformó en un esquema focalizado que resultó una forma de corrupción y exclusión de hogares necesitados. Los hogares que no acceden al Sistema lo hacen por problemas del lado de la oferta, no por una reducción de

1 Traducción del inglés por Andrea Dettano.

2 Ph.D por la Universidad Jawaharlal Nehru (Nueva Delhi) ruchi.jnu16@gmail.com

3 Nota de Traducción: En adelante se nombra con la sigla PDS por su nombre en inglés, *Public Distribution System*.

4 NdT: En adelante se nombra con la sigla NFSA por su nombre en inglés, *National Food Security Act*.

5 NdT: Se refiere a granos comestibles, traducción del inglés *food grains*.

la demanda. De este modo, argumentamos que copiar el diseño de otros países sin corregir los problemas del lado de la oferta, resultará un fracaso de la política.

Desde el inicio del NFSA, en 2013, ha habido múltiples críticas y ataques a su implementación, desde académicos hasta diversos grupos mediáticos. El mismo, como su nombre lo indica, es un esquema basado en “derechos”, que otorga a cada individuo una determinada cantidad de alimentos para su subsistencia mínima. El Acto incluye tres programas principales: el PDS, el Programa Integrado de Desarrollo Infantil y el Esquema de Comidas de Medio Día.⁶ De los tres, el PDS es el esquema de distribución pública de granos más importante de la India. Es un sistema masivo que adquiere, almacena y distribuye granos desde regiones con producción excedentaria para garantizar la seguridad alimentaria. Los otros dos son esquemas focalizados relativamente nuevos en lo alimentario y el PDS se queda con la mayor parte de los subsidios para las transferencias. El NFSA hizo que el esquema del PDS se acerque a lo universal –proponiéndose cubrir al 70% de la población rural y al 50% de la población urbana. Sin embargo, debido a las críticas que recibió, no ha tenido lugar su completa implementación y el debate se ha ido debilitando. La provisión de granos subsidiados del NFSA al 67% de los pobres fue cuestionada por considerarse un derroche por parte del Panel Shanta Kumar en 2015. La mayoría de las críticas sostienen que el PDS no es aprovechado por las familias necesitadas y, por lo tanto, implica un derroche del dinero público. Como resultado de estas críticas, han habido demandas por convertir este esquema de transferencia de granos en un programa de transferencia condicionada de ingresos, como el Bolsa Familia en Brasil (Sethi y Surabhi, 2015). Se argumenta que es posible una transferencia de dinero transparente creando cuentas bancarias para cada individuo y vinculando los números de teléfonos celulares a las mismas. Por otro lado, un importante número de académicos han señalado una serie de problemas al considerar el desmantelamiento del PDS o su transformación en un esquema focalizado o condicionado (Svedberg, 2012; Ghosh, 2011). La crítica del despilfarro del NFSA también fue refutada por el ámbito académico (Sinha, 2015).

El NFSA de 2013 se aproxima a enfrentar nuevamente un gran cambio. El derecho a subsidiar granos ha tenido un contratiempo luego de la decisión reciente de hacer una Identificación Universal (Aadhar Number) obligatoria para acceder a los granos. Junto con la nueva revocación de la exención de las normas comerciales a la India en la Reunión Ministerial de Nairobi de la Organización Mundial del Comercio en diciembre de 2015, el sistema de distribución

6 NdT: Traducción de *Integrated Child Development Scheme* y *Mid-Day Meal Scheme*.

alimentaria se enfrenta a un gran desafío. Debido a dicha revocación, India se encuentra restringida para otorgar subsidios a los productores y se prohíbe la tenencia pública de granos (The Indian Express, 2016). En este contexto de aumento de la presión contra la acumulación de granos, el Gobierno está pujando por reemplazar las transferencias en especie del NFSA por transferencias de ingreso.

En el presente análisis hemos podido observar que el sistema de transferencia de granos no solo no es un fracaso, sino que es necesaria una expansión del mismo para garantizar la seguridad alimentaria de los hogares. La primera sección del capítulo analiza brevemente el diseño de la política en cuestión. En la siguiente, presentamos una breve historia acerca de cómo el programa ha evolucionado, seguido de un análisis acerca de las tendencias más importantes en la demanda del PDS en pos de discutir la relevancia de esta política. Finalmente, discutimos los motivos para no aplicar el PDS y señalamos por qué consideramos que convertir este esquema en un modelo de transferencia de ingresos no será adecuado para el contexto de la India.

2. Diseño del programa actual

En el diseño actual del programa, el sistema opera en tres niveles/etapas, a saber:

a) *Abastecimiento de granos de los agricultores*: Los agricultores van al mercado local y centros de abastecimiento que abren al finalizar la temporada de producción (aproximadamente dos veces al año: una entre febrero y marzo para comprar trigo; y entre agosto y septiembre para obtener arroz) y venden su cosecha a un precio fijo, conocido como Precio Mínimo de Soporte.⁷ La Corporación de Alimentos de la India⁸ bajo la órbita del Ministerio de Agricultura es responsable de establecer estos precios y obtener los granos.

b) *Almacenamiento de granos*: La Corporación de Alimentos de la India ha establecido grandes silos y lugares de almacenamiento en donde alojan el producto adquirido, conocidos como “*Central Pool*” y, como su nombre lo indica, es el lugar central de almacenamiento de granos. Finalmente;

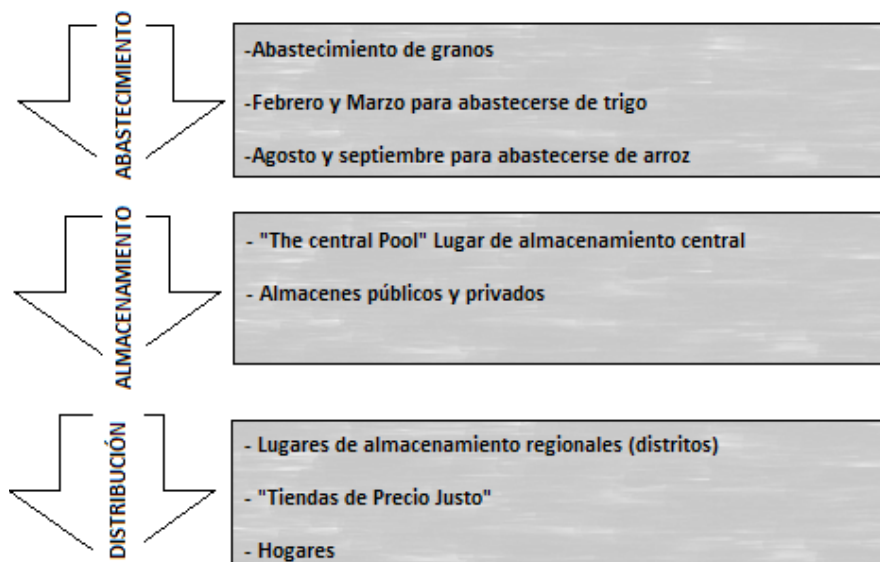
c) *Distribución de granos*: Los granos adquiridos son distribuidos a todos los centros de almacenamiento regional, llegando a los distritos y sus lugares de almacenamiento. Los comercios locales registrados (solo las tiendas seleccionadas logran obtener la licencia para vender granos del PDS) son conocidos como

7 NdT: Traducción del inglés *Minimum Support Price*.

8 NdT: Traducción del inglés *Food Corporation of India*.

Comercios de Precio Justo (FPS).⁹ Estos van a los lugares de almacenamiento una vez al mes y obtienen la cantidad de granos que les ha sido asignada.

Figura 1. Los tres niveles del PDS



Fuente: Elaboración propia

La asignación de granos se realiza en base a estimaciones del número de beneficiarios registrados en los comercios de precio justo (FPS). Estos comercios no están abiertos al público en general, por lo que no pueden vender granos a cualquier beneficiario del PDS, sólo los registrados en dichos comercios pueden comprar la correspondiente cantidad fija. Del mismo modo los beneficiarios no pueden ir a cualquier FPS a comprar su cuota de granos.

El precio de los granos es una combinación del costo de adquisición más el de almacenamiento y distribución, que es denominado "Costo Económico". Los hogares seleccionados obtienen los granos a la mitad de este costo, denominado Precio de Emisión.¹⁰ En algunos niveles estatales los gobiernos se incorporaron al subsidio y venden los granos a un precio más barato.

⁹ NdT: En el original: *Fair Price Shops* (FPS)

¹⁰ NdT: En el original: *Issue Price*.

Además de los granos, el programa también provee a los beneficiarios querosén y azúcar, pero el sistema de abastecimiento es diferente para estos productos. El 75% de la población rural y el 50% de la población urbana tienen derecho al subsidio en estos productos.

La estimación de los hogares elegibles se basa, generalmente, en mediciones de la pobreza por ingresos, aunque el criterio de elegibilidad final es decidido por el Gobierno. De modo tal que la selección final de los beneficiarios es hecha por los cuerpos administrativos regionales, por ejemplo: *Gram Panchayat (Village Administration)*. Estos cuerpos administrativos confeccionan las listas de beneficiarios y los comercios de precio justo sólo pueden vender a esta lista de beneficiarios. Los criterios para confeccionar dichas listas pueden contemplar el nivel de vida, así como los bienes poseídos por los hogares.

Hay dos niveles para la selección: 1) los pobres y 2) los más pobres de los pobres. En tanto, los cuerpos administrativos locales otorgan tres tipos de tarjetas a los hogares:

a) hogares por encima de la línea de pobreza que les da derecho a acceder únicamente a azúcar y querosén;

b) hogares por debajo de la línea de pobreza (considerados prioritarios), que pueden adquirir una cantidad fija de azúcar, querosén, arroz y trigo en los comercios de precio justo, a un precio con subsidio. La cantidad de granos asignada es de 5 kilos mensuales por persona (arroz a ₹3 (4,5¢ US\$) por kg., trigo a ₹2 (3,0¢ US\$) por kg., y mijo a ₹1 (1,5¢ US\$) por kg.) y;

c) La tarjeta para los más pobres de los pobres o la Tarjeta *Antyodaya* es para los hogares indigentes (mujeres ancianas viudas, discapacitados, hogares en extrema pobreza y sin tierras, etc.) que tienen derecho a 35 kilos de granos, asignados por el NFSA de 2013, independientemente del tamaño del hogar.

La mujer mayor del hogar, de 18 años o más, es quien recibe la tarjeta. Los hogares con prioridad y los de *Antyodaya* son denominados como “hogares elegibles”. Los hogares que no son pobres solo tienen derecho a la asignación de azúcar y querosén.

3. Experiencias cambiantes en PDS: Contexto, cambios e implicancias

El PDS comenzó con objetivos económicos amplios, tales como estabilizar los precios de los granos en el mercado local mediante la regulación del mercado de granos. Sin embargo, este sistema ha evolucionado a lo largo de los años y ha sido moldeado con el tiempo por intereses tanto económicos como políticos. Los cambios en la política han ido desde cambios menores en la logística hasta

transformaciones radicales en la naturaleza misma del programa. El sistema puede ser pensado en fases, de acuerdo con algunos puntos de ruptura y algunas transformaciones importantes. A partir de la literatura existente, la Tabla 1 intenta resumir el contexto económico y político de estos cambios, las transformaciones en las intervenciones así como en su diseño, el desempeño de esta política y las implicancias que tuvieron estos cambios en el bienestar durante los años de ruptura.

Tabla 1. Evolución del PDS de 1939 a 2017

Año	Contexto	Cambio/ca- racterística	Diseño	Implican- cias/ frac- sos/fallas	Referen- cias Biblio- gráficas
1939	Segunda Guerra Mundial. Demanda de alimentos en centros industriales urbanos.	Se inicia el racionamiento de cereales en áreas urbanas de la India colonizada.	Estabilización del precio de alimentos para la clase trabajadora urbana.	1943- Hambruna en Bengala. 3 millones de muertes registradas.	Swaminathan, 2001; Mooij, 1998; Drezze (1995)
1957	Alta inflación en el precio de los alimentos. Escasez en la producción: el almacenamiento intermedio se convirtió en un requerimiento de la política.	Regulación del mercado de alimentos. Sistematización en el abastecimiento y distribución de productos.	La distribución hacia los pobres es reconocida como un objetivo. Se amplían los Comercios de Precio Justo	Importaciones para satisfacer la demanda de alimentos; términos de intercambio contra el crecimiento de la agricultura nacional. El PDS solo alcanza a la población industrial y urbana.	Mooij (1998, 1999); Bhatia, (1970); Saini and Kozicka (2014)

Año	Contexto	Cambio/ca- racterística	Diseño	Implican- cias/ frac- sos/fallas	Referen- cias Biblio- gráficas
1965	Excedentes en la producción de granos que resultan pérdidas para los productores. Impacto de la "revolución verde"	Se funda la Corporación de Alimentos de la India en pos de adquirir, almacenar y distribuir granos.	Protección a los agricultores por medio del establecimiento de un precio mínimo.	Los precios para el abastecimiento se convirtieron en un asunto político y los subsidios favorecieron a los productores.	Varshney, 1993
1991	Criticas en contra del PDS- Subsidio regresivo-centrado en el área urbana	Inicio de la focalización regional. Identificación de áreas prioritarias.	Distribución pública como protección social y no como estabilizador de precios.	La focalización conduce a ciertas exclusiones	B a p n a (1 9 9 0); Dev and Suryana (1991); Jha (1992); P a r i k h (1994);
1997		Sistema Público de distribución focalizado.	Precios Duales	Exclusión de los más pobres, inclusión de los ricos.	R a d - h a k r i s h n a & S u b b a r a o (1 9 9 7); D u t t a and R a m a s w a m y (2 0 0 1); S w a m i n a t h a n (2 0 0 0 , 2 0 0 2 , 2 0 0 9); K o c h a r (2 0 0 5);

Año	Contexto	Cambio/ca- racterística	Diseño	Implican- cias/ frac- sos/fallas	Referen- cias Biblio- gráficas
2001	Abandono de los más pobres debido a la falta de influencias políticas	Comienza el programa de Antyodaya.	Tres niveles de precios. Los más pobres obtienen el subsidio más alto.	Rebaja en la demanda, alto costo de oportunidad y exclusión. Gran almacenamiento de alimentos que se termina desperdiciando. Transferencias de dinero y desmantelamiento de esquemas y programas diseñados por algunos políticos.	Ramaswamy and Balakrishnan (2002); Mittal (2007); Ghosh (2011); Khera (2011a; 2011c); Svedberg (2012); Saini and Kozicka (2014); Kumar, Gulati and Cummings Jr. (2007); Sethi and Agarwal (2015)

Año	Contexto	Cambio/ca- racterística	Diseño	Implican- cias/ frac- sos/fallas	Referen- cias Biblio- gráficas
2013	Varias refor- mas a nivel estatal mues- tran una mejor admini- stración y desempeño. Reconoci- miento de la alimentación como “de- recho”. De- mandas por la seguridad alimentaria universal.	N a t i o n a l Food Security Act, 2013.	Se reconoce la seguridad alimentaria como un de- recho funda- mental del ciudadano.	Debates en torno al cos- to de imple- mentación y viabilidad.	Himanshu and Sen (2011); Banerjee (2011); Sen and Himanshu (2013); P a r i k h (2013); S i n h a (2013); R a h m a n (2014)
2015 en Ade- lante	Exenciones de la GATT a la India otorgadas en la Ronda de Doha fueron revocadas en Nairobi, en diciembre de 2015. Sobre opti- mismo en las transferencias basadas en la tecnología. Movimiento lento hacia las transfe- rencias de di- nero.	Todos los de- rechos socia- les ligados a Aadhar, sin el soporte tec- nológico ne- cesario, como internet y electricidad.	El marco de “derechos” se pasó por alto. La logística se priorizó por encima del objetivo de equidad del PDS.	Proteccio- nismo bajo examina- ción/mira- da, las tran- ferencias de dinero van reemplaza- ndo lenta- mente el PDS y otros programas nutriciona- les, exclu- sión rela- cionada con fallas tecno- lógicas.	The Indian Express, (2016); De Pau- la (2014); Sukumar (2013); Masiero (2015); Masiero and Prakash (2015); So- manchi et al. (2017); D r e z e (2017)

Fuente: elaboración de la autora en base a literatura existente.

3.1 Fase de amplia regulación del mercado de alimentos

En sus inicios, en el año 1939, el PDS era un programa de racionamiento limitado, llevado a cabo por el gobierno británico tras la amenaza de la guerra, para asegurar alimentos a la clase trabajadora urbana industrial frente a la escasez. La seguridad alimentaria no era percibida como un mecanismo de justicia distributiva, y la acumulación de alimentos, en pos de asegurar a una limitada población de algunos centros industriales urbanos, resultó en una hambruna a gran escala en la India. Jean Dreze (1995) realiza una descripción de cómo históricamente los códigos de la hambruna¹¹ se referían únicamente a la generación de empleo, al citar a Baird Smith (1861): "...las hambrunas en India son más hambrunas de trabajo que de comida". Luego de la caída de Burma en 1942, un fuerte derrumbe en las importaciones de arroz mató a cerca de 3 millones de personas en 1943, con lo que varios grupos políticos reforzaron la necesidad de un adecuado almacenamiento y distribución de granos. India tuvo una deficiencia de alimentos hasta la revolución verde de los años '70. La falta de granos suficientes para satisfacer las demandas domésticas motorizó –a pesar de los escepticismos– el interés político en la regulación del mercado de alimentos. Luego de varios controles y descontroles, en 1957 finalmente se aplicaron algunas limitadas regulaciones al mercado de alimentos y se empezaron a importar granos para satisfacer la demanda interna. Sin embargo, la producción doméstica siguió disminuyendo, haciendo al país aun más vulnerable a la falta de alimentos.

3.2 Fase de obtención sistemática de alimentos y distribución universal

Un importante cambio tuvo lugar en 1965, con la fundación de la Corporación de Alimentos de India, en pos de acabar con la extrema dependencia de la importación de granos provenientes de Estados Unidos. Mooij (1998) sostiene que, a cambio de la PL 480,¹² India tuvo que comprometerse a desregular la

11 NdT: En el original aparece como Famine Codes en India. Los Códigos de la hambruna se desarrollaron alrededor de 1880 por el gobierno británico y consistieron en una serie de programas e intervenciones para reducir o aplacar las hambrunas en la India. Amartya Sen luego de hacer un análisis histórico sobre los Códigos del hambre, sostuvo que hasta que el gobierno británico no hizo acaparamiento de los alimentos, el hambre en este país era un problema de falta de trabajo, no de falta de alimentos.

12 PL 480 se refiere a la denominada Public Law 480, de los Estados Unidos, que data de 1954. Fue creada para proveer, "como ayuda", granos a países que sufrían de severas deficiencias alimentarias. Al igual que otras "ayudas humanitarias", la PL 480 venía con ciertas "condiciones". Tomar los

producción y comercialización de fertilizantes. “Nunca podemos funcionar con la libertad que deseamos si siempre somos dependientes de otros en este tema. Por el contrario, existe una presión continua de las circunstancias, hay problemas y miseria, y a veces hay vergüenza y humillación” (Nehru, 1951: 72, citado en Mooji, 1998). El objetivo más amplio de estabilizar los precios de los alimentos y proveer un precio justo a los productores de granos, era el incremento de la producción local de alimentos. La política de *precio mínimo de soporte*¹³ fue realizada para asegurar a los agricultores y para iniciar el abastecimiento sistemático. Se instalaron silos para el abastecimiento de granos, los cuales serían luego distribuidos en todo el país. En esta fase el PDS no era focalizado, por esto, la estabilización de los precios de los granos, por ejemplo, sosteniendo la oferta y la demanda en equilibrio, fue el principal objetivo, además de lograr la provisión de granos baratos.

El rol de PDS como esquema de seguridad social fue importante para los hogares que estaban expuestos a las fluctuaciones en los precios de mercado. A fin de clarificar, en la tabla 2 hemos estimado el consumo mensual promedio (precios de 1987) con el acceso a PDS y de la producción propia en hogares rurales para 1987 y 1993.

Los hogares que tenían acceso a granos, tanto del PDS como de su propia producción, reportaron el gasto en consumo más alto entre aquellos por debajo de la línea de pobreza en los años de universalización del PDS. Con el cultivo de granos, los hogares poseen una producción propia, que actúa como un seguro contra la suba de los precios por inflación o frente a otra situación crítica. En otras palabras, los hogares menos dependientes del mercado, tuvieron el consumo más alto entre los que se ubican por debajo de la línea de pobreza.

alimentos ofrecidos significaba dejar algunas políticas de proteccionismo fiscal que operaban como un paraguas contra las fluctuaciones del mercado para pequeños agricultores y comerciantes.

13 NdT: En el original está como: Minimum Support Price.

Tabla 2. Consumo mensual Promedio en hogares por debajo de la línea de pobreza, 1987-1993 (En rupias)

Categorías		1987			1993 (real)		
		Cualquier grano	Arroz Trigo	Granos gruesos	Cualquier grano	Arroz Trigo	Granos gruesos
Productores	PDS	131,3	133,8	130,2	144,96	145,10	144,79
	No PDS	122,9	124,0	123,7	137,75	138,01	138,20
	Total	128,2	129,9	127,7	143,24	143,39	143,12
No productores	PDS	122,6	122,3	126,9	141,93	142,38	143,10
	No PDS	117,1	116,5	118,9	133,37	133,86	134,48
	Total	120,7	120,5	124,2	136,61	140,13	140,92

Fuente: Elaborado por la autora en base a NSS¹⁴ CES 43, 1987 & 50 ROUND, 1993.

Nota: los valores de 1993 son en términos reales (precios de 1987).

3.3 Precios duales, focalización del PDS y experiencias resultantes

En los siguientes veinte años, en la medida en que aumentó la producción de granos y el excedente de los mismos, la naturaleza y objetivos de PDS cambiaron. La primera política de mantener bajos los precios de los granos a través de la importación y distribución debió cambiar hacia una de abastecimiento de la producción local, almacenando y luego distribuyendo. En tanto, los cambios en el clima político de los años '80 favorecieron a los grandes agricultores. De este modo, comenzó un nuevo régimen de compra a precios fijos para algunos productos seleccionados, modificándose el patrón de cultivo de la India a determinados granos. Si bien este país no había sufrido otra hambruna luego de los controles en los mercados de granos, los resultados en la ingesta nutricional no mostraron grandes mejoras con el PDS.

Con el correr de los años, los intereses políticos estuvieron por encima de los económicos y el Precio Mínimo de Soporte fue beneficiando crecientemente a los grandes productores de arroz y trigo (Mooji, 1994). Los Precios Mínimos de Soporte reales aumentaron para todos los cultivos (Figura 3), pero este incremento no fue significativo para los productores de granos gruesos ya que la adquisición de estos fue insignificante. Los grandes agricultores, productores de arroz y trigo, en algunas regiones resultaron beneficiados por el nuevo régimen de precios mínimos de soporte, mientras que los agricultores pequeños se vieron perjudicados. Los subsidios continuaron favoreciendo a los grandes agricultores y la producción se fue orientando cada vez más a cultivos intensivos (Rakshit,

¹⁴ National Sample Survey.

2003). El aumento de las compras sólo favoreció a los productores comerciales de arroz y trigo de los Estados con un fuerte lobby de agricultores, como Punjab, Haryana, Western UP, etc. (Raghavan, 2004).

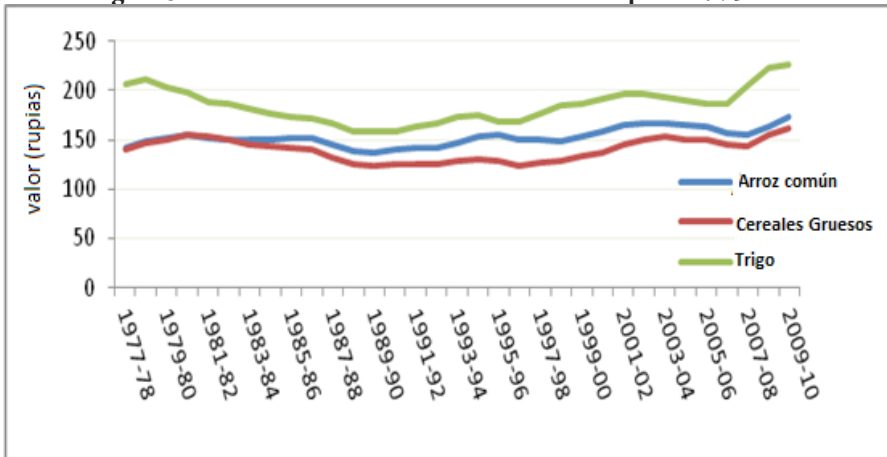
Figura 2. Cambios en el debate de la política alimentaria



A pesar de estos problemas, dado que la liberalización comenzó en los '90, el PDS se erigió como una gran red de seguridad social para los pobres frente a las fluctuaciones del libre mercado. Después de dicha liberalización, una focalización regional llamada *Revamped PDS* comenzó a abastecer de granos a las regiones deficitarias y a redistribuir para alentar la producción. Sin embargo, el intento del gobierno de aplacar a los grandes agricultores terminó por afectar la

focalización que beneficia a las regiones más pobres. La presión proveniente de los *lobbies* de agricultores, seguida del comienzo de una coalición de gobierno a principios de los '90, significó un nuevo problema. La Corporación de Alimentos de India (FCI) empezó a otorgar cada vez más cantidades de granos, generando un exceso de stock en FCI. Para reducir el stock, FCI intentó vender los granos en el mercado, lo que produjo una caída en los precios por debajo del precio mínimo de soporte. Los comerciantes, tomando ventaja de la corrupción en FCI, comenzaron a reciclar granos a la corporación, ya que las compras realizadas no estaban controladas y no cesaban de aumentar. El resultado de todo este proceso fue un incremento de los costos y el precio de emisión de FCI, una reducción de los subsidios al consumidor y un aumento de los subsidios al productor.

Figura 3. Tendencia de los Precios Mínimos de Soporte 1975-2010



Fuente: Elaboración propia en base a data from FCI, GoI, Varios años.

En este período aparecieron muchos argumentos en contra del PDS. Las principales críticas fueron: la baja rentabilidad, el bajo consumo de granos, la ineficacia de los mecanismos de almacenamiento de granos que condujeron a su desperdicio, y sobre todo una alta tasa persistente de mal nutrición, incluso después de grandes subsidios (Parikh, 1994; Jha, 1992). En 1997, después de muchas de esas denuncias, el PDS se convirtió en un programa focalizado con precios diferenciados y más tarde con una cuota diferencial de granos para aquellos hogares por debajo y por encima de la línea de pobreza.

Fallas en el lado de la demanda

En los años siguientes, la modalidad focalizada de esta política confirmó – por varias razones– ser un gran desacierto para mejorar la situación de los hogares pobres (Planning Commission, 2005). Ello porque fue un modo de habilitar pérdidas, corrupciones y exclusión de los más necesitados. Asimismo, la combinación entre los precios duales y la falta de adquisición de los granos producidos localmente (los granos gruesos y el mijo) hicieron que los comercios de precio justo no fueran viables por la creación de un monopsonio local. Al mismo tiempo, las motivaciones políticas mantuvieron altos los precios mínimos de soporte. De este modo, la carga del costo fue liberada hacia los consumidores, aumentando el precio de emisión y los resultantes subsidios. En última instancia, debido al reemplazo de los subsidios al consumo por el de la producción, la demanda del PDS cayó drásticamente luego del inicio de la modalidad focalizada hacia las familias BPL (Rakshit, 2003).

La reducción de la demanda al PDS luego del inicio de la focalización se atribuyó a varias razones, que se intentará repasar a continuación:

a) Responsabilidad limitada: se puede acceder a la ración una vez cada quince días. Cuando abre la tienda de precio justo, los beneficiarios deberán comprar toda su cuota del mes. Si no compran la totalidad, el dueño de la tienda vende los granos al público general al precio de mercado. La cuota de un mes no se puede acumular para el mes siguiente.

b) Percepción: los consumidores perciben que el PDS provee granos de una calidad inferior, y que solo aquellos con un subsidio comprarían del PDS (Balakrishna y Ramaswami, 1997).

c) Horarios irregulares y falta de disponibilidad de las tiendas del PDS: las tiendas son extremadamente inviables en términos de ganancia y, por lo tanto, se alienta a sus dueños a obtener réditos por medio de actos de corrupción. El costo de conseguir los granos de las tiendas locales es asumido por los dueños de las mismas, quienes difícilmente obtienen ganancias por la venta de aquellos granos subsidiados. Por lo tanto, el propio sistema los lleva a ser corruptos.

d) Problemas para conseguir una tarjeta BPL: el asunto de la tarjeta *BPL/Antyodaya* depende de los contactos políticos de los hogares. El problema de dejar afuera a los hogares necesitados es denominado como “error de exclusión”, típico de los esquemas focalizados (Swaminathan, 2002). Asociado a ello, el “error de inclusión” es utilizado por los hogares ricos gracias a sus influencias políticas, para conseguir una tarjeta roja o amarilla. De este modo, el costo del error por

exclusión en términos de bienestar es mucho peor que el costo fiscal de los errores por inclusión.

Estos problemas acompañados de la naturaleza estacional de la pobreza y la crisis alimentaria reducen el efecto en el bienestar del PDS, disminuido luego de la focalización (Kochhar, 2005).

Tabla 3. Razones por las cuales los hogares que no usan el PDS, en porcentajes

Razones	2004	2011
Demasiado lejos	3,2	5,8
Falta de tiempo	5,2	8,2
Financieras	7,7	3,6
Abastecimiento irregular	36,7	15,1
Baja calidad	6,8	5,5
No necesita	40,4	25,9
Cantidad insuficiente	0	5,4
Otros	0	30,5

Fuente: Cálculo del autor utilizando IHDS, datos del 2004 y 2011.

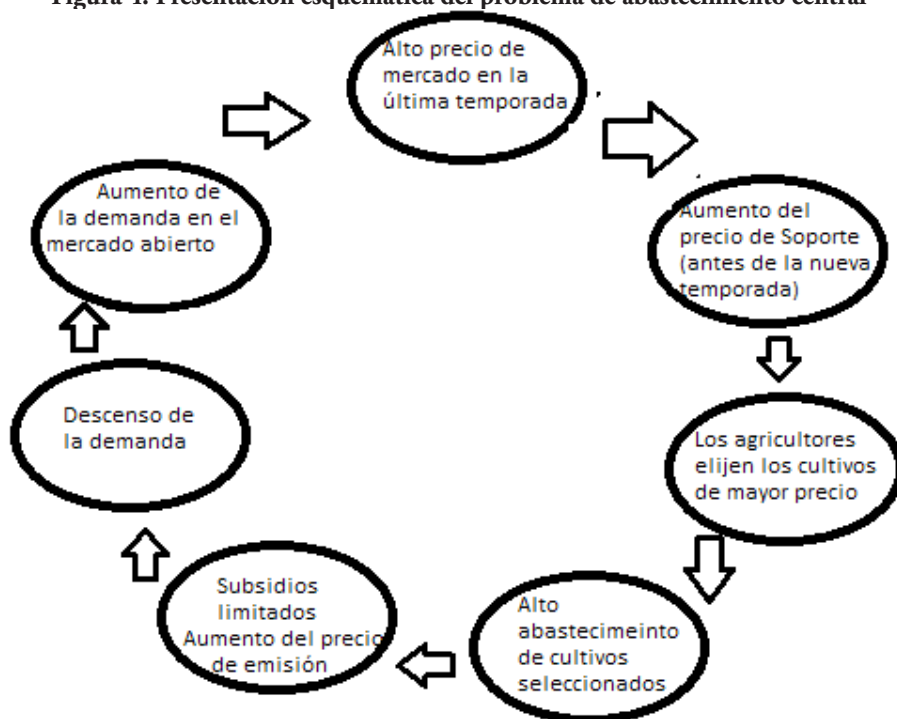
Respecto a las razones por las cuales las personas no usan el PDS luego de la focalización, puede decirse que en el año 2004 los hogares reportaron importantes cuellos de botella en la demanda y la oferta, tales como el suministro irregular de cereales, la distancia de las tiendas de precio justo del PDS y el costo de oportunidad como la pérdida de tiempo (Tabla 3). En tanto, alrededor del 8% de los hogares declaró no hacer uso del PDS por razones financieras. Esto significa que en los meses en los que abren las tiendas del PDS estos hogares no disponen de dinero para comprar su cuota de alimentos. De nuevo, esto se convierte en un espiral hacia mayores fugas, ya que los que no se utilizan dentro del mes no son acumulados para el siguiente, sino que son vendidos en el mercado.

Fracasos en el diseño de la política

Lo dicho hasta aquí permite afirmar que, ha habido muchos problemas en el diseño y funcionamiento del PDS, pero es menester considerar que no todos los problemas de un programa focalizado de transferencias en especies están relacionados con la corrupción. Siguiendo a Ramaswami (2002) presentamos esquemáticamente un diseño simplificado de cómo la centralización del programa es ineficiente por su diseño (Figura 4). El sistema de adquisición y distribución centralizada, que era estacional en sus comienzos, se ve agravado

por las ineficiencias del mercado de granos. Como se señaló antes, desde 1997 el PDS sólo procuraba arroz y trigo y lo distribuía en un determinado sector de la población. Si los precios de la temporada anterior eran altos, se fijaban precios más altos en la próxima temporada. Como resultado, los productores elegían los cultivos que obtendrían. El precio más alto del mercado podría significar un mayor precio de soporte. Esto tiene como resultado que algunos hogares próximos a la línea de pobreza se pasaron al mercado abierto de granos, ya que los granos del PDS eran percibidos como inferiores y el costo de oportunidad de obtenerlos podía ser alto (Ramaswami y Balakrishnan, 2002). Esto resultó en una ampliación en la demanda del mercado abierto lo que aumentó sus precios. Por lo dicho, el objetivo de equidad del PDS de proveer alimentos baratos se vio obstaculizado.

Figura 4. Presentación esquemática del problema de abastecimiento central



Fuente: Elaboración Propia.

Varios académicos empezaron a considerar que un programa de transferencia de ingresos –condicionada o incondicionada- podría ser más efectivo en este aspecto (Pronab Sen, 2005; Surbhi Mittal, 2007). Sin embargo, también se argumentaba que la implementación focalizada de los programas de transferencia de alimentos había funcionado mal. Los costos fiscales pueden haberse reducido con la focalización, pero los costos en materia de bienestar pagados por los hogares pobres aumentaron (Swaminathan, 2000; Jayati Ghosh, 2011).

Tabla 4. Crecimiento del consumo de los hogares con o sin PDS (En rupias)

Categoría			1993	2004	2009	2011
Consumo del hogar	Crecimiento	PDS	194,6	352,6	538,8	681,4
		Sin PDS	182,5	356,0	573,2	693,1
		Total	190,7	353,1	541,1	682,7
No consumo del hogar	Crecimiento	PDS	183,9	342,2	526,0	675,9
		Sin PDS	169,6	356,7	570,4	693,5
		Total	179,1	345,6	530,8	678,4

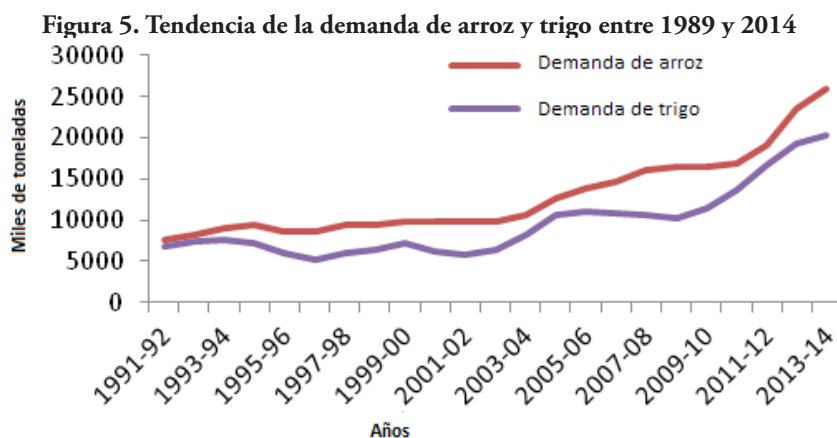
Fuente: Elaborado por la autora usando NSS CES 38th, 1983. 43rd, 1987, 61st, 2004, 66th, 2009 & 68thRound, 2011

Extendimos el análisis del gasto de los hogares de la Tabla 2, para cuatro series de datos principales de consumo provenientes de NSS hasta 2011. La información sobre si un hogar cultiva o no granos no está disponible en series después de 1993. Pero la dependencia en el stock cultivado en el hogar podría ser resuelto con los datos de consumo de NSS. En todas las series hasta 2011, aquellos que tenían acceso a fuentes de consumo de cosecha propia informaron un consumo más elevado que en los hogares sin fuente propia dentro de la clase BPL. En 2004, los usuarios del programa, entre los hogares BPL, reportaron un consumo menor, y aquellos dependientes del mercado informaron un mayor gasto en consumo. Esto podría estar relacionado con la focalización del PDS en años posteriores y la doble fijación de precios de los granos, que eventualmente condujo a altas fugas y menor demanda entre los pobres rurales (Krishnamurthy, Pathania y Tandon, 2014). Solo los hogares que tenían acceso tanto a un cultivo doméstico como al PDS, informaron un consumo promedio mayor que aquellos que no tenían cultivo en el hogar. Contrariamente a las afirmaciones sobre la

pérdida de relevancia, el PDS se estaba volviendo más importante en el contexto de disminución del acceso a la producción propia de alimentos en hogares rurales.

3.4 Reformas a nivel estatal y reactivación del PDS

Aunque hubo muchas especulaciones en contra de PDS como política, muchos Estados recuperaron y reformaron su Sistema de Distribución Pública. Una forma viable de compensar el exceso de stock en el FCI sin que caiga el precio de mercado fue incrementando la cuota de BPL de granos y disminuyendo el de emisión y de racionamiento de los granos. Unos pocos Estados, como Chhattisgarh y Jharkhand, comenzaron con esto. Varios Estados ya tenían tales subsidios adicionales como Andhra, Tamil Nadu. En los cinco años siguientes, se observó una mejora en los niveles de demanda de estos Estados. Después de 2004- 2005, aumentó de la demanda de arroz y trigo (Figura 5).



Fuente: elaborado por el autor utilizando datos del FCI. Gobierno de India.

Varios gobiernos estatales, como por ejemplo Tamil Nadu o Chhattisgarh, comenzaron reformando sus sistemas y aumentando la cobertura y el subsidio a los hogares (Khera, 2011b). Estos Estados observaron un gran incremento en la demanda del PDS luego de las reformas. En el sur de India, Kerala ha mostrado un mejor funcionamiento del PDS debido a una mayor conciencia y participación política para fortalecer el sistema (Mooji, 1999). Hubo una reducción en los cuellos de botella del lado de la oferta, así como en las razones para no usar el PDS en 2011 (Tabla 3).

El NFSA fue diseñado como algo cercano a la seguridad social universal siguiendo los ejemplos que revivieron el PDS en esos Estados. El gobierno aprobó un proyecto de ley de seguridad alimentaria en 2013 con el objetivo de universalizar el sistema de distribución pública y renovar los programas de seguridad alimentaria.

3.5 Mas cambios y desafíos en la política alimentaria

El NFSA se ha implementado recientemente, con una gran cobertura, pero ya ha sido objeto de múltiples ataques y críticas por parte de diversos sectores académicos y medios de comunicación, incluso sin haberse realizado estimaciones oficiales sobre su impacto. Los defensores de las restricciones al comercio internacional han criticado duramente la tenencia pública de acciones por ser ineficiente y estos argumentos fueron encontrando apoyo entre los responsables políticos de India. El comité de alto nivel, dirigido por Shanta Kumar, en 2014 recomendó recortes en la cobertura del NFSA. A su vez, algunos estudios citan directamente recomendaciones del comité como base para argumentar que el PDS es ineficiente (Elliot, 2015). Muchos académicos han criticado la posibilidad de otorgar derecho a los alimentos (Gulati *et al.*, 2012) y argumentan que existe un ambiente propicio para diseñar el esquema como un programa de transferencia condicionada de ingresos monetarios (Parikh, 2013).

Después de las rondas de Doha de WTO¹⁵ (2001), las reglas del comercio internacional se erigieron como grandes desafíos para sostener el programa de transferencia de alimentos (De Paula *et al.*, 2014). Luego de la conferencia ministerial de Bali del 2013, varios expertos alertaron sobre el posible conflicto entre la ley de seguridad alimentaria y las normas de la WTO. También hubo una creciente demanda por convertir este programa de transferencia de alimentos en uno de ingresos siguiendo la experiencia de Brasil con el “Bolsa Familia” (Sethi y Surabhi, 2015). Por otro lado, varios académicos han señalado varios problemas con respecto al desmantelamientos del PDS o la transformación de su diseño en un programa condicionado o focalizado (Svedberg, 2012; Ghosh, 2011). El impacto del PDS en el bienestar ha sido resaltado en varios estudios (Himanshu y Sen, 2013a, 2013b), a la vez que fueron refutadas las críticas acerca del despilfarro del NFSA de 2013 (Sinha, 2013). Las alarmas relativas a los conflictos que se pueden provocar, también fueron refutadas por algunos académicos, ello gracias a los espacios que permitió la política, en tanto se debe considerar que la India nunca cruzaría un nivel de apoyo mínimo a los agricultores (Narayanan, 2013;

15 World Trade Organization.

Banga y Sekhar, 2015). Sin embargo, después de Nairobi la situación ha cambiado y el desmantelamiento del programa de transferencia de alimentos ha encontrado apoyo en favor de los programas de transferencia de ingresos.

4. La importancia del PDS como política: un análisis de la demanda

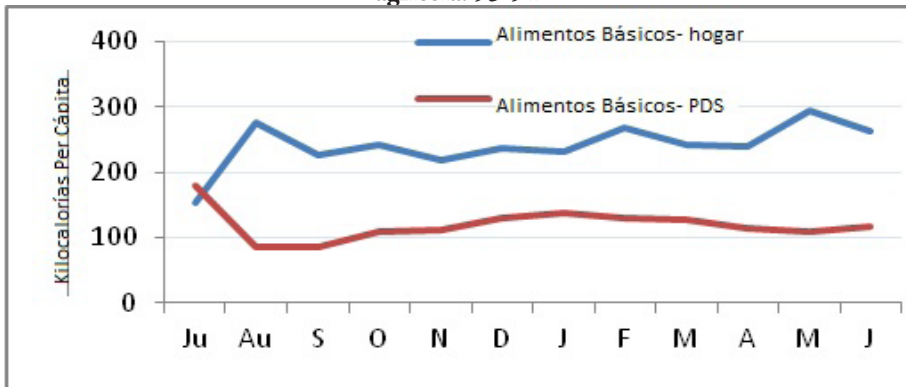
La mayoría de las demandas de desmantelamiento del PDS han girado en torno al hecho de que el programa no está alcanzando a los hogares previstos, y que con el tiempo el costo del almacenamiento de granos aumenta, a medida que el monto de compra del PDS es bajo. Aunque hay grandes cuellos de botella en el PDS que deben ser resueltos, estos reclamos sobre una caída en la demanda o necesidad del PDS nos motivaron a verificar los datos disponibles sobre el consumo de los hogares. Observamos que la participación del PDS en la ingesta calórica total en los hogares rurales ha aumentado, reemplazando la parte decreciente de consumo fuera de la producción propia del hogar.

Hemos estimado las tendencias mes a mes en la ingesta de calorías del PDS y del stock producido domésticamente en la India rural (1993-94 y 2011-2012) separadamente, para hogares de trabajadores agrícolas, hogares de trabajadores no agrícolas y cultivadores. El acceso y la importancia de las dos principales fuentes no comerciales (PDS y producción propia) son diferentes para estos tres tipos de hogares. Si bien los hogares de trabajadores no agrícolas no están haciendo cultivos como primera ocupación, aún pueden acceder a un stock producido en el hogar, cultivando como una ocupación secundaria u obteniendo granos como forma de pago por la mano de obra. Es decir que los trabajadores de la agricultura pueden obtener granos como medio de pago por su trabajo o pueden tener una pequeña parcela de tierra para el cultivo de granos para consumo. Los hogares cultivadores tienen su propia tierra y tienen acceso a su producción propia durante todo el año.

Por otro lado, para los hogares de trabajadores hubo una clara demanda estacional del PDS, que fluctuaba con el acceso a fuentes no mercantiles (Figuras 6 y 9). Principalmente en las temporadas de escasez (septiembre y octubre o abril y mayo), la ingesta de calorías provenientes de la producción del hogar muestra una reducción y el PDS, un aumento. Esta tendencia opuesta fue clara en hogares de trabajadores agrícolas, que compraron muy pocos granos en el mercado y fueron principalmente dependientes de fuentes no mercantiles (Figuras 7 y 10). Sin embargo, cuando observamos la tendencia de los hogares cultivadores no aparece tal fluctuación. Estos tuvieron un consumo muy alto de las existencias

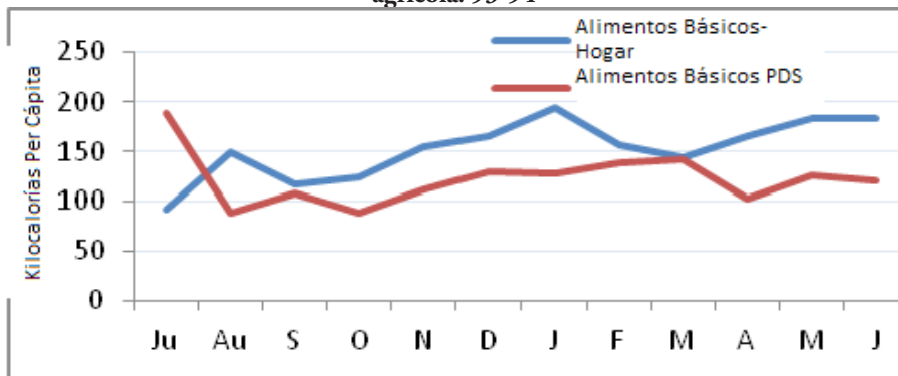
cultivadas en casa y un consumo menor pero estable del PDS a lo largo de todo el año (Figuras 8 y 11).

Figura 6. Calorías Ingeridas Mensualmente (Arroz y trigo) de fuentes de trabajo no agrícola: 93-94



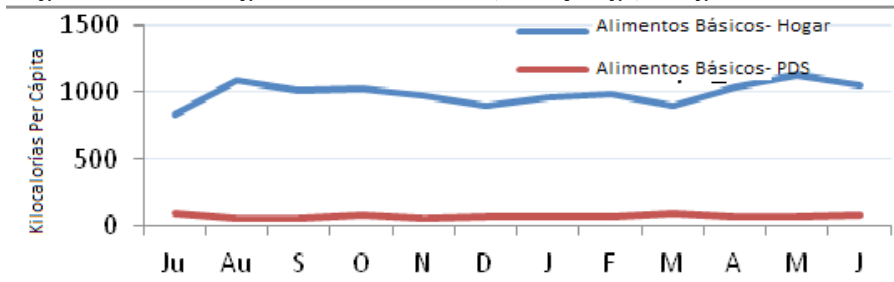
Fuente: Elaborado por la autora utilizando unidades de datos NSS CES (1993).

Figura 7. Calorías Ingeridas Mensualmente (Arroz y trigo) de fuentes de trabajo agrícola: 93-94



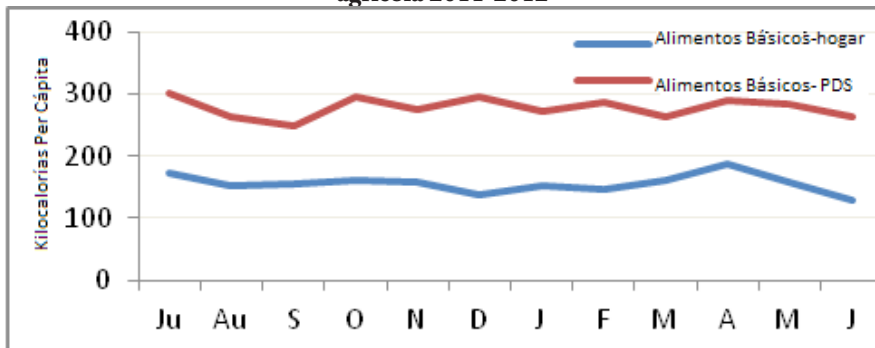
Fuente Calculado por el autor utilizando unidades de datos NSS CES (1993).

Figura 8. Calorías ingeridas mensualmente (Arroz y trigo) de agricultores: 93-94



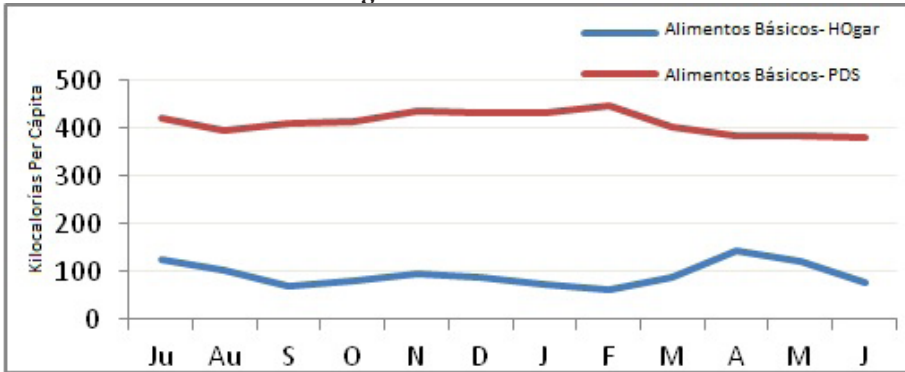
Fuente Calculado por el autor utilizando unidades de datos NSS CES (1993).

Figura 9. Calorías Ingeridas Mensualmente (Arroz y trigo) de fuentes de trabajo no agrícola 2011-2012



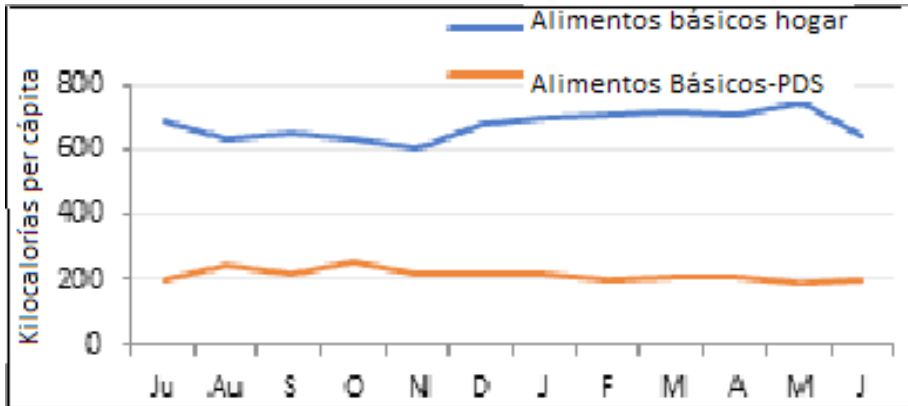
Fuente: Calculado por el autor utilizando unidades de datos NSS CES (2011).

Figura 10. Calorías Ingeridas Mensualmente (Arroz y trigo) de fuentes de trabajo agrícola 2011-2012



Fuente: Calculado por el autor utilizando unidades de datos NSS CES (2011).

Figura 11. Calorías Ingeridas Mensualmente (Arroz y trigo) de agricultores: 2011-2012



Fuente: Calculado por el autor utilizando unidades de datos NSS CES (2011).

En los años 2011 y 2012 se realizaron muchas reformas a nivel estatal en PDS. Observamos que todos los hogares trabajadores en esos años –que se desempeñaran en agricultura o no- consumieron una gran cantidad de calorías provenientes del PDS más que de su propia producción. En la temporada alta, cuando el consumo proveniente del stock producido en el hogar mostró un aumento, el consumo de PDS disminuyó, pero nuevamente en las temporadas de

escasez las calorías del PDS crecieron para los hogares trabajadores. Del análisis de fuentes de datos secundarias se desprende que, como esquema de seguridad social, el PDS sigue siendo importante. Por ello, desmantelarlo perjudicaría a una gran parte de los hogares de trabajadores que dependen de PDS en temporadas de escasez de alimentos.

5. Conclusiones

Desde que el PDS ha ido adquiriendo creciente importancia, -especialmente para los hogares trabajadores de la India rural- su desmantelamiento podría tener repercusiones tanto para los productores como para los consumidores de granos. Según la Corporación de Alimentos de la India y desde la Organización Nacional de Encuestas,¹⁶ las tendencias muestran que el PDS no ha sido una historia completamente fallida. Se han producido cuellos de botella a nivel local y regional tanto desde la oferta como desde la demanda. La mayoría de los problemas comenzó con la introducción de la focalización y el precio dual (precios subsidiados para pobres y no subsidiados para los no pobres) en el PDS de 1997. Desde el año 2001, el programa se delimitó aún más, al fijar una cantidad fija de granos sólo para los más pobres.

En ausencia de un mercado de crédito formal o un mercado de seguros en la India rural, la transformación del PDS en un programa de transferencia de dinero efectivo puede convertirse en un gran error. En el caso del Bolsa Familia, en Brasil, el lado de la oferta era excelente, a través de una red de escuelas y hospitales, y los ciudadanos estaban al tanto de ello (Ghosh, 2011).

En cambio, aquí los errores de exclusión continúan siendo altos. Por otro lado, la mayor parte de la población rural no sabe cómo manejar una cuenta bancaria. A su vez, donde no existen seguros contra las fluctuaciones de precios, entregar dinero en lugar de granos puede resultar un fracaso extremo. El objetivo del PDS es proporcionar a los pobres un modo de acceso equitativo a los granos. El desmantelamiento de la siembra de granos incrementará la volatilidad de los precios de mercado ya que no se verán afectados por las fluctuaciones climáticas y los términos del intercambio comercial (Sinha, 2015). En tanto, los productores serán perjudicados ya que las compras se estancarán. Por ello, lo más viable sería seguir asegurando la adquisición y distribución a nivel regional para que los pequeños productores estén protegidos por el sistema y se los aliente a cultivar granos. La adquisición y distribución de la producción local puede ayudar a la

¹⁶ NDT: En el original se encuentra como “National Sample Survey Organisation”.

India a afrontar las restricciones comerciales de manera sustentable sin negociar el bienestar de los indigentes.

A pesar de la importancia del programa, debemos discutir los problemas que lo han afectado negativamente hasta ahora. Una mirada sobre la cantidad de la transferencia así como de la literatura que se ocupa de estudiar el impacto de la focalización, sugiere que esta transformación radical en el diseño, ha perjudicado, en efecto, el objetivo de equidad del PDS.

Bibliografía

- BALAKRISHNAN P. and RAMASWAMI B. (1997) “Quality of Public Distribution System Why It Matters”. *Economic and Political Weekly*, January 25, pp. 162-165. JSTOR
- BANERJEE K. (2011). ‘Decentralised Procurement and Universalised PDS’, *Economic and Political Weekly* Vol. 46, N° 52, pp. 19-22.
- BANGA Rashmi and SEKHAR C.S.C (2015) “Public stockholding of food in India: Can it distort international trade?”. *Working Paper No. 200*, Centre for WTO Studies, Indian Institute of Foreign Trade, New Delhi.
- BAPNA S. L. (1990) “Food, Security through the PDS: The Indian Experience”, en: D S Tyagi y Vyas V. S. (eds). *Increasing Access to Food: The Asian Experience*. New Delhi: Sage Publications.
- BHATIA, B. M. (1970) *India's food problem and policy since independence*. Bombay: Somaiya Publications.
- DE PAULA, N. y PESSALI, H. (2014), “Agricultural Trade Negotiations and the Challenges of Food Security”. *Agrarian South: Journal of Political Economy* Vol. 3, N° 3, pp. 313-335.
- DEV S. M. y SURYANARAYANA M H. (1991) “Is PDS Urban Biased and Pro-Rich? An Evaluation”. *Economic and Political Weekly* Vol. 26, N° 41, pp. 2357-2366.
- DREZE J. (2017) “The Aadhar Coup”, *The Hindu*, 24th May, 2017
- DREZE, J. (1995) “Famine Prevention in India”, en: Sen, A., Dreze, J. y Hussain, A. *The Political Economy of Hunger*. Oxford: Clarendon Press. pp. 69-177.
- DUTTA y RAMASWAMY (2001) “Case of Andhra Pradesh and Maharashtra: Targeting and Efficiency in the Public Distribution System”. *Economic and Political Weekly* Vol. 36, N° 18, pp. 1524-1532.

- Editorials. *The Indian Express* (2015), Nairobi setback, December 21st, 2015. Disponible en: <http://indianexpress.com/article/opinion/editorials/nairobi-setback/>. Fecha de consulta, 23/01/2017.
- ELLIOT K. A. (2015), 'Food Security in Developing Countries: Is there a role for the WTO?' Essays, Centre for Global Development. Disponible en: <http://www.cgdev.org/publication/food-security-developingcountries-there-role-wto>. Fecha de consulta, 23/01/2017.
- GANESH-KUMAR, A.; ASHOK Gulati; CUMMINGS Ralph Jr. (2007) 'Foodgrains Policy and Management in India: Responding to Today's Challenges and Opportunities', Report, IGIDR, Mumbai and IFPRI, New Delhi.
- GHOSH J. (2011) "Cash Transfers as the Silver Bullet for Poverty Reduction: A Sceptical Note". *Economic and Political Weekly*, Vol XLVII, No 7.
- GULATI, A., GUJRAL, J. y NANDAKUMAR, T. (2012) "National Food Security Bill Challenges and Options". *Discussion Paper No.2. Commission for Agricultural Costs & Prices*. Department of Agriculture & Cooperation. Ministry of Agriculture. New Delhi: GoI.
- HIMANSHU y SEN, A. (2013) "In-Kind Food Transfers II: Impact on Nutrition and Implications for Food Security & Its Costs". *Economic & Political Weekly* N° 48 (47). pp. 60-73.
- HIMANSHU y SEN, A. (2011) "Why Not a Universal Food Security Legislation". *Economic and Political Weekly* Vol. 46, N°12, 19 March.
- JHA, S. (1992) "Consumer subsidies in India: Is targeting effective?". *Development and Change* Vol. 23, N° 4.
- KERALA HUMAN DEVELOPMENT REPORT (2008) *Planning Commission. Gov. of India*. New Delhi.
- KHERA R. (2011a) "Trends in Diversion of Grain from the Public Distribution System". *Economic and Political Weekly* Vol. 46, N° 21. pp. 106-114.
- KHERA R. (2011b) "Revival of the Public Distribution System: Evidence and Explanations". *Economic and Political Weekly* Vol. 46, N° 44. pp. 36-50.
- KHERA R. (2011c) "India's Public Distribution System: Utilisation and Impact". *Journal of Development Studies* Vol. 47, N° 7. pp.1-23
- KOCHHAR A. (2005) "Can Targeted Food Programs Improve Nutrition? An Empirical Analysis of India's Public Distribution System". *Economic Development and Cultural Change* Vol. 54, N°. 1. pp. 203-235.

- KRISHNAMURTHY, P., PATHANIA, V., and TANDON, S. (2014) "Public Distribution System Reforms and Consumption in Chhattisgarh: A Comparative Empirical Analysis". *Economic and Political Weekly* Vol. 69, N° 8. pp. 74-81
- MASIERO, S. (2015). "Will the JAM Trinity dismantle the PDS?". *Economic & Political Weekly* Vol. 50, N° 45. pp. 21-23
- MASIERO, S. y PRAKASH, A. (2015) "Does Computerisation Reduce PDS Leakage? Lessons from Karnataka". *Economic & Political Weekly* Vol. 50, N° 50. pp. 77-81.
- MITTAL S. (2007) "What Affects Changes in Cereal Consumption?" *Economic and Political Weekly* Vol. 42, N° 5, pp. 444-447.
- MOOIJ, J. E. (1994) Public Distribution System as Safety Net: Who Is Saved? *Economic and Political Weekly* Vol 29, N° 3, pp. 119-126.
- _____ (1998) "The Political Economy of the Public Distribution System in India" *Journal of Peasant Studies* Vol. 25, N° 2, pp. 77-101
- _____ (1999) *Food Policy and the Indian State: The Public Distribution System in South India*. Delhi: Oxford University Press.
- NARAYANAN, S. (2013) "In the balance the National Food Security Act vis-À-vis the WTO Agreement on Agriculture" *Working Paper No. 2013/026*, Indira Gandhi Institute of Development Research, Mumbai
- PARIKH, K (1994) "Who Gets How Much from PDS: How Effectively Does it Reach the Poor?" *Sarvekshana* (January-March), pp. 1-37.
- _____ (2013) "Right to Food and Food Grain Policy". *Economic and Political Weekly*, Vol. XLVIII, N° 11. pp 23-27.
- RADHAKRISHNA, R. y SUBBARAO, K. (1997). "India's Public Distribution System: A National and International Perspective". *World Bank Discussion Paper no. 380*, Washington, DC.
- RAGHAVAN, M. (2004) "Politics of Procurement and Price Support". *Economic and Political Weekly* Vol. 39, N° 5, pp. 506-508.
- RAHMAN, A. (2014) "Revival of Rural Public Distribution System: Expansion and Outreach". *Economic & Political Weekly* Vol. 49, N° 20. pp. 62-68.
- RAKSHIT, M. (2003) "Some Analytics of Medium and Long Term Food Policy". *Economic and Political Weekly*. May 2003. pp. 1777-1794.
- RAMASWAMI, B. (2002) "Efficiency and Equity of Food Market Interventions". *Economic & Political Weekly*. March 23. Pp. 1129-1135.

- RAMASWAMI, B. y BALAKRISHNAN, P. (2002) "Food Prices and the Efficiency of Public Intervention: The case of the Public Distribution System in India". *Food Policy* N° 27. pp. 419-436.
- Recommendations of High Level Committee on restructuring of FCI, Ministry of Consumer Affairs, Food & Public Distribution, Government of India, 2015. Disponible en: <http://pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=114860>. Fecha de consulta, 25/03/2015.
- SAINI, S. y KOZICKA, M. (2014). "Evaluation and Critique of Buffer Stocking Policy of India". *Working Paper No.283*. Indian Council for Research on International Economic research (ICRIER)
- SEN, P. (2005). Of calories and things: reflections on nutritional norms, poverty lines and consumption behaviour in India, *Economic and Political Weekly* Vol. 40, N° 43, 4611-4618.
- SEN, A. y HIMANSHU (2013) "In-Kind Food Transfers – II: Impact on Nutrition and Implications for Food Security and Its Costs". *Economic & Political Weekly* Vol. XLVIII, N° 11. pp. 46-54
- SETHI, N. y SURABHI A. (2015) "Centre Takes Steps to Convert PDS to Cash Transfers". *Business Standard*, 24 February, New Delhi.
- SINHA D. (2013) "Cost of implementing the National Food Security Act". *Economic & Political Weekly*. Vol. 48, N° 39. pp.31-34.
- _____ (2015) "Cash for Food—A Misplaced Idea" *Economic and Political Weekly*. Vol. 50. N° 16. pp. 17-20.
- SOMANCHI A, BEJ S. y MRITYUNJAY P. (2017) "Well done ABBA? Aadhaar and the Public Distribution System in Hyderabad". *Economic and Political Weekly*. Vol. 52, N° 7.
- SUKUMAR, A. M. (2013) 'The shaky geopolitics of India's food security', *The Hindu*, Friday, 2 August, 2013. Fecha de consulta, 23/01/2017.
- Summary of National Food Security Bill, 2013, *The Hindu*, 2014. Disponible en: http://www.thehindu.com/multimedia/archive/01404/Summary_of_the_Nat_1404267a.pdf. Fecha de consulta, 26/05/2016.
- SVEDBERG P. (2012) "Reforming or Replacing the Public Distribution System with Cash Transfers?" *Economic and Political Weekly*. Vol XLVII, N° 7. pp. 53-62
- SWAMINATHAN, M. (2000) *Weakening Welfare: the Public Distribution of Food in India*. New Delhi: Left Word Press.

- _____ (2001). 'Errors of Targeting: Public Distribution of Food in a Maharashtra Village, 1995-2000'. *Economic and Political Weekly* Vol. 36, N° 26, pp. 2447-2454.
- _____ (2002) "Excluding the Needy: The Public Provisioning of Food in India". *Social Scientist*. Vol. 30, N°. 3/4, pp. 34-58.
- _____ (2009) "Neo-Liberal Policy and Food Security in India: Impact on the Public Distribution System", paper presented at International conference on "The Crisis of Neo-liberalism in India: Challenges and Alternatives" organised by Tata Institute of Social Sciences (TISS), Mumbai and International Development Economics Associates (IDEAs), 13-15.
- VARSHNEY, A. (1993) "Self-limited empowerment: democracy, economic development and rural India". *Journal of Development Studies*, Vol. 29, No. 4. pp. 177-215

Las Transferencias Sociales de Ingreso para el Desarrollo Inclusivo: Un análisis de los actores involucrados sobre las virtudes y desafíos del Programa *Livelihood Empowerment Against Poverty* (LEAP) de Ghana¹

*Kennedy A. Alatinga*²

Introducción

Lograr un desarrollo inclusivo es un objetivo político fundamental para las Naciones. Por consiguiente, existe un creciente interés internacional entre los responsables de la formulación de políticas de que la protección social, y en particular las transferencias de ingreso,³ sean consideradas como uno de los principales instrumentos para alcanzar un desarrollo inclusivo en los países en desarrollo (Devereux y Sabates-Wheeler, 2004). Según Cookson (2016), el desarrollo inclusivo es un esfuerzo para incluir a los grupos más pobres y marginados en el proceso de desarrollo y las transferencias de ingreso podrían ser cruciales en este proceso. Estas involucran la entrega de pequeñas cantidades de dinero (en efectivo) de forma regular para los extremadamente pobres y vulnerables (Barrientos, 2012; Barrientos y Hulme, 2009; Caldés, Coady y Maluccio, 2006; Ghosh, 2011; ILO, 2014; Niño-Zarazúa, Barrientos, Hickey y Hulme, 2012; Niño-Zarazúa, Barrientos, Hulme y Hickey, 2010; Soares, Ribas y Osório, 2010). El propósito de los esquemas de transferencias de ingreso es proporcionar dinero a las personas pobres y vulnerables para que puedan acceder a bienes y servicios, y participar en estrategias de subsistencia, de manera que sean más acordes a sus circunstancias reales (Ferguson, 2015; Ghosh, 2011).

1 Traducción del inglés de Florencia Chahbenderian.

2 Department of Community Development. University for Development Studies, Wa Campus Ph.D. in Public Policy and Administration. kalatinga@gmail.com.

3 Nota de Traducción (en adelante NdT): En todos los casos, se utiliza el término transferencias de ingreso como traducción del concepto *social cash transfers* del inglés.

Las Naciones Unidas (UN) reconocen las transferencias de ingreso como un instrumento estratégico para el logro de algunos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SDGs) y alientan a los Estados miembros a “implementar sistemas y medidas de protección social apropiados a nivel nacional para todos, incluyendo los pisos, y para el año 2030 lograr una cobertura sustancial de los pobres y los vulnerables” (UNGA, 2015: 15). El llamado de UN quizás se basa en la evidencia de que las transferencias de ingreso contribuyen a reducir la pobreza y la desigualdad, a empoderar a las mujeres, a la prevención de conflictos y a la consolidación de la paz, así como el acceso a servicios de salud y educación (Barrientos *et al.*, 2013; DFID, 2011; Soares *et al.*, 2010; Soares, 2012).

Es en este contexto que se implementó en 2008 el Programa *Fomento de los Medios de Subsistencia contra la Pobreza* (LEAP)⁴ de Ghana, con el objetivo de ayudar a los extremadamente pobres y vulnerables a “salir” de la pobreza. Desde su implementación, hace casi una década, varios estudios han examinado diferentes aspectos de LEAP incluyendo sus impactos sobre la inscripción escolar, en la economía local y los desafíos institucionales, entre otros (Agbaam y Dinbabo, 2014; Jaha y Sika-Bright, 2015; Thome *et al.*, 2016). Aun así, actualmente hay pocas evidencias sistemáticas sobre las virtudes y desafíos de LEAP para el desarrollo inclusivo desde la perspectiva de los actores involucrados.⁵ Por lo tanto, el propósito de este trabajo es examinar las virtudes y desafíos del naciente programa LEAP en Ghana desde la perspectiva de los diferentes actores involucrados—beneficiarios, ejecutores y administradores. Es importante analizar las virtudes y desafíos de LEAP desde la perspectiva de los mismos, ya que la recopilación y análisis de datos permitirá a los responsables de las políticas aprender lecciones para mejorar el diseño e implementación del programa en el futuro (Brugha y Varvasovszky, 2000; Hyder *et al.*, 2010). El resto del capítulo está organizado de la siguiente manera: la sección 2 presenta un breve antecedente de LEAP en Ghana. La sección 3 describe el marco conceptual y la literatura relacionada, mientras la sección 4 se dedica a la metodología del estudio. La sección 5 ejemplifica los hallazgos de la investigación y las discusiones, y la sección 6 concluye el escrito.

4 NdT: Es traducción al castellano del nombre en inglés *Livelihood Empowerment Against Poverty* (en adelante LEAP por su nombre en inglés). En adelante, se respetan las siglas en inglés por su nombre original (ver apartado Siglas).

5 NdT: En todos los casos, se utiliza el término actores involucrados como traducción del concepto *stakeholders* del inglés.

Antecedentes de LEAP

Ghana ha logrado importantes progresos socio-económicos en la última década. Ha llevado a cabo elecciones multi-partidarias de forma exitosa y pacífica, y ha transferido el poder político entre dos partidos políticos diferentes en los años 2000, 2008 y 2016. La lucha contra la pobreza está mejorando las cifras de pobreza –la proporción de la población definida como pobre se redujo de aproximadamente 52% en 1991/92 a 32% en 2005/06 y 24% en 2012/13 (Ghana Statistical Service, 2014: 14-5). La pobreza extrema –“definida como aquellos cuyo nivel de vida es insuficiente para satisfacer sus necesidades nutricionales básicas incluso si consagran todo su presupuesto de consumo a los alimentos”– también se ha reducido notablemente, de 36% en 1991/92 a 18% en 2005/6 y a 8,4% en 2012/13 (Ghana Statistical Service, 2007: 7-11, 2014: 12). Con estos logros, Ghana cumplió con la meta de los MDG de reducir a la mitad la pobreza para el año 2015. A pesar de estos logros, la pobreza sigue siendo en gran medida un fenómeno rural en Ghana. Por ejemplo, si bien la tasa nacional de pobreza extrema es del 8,4%, la pobreza extrema en la región noroeste es del 45%, del 23% en la región norte, y del 21% en la región noreste (Ghana Statistical Service, 2014: 14-5).

La visión del Gobierno para la protección social es promover el bienestar de los ghaneses a través de una plataforma integrada de asistencia social efectiva, inclusión social y productiva, seguro social y acceso financiero a los servicios sociales (Government of Ghana, 2016). Por ello, al reconocer que las políticas de desarrollo del *mainstream* son condiciones necesarias, pero no suficientes para sacar a las personas extremadamente pobres y vulnerables de la miseria, el Gobierno de Ghana desarrolló e implementó en 2007 la Estrategia Nacional de Protección Social (NSPS). El programa LEAP, que fue inicialmente implementado de forma experimental en 2008, fue identificado como una de las principales vías para la protección social. Este proporciona transferencias monetarias condicionadas e incondicionadas a los hogares extremadamente pobres para empoderarlos, satisfacer sus necesidades básicas y permitirles eventualmente ‘salir’ de la extrema pobreza. Cuenta con los siguientes objetivos específicos:

- Reducir la extrema pobreza, el hambre y la inanición entre las personas más severamente discapacitadas e incapacitadas que viven con el VIH/SIDA.
- Estimular el acceso a los servicios sociales, en particular la educación y la salud, y suavizar los niveles de consumo y la demanda

de los niños y niñas huérfanos y vulnerables extremadamente pobres de menos de 15 años, especialmente aquellos afectados por el VIH/SIDA.

- Capacitar a los agricultores de subsistencia y pescadores para que adquieran habilidades y recursos que los alejen de la extrema pobreza y rompan los ciclos intergeneracionales de pobreza (Ministry of Manpower, Youth and Employment, 2007: 2).

Implementación, cobertura y pagos

LEAP es el principal programa de protección social de Ghana. El Departamento de Bienestar Social del Ministerio de Género, Infancia y Protección Social lo administra a nivel nacional. Cada una de las 10 regiones de Ghana tiene una dirección de LEAP encabezada por el Oficial Regional del Departamento de Bienestar Social (DSW). A nivel del distrito, el director del distrito del DSW es el jefe del programa LEAP. El mismo, para implementarlo, recibe asistencia del Comité de Implementación de LEAP en el distrito (DLIC por su nombre en inglés) –incluyendo el Director de Educación del Distrito, el Director de Salud, el Director de Información, el representante de las ONGs en el Distrito y el Jefe Ejecutivo del Distrito, entre otros. La implementación actual de LEAP tiene lugar a nivel comunitario, donde se identifican los hogares beneficiarios y se entregan las transferencias de ingresos. A nivel comunitario, se instituye un Comité de Implementación Comunitaria de LEAP (CLIC) para ayudar a identificar a los hogares beneficiarios (Ministry of Manpower, Youth and Employment, 2007:2).

El programa sólo alcanzó a 1.654 hogares beneficiarios en 21 distritos seleccionados durante su fase piloto 2008-2012. En la actualidad, LEAP ha logrado una implementación a gran escala. Hasta enero de 2016, 146.074 hogares en 185 distritos de todo el país se beneficiaron del programa. Se espera además que este número aumente a 200.000 beneficiarios para el 31 de diciembre de 2016 y a 250.000 para el 31 de enero de 2017 (Government of Ghana; Ministry of Gender, Children and Social Protection, 2016; Myjoyonline, 2016). Los montos de ingresos recibidos por los beneficiarios de LEAP también han aumentado y varían según el número de beneficiarios en el hogar, como se ilustra en la Tabla 1 a continuación.

Tabla 1. Monto pagado a los Hogares Beneficiarios (HH) de LEAP

Monto de LEAP 2008-2012	Monto de LEAP mayo 2017-
HH con 1 beneficiario-GH¢8 (US\$ 2)	HH con 1 beneficiario-GH¢64 (US\$17)
HH con 2 beneficiarios-GH¢10 (US\$ 2,5)	HH con 2 beneficiarios-GH¢76 (US\$ 20)
HH con 3 beneficiarios-GH¢10 (US\$ 2,5)	HH con 3 beneficiarios-GH¢88 (US\$ 23)
HH con 4+ beneficiarios- GH¢15 (US\$ 3,7)	HH con 4+ beneficiarios- GH¢106 (US\$ 27)

Fuente: Trabajo de campo del autor (2016).

Como se ilustra en la Tabla 1, los montos pagados a los beneficiarios aumentaron ocho veces en un período de 8 años (2008-2016). Entre 2008-2012, un hogar con un solo beneficiario de LEAP recibió GHS 8 (US\$ 2) y un hogar con 4 o más beneficiarios recibió sólo GHS 15 (US\$ 3,7), comparado con GHS 64 (US\$ 17) recibido por hogares con un solo beneficiario de LEAP y GHS 106 (US\$ 27) recibido por hogares con 4 o más beneficiarios. Las transferencias de ingreso se realizan bimestralmente a los hogares beneficiarios, y actualmente los pagos se efectúan electrónicamente a través de la plataforma de pago electrónica de los Sistemas de Pagos y Liquidación Interbancarios de Ghana (GhIPSS). El sistema de pago electrónico reemplazó el sistema manual de transferencia de efectivo a los beneficiarios de LEAP, y tiene como objetivo mejorar la gestión de la transferencia del dinero, haciéndolo más robusto, eficiente y seguro, y evitar la suplantación durante los pagos (Ghana News Agency, 2016).

La expansión de LEAP, junto con el aumento de los montos pagados a los beneficiarios, sugiere un compromiso político con la protección social en Ghana. Es decir, el Gobierno del Nuevo Partido Patriótico (NPP) introdujo el programa en 2008 y actualmente está siendo ampliado por el Gobierno del Congreso Nacional Democrático (NDC) (que entonces estaba en oposición). Además de ampliar el programa, el actual Gobierno del NDC también ha lanzado una nueva política de protección social integral que enmarca el compromiso del gobierno de construir una sociedad próspera y equitativa (Government of Ghana, 2016). Por esta razón, el programa se enmarca en una más amplia estrategia de protección social porque el dinero por sí solo es una condición necesaria pero no suficiente para atender todas las necesidades de los pobres extremos. En consecuencia,

LEAP se combina efectivamente con otros servicios sociales, como el Plan Nacional de Seguro de Salud (NHIS), y el Programa de Alimentación Escolar de Ghana (GSFP), entre otros. Por ejemplo, todos los beneficiarios de LEAP se registran automáticamente en el NHIS para acceder a atención sanitaria gratuita porque la salud, según afirmo, es el mayor activo de los pobres y vulnerables de la sociedad. Este nivel de compromiso político para la continuación y expansión de las políticas y programas de desarrollo requieren “alcanzar la política adecuada”, y es esencial para la sostenibilidad de las políticas de protección social, y en la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo.

Focalización y condicionalidades

La focalización es quizá el mayor desafío que enfrentan los programas de transferencia de ingreso: cómo identificar mejor a los más pobres y vulnerables para minimizar las pérdidas (errores de inclusión) y la baja cobertura (errores de exclusión), que siguen siendo un problema. LEAP apunta a hogares que son (i) extremadamente pobres, y (ii) tienen miembros individuales que se ubican en las siguientes categorías:

- personas mayores de 65 años de edad;
- cuidadores de Niños Huérfanos y Vulnerables (OVC)/ Niños que viven con VIH/SIDA;
- personas con Discapacidades (PWDs) y sin capacidad productiva.

Sólo si se cumplen los dos criterios antes mencionados un hogar califica para una subvención de LEAP. Para captar efectivamente a una base amplia de potenciales beneficiarios, el programa utiliza un proceso de focalización en varias etapas y con múltiples métodos para minimizar los errores de inclusión y exclusión: focalización geográfica, focalización comunitaria y categórica (Ministry of Manpower, Youth and Employment, 2007). Las regiones y distritos más pobres se identifican primero en función de sus perfiles de pobreza determinados por el Servicio Estadístico de Ghana (GSS). En segundo lugar, las comunidades más pobres de los distritos se identifican a partir de *rankings* de pobreza. En la tercera instancia, se utiliza una prueba de medios de vida (PMT) para seleccionar a los hogares elegibles usando un cuestionario de PMT a nivel comunitario.

Las transferencias de ingreso LEAP son condicionadas e incondicionadas. Las transferencias incondicionadas se pagan a los mayores de 65 años extremadamente pobres y a las personas con discapacidad y sin capacidad productiva. Por otro lado, las transferencias para cuidadores de OVC y niños infectados con VIH/SIDA

son condicionadas. Los cuidadores de niños deben cumplir con las siguientes condiciones para beneficiarse del programa: (i) inscribir y retener regularmente a todos los niños en edad escolar en el hogar en las escuelas básicas; (ii) registrar a todos los miembros del hogar con el NHIS; (iii) tener bebés recién nacidos (0-18) inscritos en el registro de nacimientos y defunciones, asistir a clínicas post-natales y completar Programa Ampliado de Inmunización; y, por último, (iv) asegurarse que ningún niño en el hogar sea objeto de trata o de actividades que constituyan las peores formas de trabajo infantil (Ministry of Manpower, Youth and Employment, 2007: 5). Estas condicionalidades tienen como objetivo motivar a los hogares a invertir en el desarrollo del capital humano de sus miembros para un desarrollo inclusivo a largo plazo.

Marco conceptual y literatura relacionada

Existe un creciente consenso en torno a que la protección social no sólo es un derecho, sino también un instrumento esencial para apoyar el progreso hacia el logro del desarrollo inclusivo (Giovannetti, 2010). El desarrollo inclusivo busca “incluir a las personas, sectores y países marginados en los procesos sociales, políticos y económicos para aumentar el bienestar humano, la sostenibilidad social y ambiental, y el empoderamiento” (Gupta, Pouw, and Ros-Tonen, 2015: 546). Gupta *et al.* sostienen además que el aspecto inclusivo del desarrollo centra la atención en las personas más pobres, vulnerables y más marginalizadas o desfavorecidas de la sociedad. En este sentido, el desarrollo inclusivo es comparable a la inclusión social: “el proceso de mejorar la capacidad, la oportunidad y la dignidad de las personas, desfavorecidas sobre la base de su identidad, para participar en la sociedad” (World Bank, 2013: 4).

Es en este marco que las transferencias de ingreso tienen el potencial de contribuir al desarrollo inclusivo. Las mismas aumentan el ingreso disponible de los pobres y los marginados, por lo que reducen tanto la pobreza como la desigualdad en la sociedad. En el caso de las transferencias condicionadas de ingresos (CCT), los hogares beneficiarios deben cumplir con la asistencia escolar y controles regulares de salud, por lo tanto, fortalecen el desarrollo del capital humano, promueven el empoderamiento económico de las mujeres, y aumentan la seguridad alimentaria, promoviendo la integración y la justicia social. Los autores sugieren que los CCT representan “un paso hacia sistemas de protección social amplios basados en la inclusión y los derechos universales porque los programas llegan a grupos que anteriormente tenían poco o ningún acceso a los servicios estatales” (Bastagli, 2009; Cookson, 2016: 2). De hecho, Cookson

(2016: 2) sostiene que “la herramienta política más significativa para lograr la inclusión social es la transferencia condicionada de ingresos”, descrita por *The Economist* (2010) como “el nuevo dispositivo de lucha contra la pobreza más popular del mundo”.

Tal vez el potencial de las transferencias de ingreso para contribuir al logro de un desarrollo inclusivo requiere un compromiso político sostenido, instituciones políticas fuertes y una orientación política coherente. Acemoglu y Robinson (2012) afirman que la coherencia en la dirección de la política es el sello distintivo de las instituciones políticas inclusivas porque el desarrollo inclusivo va más allá de la simple economía, involucrando la comprensión de cómo se toman las decisiones, quién las hace y por qué esas personas decidieron hacer esas elecciones. Estas cuestiones están dentro del ámbito de la política y de los procesos políticos que rigen la sociedad. Acemoglu y Robinson además sugieren que los gobiernos en el poder deben trabajar para reducir la pobreza, afirmando que la pobreza persiste porque aquellos que tienen el poder toman el tipo de opciones que crean pobreza, en lugar de ‘ajustar’ las instituciones para promover el desarrollo inclusivo. Navarro (2009) apoya esta afirmación, argumentando que las desigualdades no matan a la gente, sino que aquellos que crean estas desigualdades lo hacen. La nueva política de protección social de Ghana pretende reducir las vulnerabilidades, cerrar la brecha de desigualdad y garantizar la inclusión total para todos los ghaneses. Además, la política busca asegurar que los grupos vulnerables de la sociedad no sólo estén protegidos, sino que también estén empoderados para una sociedad justa y equitativa (Government of Ghana, 2016).

A pesar de las virtudes de las transferencias de ingreso señaladas anteriormente, se argumenta en otra parte que las transferencias sociales de ingreso focalizadas, como LEAP de Ghana, pueden tener algunos retos, como producir celos entre los no receptores y, de este modo, crear una sociedad divisiva en lugar de fomentar la cohesión social (Agbenyo, Galaa y Abiuro, 2017; Skovdal *et al.*, 2013). Por ejemplo, el estudio de Mac Auslany Riemenschneider (2011) sobre las transferencias de ingreso en Zimbabwe y Malawi reportaron el resentimiento, los conflictos y celos derivados de la división de algunos hogares seleccionados, mientras que otros no lo son, aunque todos se consideran pobres. Estas afirmaciones hacen que este estudio sea aún más imprescindible: explorar las virtudes y desafíos del programa LEAP de Ghana con respecto al desarrollo inclusivo.

Encuadre de la investigación y métodos

Se desarrolló un diseño de investigación cualitativo exploratorio para obtener una comprensión amplia de las virtudes y desafíos del programa desde varios actores involucrados. El diseño de la investigación fue apropiado porque el objetivo principal de los estudios cualitativos es entender la forma en que los individuos perciben, organizan, dan sentido y expresan su comprensión de sí mismos, sus experiencias y sus propios mundos dentro de un contexto particular –algo que las técnicas cuantitativas no son capaces de ofrecer (Mishler, 1986). El estudio se llevó a cabo en el Distrito Nadowli en la región del oeste superior del norte de Ghana, específicamente en las comunidades de Kanyinni y Loho. El Distrito de Nadowli fue elegido intencionalmente debido a que tiene el número más alto de beneficiarios de LEAP en la región. Se realizaron un total de 15 entrevistas en profundidad y 7 grupos de discusión con diversos actores involucrados, incluyendo beneficiarios de LEAP, no beneficiarios, cuidadores, miembros de CLIC, líderes de opinión y 2 implementadores del programa. Estos participantes de la investigación también fueron seleccionados intencionalmente para el estudio con el fin de explorar sus experiencias con respecto a las virtudes y desafíos del programa. El tamaño de la muestra fue determinado por el principio de saturación teórica, que refiere a una situación en la que el investigador, luego de escuchar una serie de ideas, alcanza un punto en el que no adquiere ninguna información adicional (Krueger y Casey, 2009).

Recolección y análisis de los datos

Se desarrollaron entrevistas en profundidad (IDI) y grupos de discusión (FGD) utilizando una guía de entrevista semi-estructurada. Todas las entrevistas fueron grabadas y transcritas. Los datos se clasificaron en temas para facilitar su análisis manual (Riessman, 2008). Se hicieron comparaciones sistemáticas entre los temas para establecer similitudes o diferencias. Los temas fueron validados escuchando las grabaciones de audio varias veces y comparándolas con las transcripciones visuales, para asegurar que las grabaciones y las transcripciones visuales fueran consistentes. Se realizó un análisis narrativo para permitir que las voces de los entrevistados se representaran con precisión. Dado que los puntos de vista de los entrevistados fueron capturados directamente en las narrativas y sus voces se hicieron eco en las narrativas, los hallazgos de la investigación son originales y deberían atraer a los responsables políticos. Butler-Kisber (2010: 4) sostiene que el análisis narrativo es esencial porque “la narración es una forma legítima y natural de hacer y conocer”, mientras que ayuda tanto a desafiar el pensamiento

sobre la naturaleza de la realidad, como a examinar lo local como un sitio político donde las desigualdades existentes pueden ser desafiadas y transformadas con acción. El análisis narrativo también le otorga al investigador “la capacidad de entrar en la experiencia vivida y en la perspectiva de la otra persona, [el narrador] para estar no sólo en sus zapatos, sino también en su cuerpo emocional –para ver el mundo con sus ojos” (Butler-Kisber, 2010: 52).

Resultados

Esta sección presenta las virtudes y desafíos del programa desde la perspectiva de los actores involucrados. Las virtudes se presentan a continuación.

Virtudes del programa LEAP

Con respecto a las virtudes de LEAP, emergieron siete temas en las transcripciones de las entrevistas. Estos incluyen: mejora de la capacidad productiva de los beneficiarios, mejora de la seguridad alimentaria, mayor acceso a la salud y educación, empoderamiento de la mujer, fortalecimiento de redes sociales, y el potencial para reducir los conflictos y promover una convivencia pacífica a nivel comunitario. Estos temas se analizan a continuación.

Mejora en la capacidad productiva de los beneficiarios

Los entrevistados describieron frecuentemente al programa LEAP como una buena política porque mejoró sus capacidades productivas de varias maneras. Un participante hizo la siguiente observación durante un grupo de discusión con los no beneficiarios de LEAP:

“El LEAP es una buena política porque ayuda a los más viejos y enfermos de nuestra comunidad a vivir una buena vida, incluso cuando son viejos. Los beneficiarios usan esos fondos para hacer agricultura” (FGD con hombres no beneficiarios, comunidad Loho, mayo de 2016).

LEAP ha capacitado a los hogares beneficiarios para superar la cultura de pedir prestado dinero a sus vecinos. Una cuidadora y una beneficiaria también informaron que:

“Anteriormente, el padre de mi esposo solía pedir prestado mucho dinero a los demás y cuando no se puede pagar, deviene en peleas, pero ahora no lo hace más” (IDI con una cuidadora, comunidad Kanyinni, abril de 2016).

“Solía pedir prestado mucho dinero pero ahora como recibo el dinero de LEAP, ya no pido prestado” (IDI con una beneficiaria, 49 años, comunidad Kanyinni, Abril de 2016).

También se reveló durante las entrevistas que la subvención monetaria aumentó el ingreso de los hogares, lo que a su vez les permitió aumentar su productividad agrícola. Durante una entrevista en profundidad, una beneficiaria informó que:

“Compré algunos productos químicos y contraté a tres personas para desmalezar parte de mi granja de porotos” (IDI con una beneficiaria, 66 años, comunidad Loho, mayo 2016.)

De hecho, la mayoría de los entrevistados indicaron que LEAP tiene el potencial de aumentar la productividad agrícola de los hogares beneficiarios, ya que pudieron comprar fertilizantes químicos, implementos agrícolas como azadas y cuchillos, así como aves y cabras para la cría, como lo demuestran las siguientes declaraciones de dos mujeres:

“El LEAP ha venido a ayudar mucho a nosotros los pobres. Mi hijo me hizo comprar 2 aves y 4 cabras para que él las críe. En los próximos cinco años, estas aves y cabras se multiplicarán y podemos vender algunas de ellas en cualquier momento que necesitemos”.

La segunda mujer comentó:

“Utilicé parte del dinero para comprar nuevas herramientas agrícolas; azadas y cuchillas y contraté a 2 trabajadores para desherbar mi granja” (FGD con beneficiarias de LEAP, 60 años, comunidad Kanyinni, abril de 2016).

Mejora de la seguridad alimentaria

Los entrevistados destacaron consistentemente la mejora de la seguridad alimentaria como un logro importante del programa. Mencionaban constantemente que gastaban el dinero recibido en alimentos a nivel doméstico. Incluso los no beneficiarios indicaron que el programa ha reducido el hambre entre los hogares beneficiarios. Un líder de opinión de Kanyinni informó que:

“Antes de que LEAP fuera implementado en nuestra comunidad, para casi todos los beneficiarios era muy difícil tener comida en sus hogares durante todo el año, pero ahora con LEAP, son capaces de satisfacer sus necesidades básicas de alimentos” (IDI con un líder de opinión, 49 años, comunidad Kanyinni, abril de 2016).

Del mismo modo, una mujer informó que:

“Mi hijo no tiene trabajo todavía, puedo darle a su esposa algo del dinero de LEAP para comprar comida e ingredientes para cuidar de todos nosotros” (IDI con una beneficiaria, 76 años, comunidad Kanyinni, abril de 2016).

Los hogares beneficiarios no sólo pueden tener un suministro regular de alimentos, sino que también pueden comprar alimentos nutritivos. Por ejemplo, una mujer narró su experiencia de la siguiente manera:

“La comida es lo primero que considero cuando recibo el dinero. A mis hijos les gusta el arroz, así que compro un poco para la familia. Ahora puedo comprar pescado y a veces carne para agregar a nuestras comidas para hacer que los niños crezcan bien” (FGD con beneficiarias, 64 años, comunidad Loho, mayo de 2016).

Una cuidadora también explicó cómo el dinero de LEAP está ayudando a los hogares beneficiarios a tener seguridad alimentaria, como lo demuestra el siguiente extracto:

Sabes que en nuestro pueblo aquí, nuestro principal problema siempre es como conseguir suficiente comida para todo el año, pero como el gobierno ha traído esta ayuda [(LEAP)], los beneficiarios son capaces de pagar especialmente la comida para sus familias y esto no trae pequeñas peleas de nuevo (IDI con una cuidadora, comunidad Kanyinni, abril de 2016).

Un punto crucial de los relatos anteriores es que las transferencias de ingreso de LEAP están permitiendo que los hogares beneficiarios tengan dietas más nutritivas y también seguridad alimentaria.

Aumento del acceso a la educación y la salud

El mayor acceso a la educación y a los servicios de salud fueron temas recurrentes que surgieron de las entrevistas. Un miembro del CLIC informó que:

“Los beneficiarios de LEAP son diferentes de los no beneficiarios porque tienen una fuente regular de ingresos, que les ayuda a pagar escuelas y comprar uniformes escolares para sus hijos” (IDI con miembro del CLIC, 30 años, comunidad Loho, mayo de 2016).

Una beneficiaria corroboró la afirmación anterior cuando subrayó que:

“Gasto parte del dinero del mes en libros, lapiceras y uniforme escolar para mis hijos” (IDI con una beneficiaria, 66 años, comunidad Loho, mayo de 2016).

Otro miembro del CLIC señaló que:

“Los beneficiarios de LEAP eran muy pobres y estaban muy enfermos, pero no podían pagar el tratamiento médico y entonces no asistían al hospital, pero ahora lo hacen” (IDI con miembro del CLIC, 45 años, comunidad Kanyinni, abril de 2016).

La afirmación anterior se apoya en dos entrevistas en profundidad separadas con beneficiarios de LEAP como sigue:

Tu salud es todo lo que tienes incluso si no tienes dinero. Utilicé el último pago de LEAP para renovar el seguro médico de mi nieto. Porque tengo un seguro de salud, puedo ir al hospital y recibir un tratamiento gratis. Yo no hubiera podido ir y pagar por la atención médica sin el dinero de LEAP (IDI con una beneficiaria, 65 años, comunidad Kanyinni, abril de 2016).

Además, el segundo beneficiario hizo hincapié en que el dinero de LEAP trae la atención de la salud a las puertas de los beneficiarios, como se ilustra a continuación en términos gráficos:

“Como ahora tengo tarjeta de seguro médico, gracias a LEAP, en cualquier momento que estoy enfermo, voy al hospital” (IDI con un beneficiario, 63 años, comunidad Kanyinni, abril de 2016).

Estas tres citas sugieren que el LEAP había reducido las barreras financieras para acceder a la asistencia sanitaria porque ya no tenían que pagar de su bolsillo al momento de demandar los servicios de salud.

Beneficiarios empoderados y fortalecimiento de redes sociales

Los resultados del estudio también ejemplifican que el ingreso regular de LEAP había empoderado a los beneficiarios, especialmente en la toma de decisiones y en el fortalecimiento de las redes sociales. Según un implementador del programa:

El LEAP ha mejorado la participación de los beneficiarios en la toma de decisiones en las comunidades ya que muchos de los beneficiarios ahora asisten a las reuniones y también contribuyen financieramente a funerales, bodas y sus ceremonias de nombramiento. El LEAP ha traído respeto a los beneficiarios de las comunidades – los beneficiarios también se sienten reconocidos y considerados entre los miembros de la comunidad (IDI con implementador del programa, mayo de 2016).

Del mismo modo, los actores involucrados también demostraron que el programa capacitó particularmente a las mujeres en la toma de decisiones en la comunidad, hizo que los beneficiarios se sintieran más felices y orgullosos, ya que consideran que no están excluidos de la comunidad. Los beneficiarios pueden hacer contribuciones financieras para la reparación de pozos comunitarios y otras cuestiones, como se muestra a continuación:

“No solía asistir a las reuniones porque tenía que pagar las cuotas pero ahora lo hago porque puedo pagar las cuotas con el dinero de LEAP. Contribuyo a los funerales”

(IDI con beneficiaria, 65 años, comunidad Kanyinni, abril de 2016).

El LEAP trajo mejoras en nuestras vidas, también nos hizo relacionarnos muy bien el uno con el otro. Yo participo en la toma de decisiones y hago contribuciones para el desarrollo comunitario. Por ejemplo, cuando nuestro pozo se estropea, puedo contribuir para que sea reparado (IDI con beneficiaria, 66 años, comunidad Loho, abril de 2016).

El LEAP ha empoderado particularmente a las mujeres, son capaces de interactuar con sus maridos en términos iguales, y no están subordinadas a sus maridos. Las mujeres son capaces de decidir sobre el tipo, calidad y cantidad de alimentos e ingredientes comprar a la familia. Las mujeres administran bien sus hogares con el dinero de LEAP (FGD con no beneficiarias, comunidad Kanyinni, abril de 2016).

Estas narrativas sugieren que las transferencias de ingreso de LEAP están creando un ambiente propicio para mejorar el empoderamiento de las mujeres y las redes sociales en la comunidad.

Reducción del conflicto y fortalecimiento de una convivencia pacífica

Los resultados de este estudio también sugieren que el ingreso en efectivo regular de LEAP tiene el potencial de reducir los conflictos y fortalecer la convivencia pacífica tanto a nivel familiar como comunitario.

“El LEAP ha ayudado a reducir los conflictos en muchos hogares porque muchos de los conflictos siempre resultan de la imposibilidad de las familias para satisfacer sus necesidades básicas” (FGD con no beneficiarios, comunidad Kanyinni, abril de 2016).

“Anteriormente, mi esposa y yo solíamos discutir sobre mi incapacidad de proporcionar comida a la familia durante todo el año, pero ahora no lo hacemos más porque recibo el dinero de LEAP” (IDI con beneficiario, 49 años, comunidad Kanyinni, abril de 2016).

De hecho, también se informó que el apoyo financiero de LEAP dio a los beneficiarios un sentimiento de felicidad porque se sienten reconocidos y no son excluidos de la comunidad.

“Nos sentimos muy felices de que este apoyo financiero siempre se nos da. Nos sentimos reconocidos en la comunidad” (FGD con beneficiarios, 62 años, comunidad Loho, mayo de 2016).

“Soy una feliz y mejor persona ahora debido al dinero de LEAP” (IDI con beneficiario, 76 años, comunidad Loho, mayo de 2016).

El LEAP ha generado un fortalecimiento de la convivencia pacífica entre las personas casadas. Si las familias son pacíficas, las comunidades también serán pacíficas. Si las comunidades son pacíficas, no habrá conflicto en el país y la gente puede trabajar sin el temor de conflictos y guerras. La gente no estará luchando por comida y otras cosas básicas otra vez. El país será pacífico y habrá desarrollo (IDI con no beneficiarios, comunidad Loho, mayo de 2016).

“Esta anciana que estoy cuidando se siente feliz de que a pesar de que no tiene un hijo que la cuide en su vejez y todas sus hijas están casadas y viven lejos, el dinero de LEAP le está permitiendo cubrir sus necesidades básicas” (IDI con cuidadora, comunidad Kanyinni, abril de 2016).

Las citas anteriores ilustran el potencial de las transferencias de ingresos de LEAP para reducir los conflictos en la sociedad.

Los desafíos del Programa LEAP

A pesar de las virtudes, el programa también enfrenta algunos desafíos, entre los que se destacan: el mal uso de los fondos por parte de algunos beneficiarios, la falsificación de información sobre nombres de familiares fallecidos, recursos inadecuados, deducciones discrecionales del dinero, favoritismos/captura de una élite, y retrasos en el desembolso de fondos y omisión de la lista comunitaria de beneficiarios. Estos desafíos se detallan a continuación.

Uso indebido de los fondos de LEAP por parte de algunos beneficiarios

Este estudio estableció que algunos beneficiarios abusan del dinero que reciben. Un implementador de LEAP observó que:

“Hay casos en que algunos de los beneficiarios abusan del dinero que se les da al beber alcohol. Algunos también cobran el dinero, pero sus hijos aún no van a la escuela” (IDI con implementador de LEAP, mayo de 2016).

Suministro de información falsa sobre parientes fallecidos

El estudio reveló además que algunas familias no proporcionan a la secretaría de LEAP información precisa sobre la muerte de sus familiares beneficiarios para seguir beneficiándose del programa. Un implementador de LEAP informó que:

“Algunas familias a veces falsifican información sobre sus parientes muertos que eran beneficiarios de LEAP para seguir beneficiándose del programa” (IDI con implementador de LEAP, mayo de 2016).

Recursos inadecuados

Se han resaltado los recursos inadecuados, tanto materiales como humanos, como desafíos clave que luchan contra el buen funcionamiento de LEAP. Se reveló que la Unidad de Bienestar Social del Distrito no tiene medios de transporte para facilitar el movimiento hacia las comunidades para monitorear y asegurar que los beneficiarios se adhieran a las condicionalidades de LEAP. Este desafío se ve agravado aún más por el hecho de que las oficinas del distrito no cuentan con los recursos financieros necesarios, junto con inadecuados funcionarios de bienestar social del distrito.

La Unidad de Bienestar Social del Distrito no tiene ningún medio de transporte haciendo dificultoso el movimiento. Sólo hay dos empleados de bienestar social en todo el Distrito. Pero no se les da dinero a los oficiales del Distrito para que vayan a monitorear a las comunidades luego del pago para asegurarse que los fondos se usen bien (IDI con implementador de LEAP, mayo de 2016).

Deducciones discrecionales del dinero LEAP

Algunos beneficiarios también afirmaron que no se les pagó la totalidad de las sumas del dinero de LEAP, que les adeudaban algunos oficiales de pago. Dos beneficiarios narraron sus experiencias de la siguiente manera:

“El monto varía, a veces obtengo GHS 64 y otra vez recibo GHS 63 pero no se da ninguna razón para estas deducciones” (IDI con beneficiario, 80 años, comunidad Loho, mayo de 2016).

El segundo beneficiario señaló:

“Siempre se deduce de mi dinero GHS 4. Siempre me dan GHS 60 y no se da ninguna razón para las deducciones” (IDI con beneficiario, 19 años, comunidad Loho, mayo de 2016).

Captura de una élite y favoritismo

Los entrevistados también indicaron que el programa enfrentaba desafíos de captura de una élite y favoritismos. Se hizo hincapié en el hecho de que hay algunas personas que se benefician de LEAP, que de hecho no deberían hacerlo

porque no eran pobres y no cumplían con ninguno de los criterios de inclusión. Aun así, se afirmó que estas personas se beneficiaban de LEAP porque conocían a los oficiales de registro. Algunos entrevistados relataron sus experiencias de la siguiente manera:

“Algunas personas tuvieron la oportunidad de estar en el LEAP porque aquellos que registraron a los beneficiarios corrompieron el proceso. Algunas personas tienen la oportunidad porque tienen personas fuertes en la comunidad o porque son educadas” (IDI con beneficiario, 19 años, comunidad Loho, mayo de 2016).

El segundo entrevistado comentó:

“Algunos beneficiarios son incluso más sanos y están en mejor situación que algunos no beneficiarios. Fue por el favoritismo que algunas personas tuvieron sus nombres incluidos en el LEAP” (IDI con no beneficiario, comunidad Loho, mayo de 2016).

Del mismo modo, otro entrevistado afirmó:

“Muchos de los beneficiarios no deberían haber sido parte de LEAP. Sus nombres fueron escritos basado en el amor por aquellos que amas. Algunas personas tuvieron sus nombres incluidos en base a su relación con los que estaban a cargo de escribir los nombres” (FGD con no beneficiarios, comunidad Loho, mayo de 2016).

“El programa va a perder su importancia si los que son realmente pobres no son parte de LEAP y los que no deben ser parte sacados. Algunas personas no fueron incluidas porque no están alfabetizadas para defender por qué deberían ser incluidas” (IDI con no beneficiario, comunidad Kanyinni, abril de 2016).

Estas tres citas demuestran que quizá existe corrupción y/o injusticia en el proceso de registro de los beneficiarios de LEAP (receta para el conflicto).

Retrasos en el desembolso de fondos de LEAP y omisión de la lista comunitaria de beneficiarios

Un tema recurrente fue la demora en el desembolso de los fondos a los beneficiarios. A pesar de que se supone que el dinero se paga cada dos meses, hubo casos en los que se retrasó por más de seis meses. Los beneficiarios consideran que las transferencias deben pagarse mensualmente para evitar retrasos. Algunos entrevistados también indicaron que los montos se incrementarán porque los recibidos actualmente son demasiado pequeños para involucrarse en cualquier actividad económica significativa. Se informó que hubo casos en que se omitió la lista de beneficiarios de una comunidad entera desde la oficina central en Accra.

Discusión

Los hallazgos presentados en este estudio sugieren que el programa de transferencia de ingreso LEAP tiene un potencial para contribuir al desarrollo inclusivo en Ghana. En primer lugar, vale la pena destacar el hecho de que los beneficiarios utilizan el dinero recibido para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación y salud. Estudios anteriores sugieren que la inseguridad alimentaria y la mala salud están entre los indicadores centrales de pobreza (Alatinga y Williams, 2016). Dado que LEAP busca romper el ciclo intergeneracional de la pobreza, el mayor acceso a la alimentación y los servicios de salud sugieren una sociedad más inclusiva. En segundo lugar, el dinero de LEAP está contribuyendo al desarrollo del capital humano de los hogares beneficiarios porque estos pueden enviar y mantener a sus hijos en la escuela, y satisfacer la mayoría de sus necesidades académicas para ayudarles a progresar en la escala educativa. Este punto se subraya en vista de que estudios anteriores indicaron que las familias muy pobres no podían mantener a sus hijos en la escuela más allá del sexto grado de la primaria en escuelas con autoridades locales (Alatinga y Williams, 2016). La educación eleva el conocimiento en los hogares en forma de habilidades adquiridas e ideas innovadoras –los hogares con niveles de educación terciaria son más empleables en trabajos mejor remunerados en comparación con los hogares sin esa educación (Alatingay Williams, 2016; Sen, 1999). Por estas razones, el conocimiento en forma de educación actúa como un catalizador para la participación cívica individual y para niveles más altos de bienestar del hogar, contribuyendo así al desarrollo inclusivo.

Del mismo modo, LEAP tiene el potencial de contribuir al desarrollo inclusivo, ya que los resultados muestran que el dinero ha empoderado especialmente a las mujeres para participar en los procesos de toma de decisiones y también ha incrementado la participación de los beneficiarios en las redes sociales. Este aumento de la participación en las redes sociales es un indicador de los mayores niveles de capital social, que es necesario para un desarrollo inclusivo. Estos hallazgos son en gran medida consistentes con estudios previos. Por ejemplo, Molyneux y Thomson (2011) argumentan que si las transferencias de ingreso se diseñan adecuadamente, no sólo serían más eficaces en la lucha contra la pobreza, sino que también promoverían la voz de las mujeres, la igualdad de género y el empoderamiento. Una vez más, el hecho de que la transferencia haya

aumentado la capacidad productiva de las personas vulnerables y marginadas, que de otro modo no tendrían acceso a los recursos para dedicarse a la cría, sugiere una redistribución justa de los recursos, independientemente del estatus social de una persona. En este caso, podría ser un caso de desarrollo inclusivo porque los beneficiarios de LEAP ahora tienen acceso a algunos recursos, se sienten más felices y reconocidos como parte del desarrollo en sus comunidades.

Quizás uno de los hallazgos más notables de este estudio es el potencial de LEAP para contribuir a la reducción de conflictos y fortalecer la convivencia pacífica. Estos hallazgos han arrojado importantes ideas sobre la convivencia pacífica entre las parejas a nivel familiar. Como lo demuestran los resultados, la convivencia pacífica a nivel de los hogares se traduce en la cohesión social a nivel comunitario porque se cubren las necesidades básicas importantes –de alimentos, salud y educación de los grupos vulnerables, pobres y marginados. Este hallazgo es muy importante porque cuando los marginados sienten que carecen de igualdad de oportunidades y no hay justicia social, pueden protestar violentamente, lo cual puede desencadenar conflictos. En Egipto, por ejemplo, los manifestantes que se reunieron el 11 de febrero de 2011 en la Plaza Tahrir de El Cairo mencionaron la ausencia de justicia social, la incapacidad del Estado para prestar servicios públicos como la atención de la salud, la falta de iguales oportunidades y la falta de educación como razones para expulsar al ex presidente Hosni Mubarak (Acemoglu y Robinson, 2012). En situaciones de conflicto, el desarrollo inclusivo puede ser elusivo.

A pesar de estas virtudes expuestas anteriormente, algunos desafíos clave merecen atención. En primer lugar, la cuestión de la captura de élite y el favoritismo puede crear errores de inclusión y exclusión en el proceso de selección porque la lista final de beneficiarios registrados puede no ser la “gente realmente necesitada” de la comunidad. Esta cuestión de crear artificialmente errores de inclusión y exclusión señala la corrupción en el proceso de selección, lo que puede negar el punto anterior de que LEAP tiene el potencial de reducir el conflicto y generar una convivencia pacífica. De hecho, cuando las personas sienten que están legítimamente excluidas, pueden salir a la calle en protesta. Este hallazgo confirma los anteriores en Nigeria que sugieren que la corrupción es un obstáculo para las intervenciones sociales en África (Umukoro, 2013). Del mismo modo, la cuestión de las deducciones discrecionales del dinero destinado a los beneficiarios

por los oficiales de pago habla de la falta de rendición de cuentas y transparencia. Una vez más, el hecho de que los hogares no divulguen a la secretaría de LEAP la muerte de sus familiares beneficiarios para que esos nombres sean eliminados de la lista de beneficiarios, constituye una fuga, donde el dinero va a las manos equivocadas. Todas estas pérdidas, falta de responsabilidad y transparencia podrían hacer que LEAP pierda su importancia. Evaluaciones anteriores en Nigeria, por ejemplo, indicaron que la falta de rendición de cuentas y transparencia hacían que las intervenciones sociales sirvieran como un canal de drenaje de los recursos nacionales (Umukoro, 2013). Además, los retrasos en el desembolso de los fondos y la omisión de la lista comunitaria de beneficiarios pueden ejercer una presión indebida sobre los oficiales del distrito por parte de las comunidades. Especulativamente, existe la posibilidad de que el programa sea politizado si, coincidentemente, la lista de una comunidad que se percibe que no apoya al gobierno está excluida de la sede en Accra. Adicionalmente, los recursos humanos y materiales inadecuados pueden limitar la capacidad de los oficiales del distrito para llevar a cabo ejercicios regulares de monitoreo para asegurar que los hogares beneficiarios se adhieran a las condicionalidades de LEAP. Cuando los hogares reciben el dinero, pero no envían a sus hijos a la escuela, se puede derrotar la intención de desarrollar el capital humano de esos hogares y el objetivo de romper el ciclo intergeneracional de la pobreza dentro de esas familias.

De acuerdo con la exposición anterior, este estudio propone un conjunto de factores que pueden permitir el desarrollo inclusivo, como se presenta a continuación:

Figura 1. Factores que permiten el desarrollo inclusivo



Fuente: Elaborado por el autor (2017).

La Figura 1 ilustra que el proceso de desarrollo inclusivo requiere compromisos de líderes políticos e instituciones fuertes para diseñar e implementar programas de transferencia de ingreso. Por ejemplo, la transferencia de LEAP puede mejorar a largo plazo las capacidades productivas de los beneficiarios, lo que conduce a una mayor seguridad alimentaria, un mayor acceso a la salud y a la educación. La transferencia de ingreso puede también empoderar a los beneficiarios y mejorar su participación en la vida cívica de sus comunidades, creando así una sociedad más justa socialmente, promoviendo el desarrollo inclusivo.

Conclusión y recomendaciones

Este estudio ha demostrado el potencial de LEAP para el desarrollo inclusivo en Ghana. Los hallazgos han manifestado los efectos positivos en la vida de los hogares beneficiarios. Los hogares ahora tienen más seguridad alimentaria y tienen un mayor acceso a la salud y la educación. El dinero de LEAP ha permitido a los hogares participar en actividades productivas tales como pequeños negocios, agricultura y cría. Los beneficiarios ahora pueden participar en redes sociales, estar más empoderados y, en particular, las mujeres pueden participar en la toma de decisiones. Sobre todo, el programa tiene el potencial de unir y transformar socialmente al país porque los beneficiarios ahora se sienten mucho más felices, y también hay una convivencia más pacífica y cohesión social, tanto a nivel familiar como comunitario.

Aun así, desafíos tales como las fugas, el mal uso de los fondos por parte de algunos beneficiarios, y los recursos inadecuados pueden limitar a LEAP de realizar todo su potencial. En este contexto, el estudio hace algunas recomendaciones de política. En primer lugar, el Departamento de Bienestar Social, que gestiona el programa, debería contar con recursos suficientes del Ministerio de Género, Niñez y Protección Social para capacitar a los oficiales regionales y distritales de LEAP para realizar ejercicios regulares de monitoreo para asegurar que los beneficiarios cumplan las condicionalidades. El monitoreo regular también puede permitir que los oficiales del distrito y miembros de CLIC borren los nombres de las personas fallecidas de la lista de beneficiarios. En segundo lugar, el CLIC y los oficiales del distrito también deben investigar las denuncias de mal uso de los fondos por parte de algunos beneficiarios, así como educarlos sobre la importancia del dinero con el fin de frenar el abuso. Además, el Ministerio de Género, Niñez y Protección Social y Finanzas debe garantizar que los fondos se entreguen oportunamente a los beneficiarios. Por último, pero no por ello menos importante, resulta urgente que el Ministerio de Género, Niñez y Protección Social establezca criterios claros para identificar a los más pobres para las intervenciones sociales. Estos criterios pueden eliminar los problemas de captura de élite y favoritismos, y minimizar los errores de inclusión y exclusión en el proceso de selección. Por último, la cuestión de las deducciones arbitrarias del ingreso destinado a los beneficiarios por parte de los oficiales de pago es una ilegalidad y debe ser investigada por la secretaría de LEAP para verificar su veracidad o no. Si se comprueba que las investigaciones son verdaderas, dichos oficiales deben ser procesados y obligados a devolver el dinero para servir de disuasivo a otros. La aplicación de estas recomendaciones puede,

a largo plazo, garantizar que el programa alcance la reducción de la pobreza, la cohesión social, y contribuya al desarrollo inclusivo en Ghana, África y más allá.

Siglas

LEAP (Livelihood Empowerment Against Poverty Programme) = Fomento de los Medios de Subsistencia contra la Pobreza

UN (United Nations) = Naciones Unidas

SDGs (Social Development Goals) = Objetivos de Desarrollo Sostenible

NSPS (National Social Protection Strategy) = Estrategia Nacional de Protección Social

DSW (Department of Social Welfare) = Departamento de Bienestar Social

DLIC (District LEAP Implementation Committee) = Comité de Implementación de LEAP en el Distrito

CLIC (Community LEAP Implementation Committee) = Comité de Implementación de LEAP en la Comunidad

HH (Beneficiaries Households) = Hogares Beneficiarios

GhIPSS (Ghana Inter-bank Payment and Settlement Systems) = Sistemas de Pagos y Liquidación Interbancarios de Ghana

NPP (New Patriotic Party)= Nuevo Partido Patriótico

NDC (National Democratic Congress)= Congreso Nacional Democrático

NHIS (National Health Insurance Scheme)= Plan Nacional de Seguro de Salud

GSFP (Ghana School Feeding Programme)= Programa de Alimentación Escolar de Ghana

OVC (Orphaned and Vulnerable Children)= Niños Huérfanos y Vulnerables

PWD (Persons with Disabilities)= Personas con Discapacidad

GSS (Ghana Statistical Service) = Servicio Estadístico de Ghana

PMT (Proxy Means Test)= Prueba de medios de vida

CCT (Conditional Cash Transfer) = Transferencia condicionada de ingreso

IDI (In-Depth Interviews) = Entrevistas en profundidad

FGD (Focus Group Discussion) = Grupo de discusión

Bibliografía

- ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J. A. (2012) *Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty*. London: Profile Books LTD.
- AGBAAM, C. y DINBABO, M. F. (2014) “Social grants and poverty reduction at the household Level: empirical evidence from Ghana.” *Journal of Social Science* N° 39(3), p. 293–302.
- AGBENYO, F., GALAA, S. Z. y ABIIRO, G. A. (2017) “Challenges of the Targeting Approach to Social Protection: An assessment of the Ghana Livelihood Empowerment against Poverty Programme in the Wa Municipality of Ghana.” *Ghana Journal of Development Studies* N° 14(1), p. 19–38.
- ALATINGA, K. A. y WILLIAMS, J. J. (2016) “Mixed Methods Research for Health Policy Development in Africa The Case of Identifying Very Poor Households for Health Insurance Premium Exemptions in Ghana.” *Journal of Mixed Methods Research*, 1558689816665056. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1558689816665056>. Fecha de consulta, 23/12/2017.
- BARRIENTOS, A. (2012) “Social Transfers and Growth: What Do We Know? What Do We Need to Find Out?.” *World Development* N° 40(1), p. 11–20. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2011.05.012>. Fecha de consulta, 23/12/2017.
- BARRIENTOS, A. y HULME, D. (2009) “Social Protection for the Poor and Poorest in Developing Countries: Reflections on a Quiet Revolution.” *Oxford Development Studies* N° 37(4), p. 439–456. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13600810903305257>. Fecha de consulta, 23/12/2017.
- BARRIENTOS, A., MØLLER, V., SABOIA, J., LLOYD-SHERLOCK, P. y MASE, J. (2013) “‘Growing’ social protection in developing countries: lessons from Brazil and South Africa.” *Development Southern Africa* N° 30(1), p. 54–68.
- BASTAGLI, F. (2009) *From social safety net to social policy? The role of conditional cash transfers in welfare state development in Latin America (Working Paper No. 60)*. Brazilia: International Policy Centre for Inclusive Growth.
- BRUGHA, R. y VARVASOVSKY, Z. (2000) “Stakeholder analysis: a review.” *Health Policy and Planning* N° 15(3), p. 239–246. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/heapol/15.3.239>. Fecha de consulta, 23/12/2017.
- BUTLER-KISBER, L. (2010) *Qualitative inquiry: thematic, narrative and arts-informed perspectives*. Thousand Oaks: SAGE Publications.

- CALDÉS, N., COADY, D. y MALUCCIO, J. A. (2006) “The cost of poverty alleviation transfer programs: A comparative analysis of three programs in Latin America.” *World Development* N° 34(5), p. 818–837. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2005.10.003>. Fecha de consulta, 23/12/2017.
- COOKSON, T. P. (2016) “Working for Inclusion? Conditional Cash Transfers, Rural Women, and the Reproduction of Inequality.” *Antipode* n/a-n/a. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/anti.12256>. Fecha de consulta, 23/12/2017.
- DEVEREUX, S. y SABATES-WHEELER, R. (2004) *Transformative social protection*. Disponible en: <http://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/123456789/4071>. Fecha de consulta, 23/12/2017.
- DFID (2011) *Cash Transfers (Evidence Paper)*. United Kingdom: Department for International Development. Disponible en: http://www.who.int.proxy.lib.umich.edu/alliance-hpsr/alliancehpsr_dfidevidencepaper.pdf. Fecha de consulta, 23/12/2017.
- FERGUSON, J. (2015) *Give a man a fish: reflections on the new politics of distribution*. USA: Duke University Press.
- GHANA NEWS AGENCY (2016, April 14) “LEAP beneficiaries enrolled on Interbank Payment System.” Retrieved 28 July 2016, from Disponible en: <http://www.ghananewsagency.org/economics/leap-beneficiaries-enrolled-on-interbank-payment-system-102678>. Fecha de consulta, 23/12/2017.
- GHANA STATISTICAL SERVICE (2007) *Pattern and trends of poverty in Ghana, 1991-2006*. Accra-Ghana: Ghana Statistical Service. Disponible en: http://www.statsghana.gov.gh/docfiles/glss5_report.pdf. Fecha de consulta, 23/12/2017.
- GHANA STATISTICAL SERVICE (2014) *Poverty profile in Ghana (2005-2013) (Ghana Living Standards Survey Round 6 (GLSS 6))*. Accra-Ghana: Ghana Statistical Service. Disponible en: http://www.statsghana.gov.gh/docfiles/glss6/GLSS6_Poverty%20Profile%20in%20Ghana.pdf. Fecha de consulta, 23/12/2017.
- GHOSH, J. (2011) “Cash transfers as the silver bullet for poverty reduction: a sceptical note.” *Economic and Political Weekly* N° XLVI (21).
- GIOVANNETTI, G. (2010) *Social Protection for Inclusive Development. A New Perspective in EU Cooperation with Africa (European Report on Development 2010)*. Florence: European Report on Development 2010, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University

- Institute. Disponible en: <http://erd.eui.eu/erd-2010/final-report/>. Fecha de consulta, 23/12/2017.
- GOVERNMENT OF GHANA (2016, June 14) Social Protection Policy Launched in Accra [Government of Ghana Official Portal]. Disponible en: <http://www.ghana.gov.gh/index.php/news/2847-social-protection-policy-launched-in-accra>. Fecha de consulta, 28/07/2016.
- GOVERNMENT OF GHANA; MINISTRY OF GENDER, CHILDREN AND SOCIAL PROTECTION (2016, June 16) Programmes and Projects - Ministry of Gender, Children and Social Protection. Disponible en: <http://www.mogcsp.gov.gh/view-projects.php?id=1>. Fecha de consulta, 28/07/2016.
- GUPTA, J., POUW, N. R. M. y ROS-TONEN, M. A. F. (2015) "Towards an Elaborated Theory of Inclusive Development." *The European Journal of Development Research* N° 27(4), p. 541–559. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/ejdr.2015.30>. Fecha de consulta, 28/07/2016.
- HYDER, A., SYED, S., PUVANACHANDRA, P., BLOOM, G., SUNDARAM, S., MAHMOOD, S., ...PETERS, D. (2010) "Stakeholder analysis for health research: Case studies from low- and middle-income countries." *Public Health* N° 124(3), p. 159–166. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.puhe.2009.12.006>. Fecha de consulta, 23/12/2017.
- ILO (2014) *World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice*. Geneva: International Labour Office.
- JAHA, I. y SIKA-BRIGHT, S. (2015) "Challenges of the Livelihood Empowerment against Poverty Programme in the Upper West Region of Ghana: the institutional perspective." *UDS International Journal of Development* N° 2(1), p. 188–205.
- KRUEGER, R. A. y CASEY, M. A. (2009) *Focus groups: A practical guide for applied research (4th ed.)*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- MACAUSLAN, I. y RIEMENSCHNEIDER, N. (2011) "Richer but Resented: What do Cash Transfers do to Social Relations?" *IDS Bulletin* N° 42(6), p. 60–66. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.2011.00274.x>. Fecha de consulta, 23/12/2017.
- MINISTRY OF MANPOWER, YOUTH AND EMPLOYMENT (2007) *Manual of operations: Livelihood Empowerment Against Poverty (LEAP) Programme*. Accra: Ministry of Manpower, Youth and Employment.

- MISHLER, E. (1986) *Research interviewing, context and narrative*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- MOLYNEUX, M. y THOMSON, M. (2011) “Cash transfers, gender equity and women’s empowerment in Peru, Ecuador and Bolivia.” *Gender & Development* N° 19(2), p. 195–212. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13552074.2011.592631>. Fecha de consulta, 23/12/2017.
- MYJOYONLINE (2016, August 6) “President Mahama to launch first-ever social protection policy.” Disponible en: <http://www.myjoyonline.com/news/2016/June-8th/president-mahama-to-launch-first-ever-social-protection-policy.php>. Fecha de consulta, 28/07/2016.
- NIÑO-ZARAZÚA, M., BARRIENTOS, A., HICKEY, S. y HULME, D. (2012) “Social Protection in Sub-Saharan Africa: Getting the Politics Right.” *World Development* N° 40(1), p. 163–176. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2011.04.004>. Fecha de consulta, 23/12/2017.
- NIÑO-ZARAZÚA, M., BARRIENTOS, A., HULME, D. y HICKEY, S. (2010) *Social Protection in Sub-Saharan Africa: Will the Green Shoots Blossom? (SSRN Scholarly Paper No. ID 1598822)*. Rochester, NY: Social Science Research Network. Disponible en: <http://papers.ssrn.com/abstract=1598822>. Fecha de consulta, 23/12/2017.
- RIESSMAN, C. K. (2008) *Narrative methods for human sciences*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- SEN, A. (1999) *Development as freedom*. New York: Anchor Books.
- SKOVDAL, M., MUSHATI, P., ROBERTSON, L., MUNYATI, S., SHERR, L., NYAMUKAPA, C. y GREGSON, S. (2013) “Social acceptability and perceived impact of a community-led cash transfer programme in Zimbabwe.” *BMC Public Health* N° 13, 342. Disponible en: <https://doi.org/10.1186/1471-2458-13-342>. Fecha de consulta, 23/12/2017.
- SOARES, F. V., RIBAS, R. P. y OSÓRIO, R. G. (2010) “Evaluating the Impact of Brazil’s Bolsa Família: Cash Transfer Programs in Comparative Perspective.” *Latin American Research Review* N° 45(2), p. 173–190.
- SOARES, S. (2012) *Bolsa Família, its design, its impacts and possibilities for the future (Working Paper No. 89)*. Brazil: International Policy Centre for Inclusive Growth. Poverty Practice, Bureau for Development Policy, UNDP.
- THE ECONOMIST (2010, July 29) “Give the poor money.” Disponible en: <http://www.economist.com/node/16693323>. Fecha de consulta, 23/12/2017.

- THOME, K., TAYLOR, J. E., FILIPSKI, M., DAVIS, B. y HANDA, S. (2016) *The local economy impacts of social cash transfers: a comparative analysis of seven sub-Saharan countries*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations. Disponible en: www.fao.org/economic/ptop. Fecha de consulta, 23/12/2017.
- UMUKORO, N. (2013) "Poverty and Social Protection in Nigeria." *Journal of Developing Societies* N° 29(3), p. 305–322. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0169796X13494281>. Fecha de consulta, 23/12/2017.
- UNGA (2015) *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. United Nations General Assembly.
- WORLD BANK (2013) *Inclusion matters: the foundation of shared prosperity*. Washington, D.C: World Bank.

Los Programas de Transferencia Condicionada de Ingreso en el contexto africano: Un estudio exploratorio de sus impactos en Burkina Faso¹

*Anna H. Malmi*²

Introducción

“Ayudaría a cada familia mandar a su hijo a la escuela si el programa llegara a todos – entonces eso nos ayudaría a desarrollarnos. Si se otorga sólo a una persona, una persona no puede desarrollar las aldeas, debería llegar a todos porque todos son parte del desarrollo.” (Entrevistada/o 6, 14.2.2012)

Las políticas sociales y la protección social han ganado una creciente preeminencia en el discurso del desarrollo propugnado por actores interesados en el campo de la cooperación internacional para el desarrollo y la academia. Existe un creciente consenso en torno a que la pobreza y la creciente inequidad dentro de los países y entre ellos no pueden ser abordados únicamente con crecimiento económico a través de la liberalización del mercado, sino que deben enfrentarse con medidas redistributivas. En otras palabras, el desarrollo económico no es posible sin el desarrollo social y la dicotomía asumida entre *economía* y *sociedad*, así como la supuesta tensión entre *eficiencia* y *equidad*, parecen ser imprecisas. El desarrollo social en un contexto en desarrollo ha sido perseguido en gran medida a través de un paradigma de “red de seguridad”, que produce programas de protección social focalizados dirigidos a personas específicas (Tendler, 2004; Mkandawire, 2004). Dentro de estas medidas, empleadas y favorecidas por instituciones del desarrollo, especialmente por el Banco Mundial, se ubican los

1 Traducción del inglés de Florencia Chahbenderian.

2 Master of Science (Social Welfare Policies and Management).Lund University. anna.malmi.desantis@gmail.com

programas de protección social basados en transferencias de ingresos³ focalizados, que han experimentado un enorme aumento en todo el mundo. Estos incluyen a menudo asistencia condicionada (CCT)⁴ e incondicionada (UCT)⁵ a las familias que viven en situación de pobreza extrema; las transferencias monetarias condicionadas son cada vez más favorecidas sobre las no condicionadas.

El propósito de los Programas de CCTs es proporcionar una solución sostenible a la mitigación de la pobreza mediante el fomento de la construcción de capacidades humanas, rompiendo el ciclo intergeneracional de la pobreza (Fizbein y Schady, 2009). Las medidas de salud y educación se priorizan como medios para lograr la mitigación de la pobreza (Fizbein y Schady, 2009). Los CCT divergen de otros programas de transferencia de ingreso ya que implican condiciones que debe cumplir el hogar o la persona beneficiaria. Estas condiciones suelen incluir requisitos de matrícula escolar y requisitos de salud tales como exámenes frecuentes, vacunas, monitoreo del crecimiento y atención prenatal y capacitación para madres (Fizbein y Schady, 2009). Los Programas de Transferencia Condicionada de Ingreso se basan en una idea de “co responsabilidad” o responsabilidad conjunta, lo que significa que el desarrollo humano no es sólo una cuestión de Estado, sino una tarea que debe ser realizada y facilitada por todas las personas y comunidades (Cecchini y Madariaga, 2011). Los CCT han sido considerados exitosos en términos de una focalización eficiente, mitigación de la pobreza, aumento de los niveles de educación y empoderamiento de la mujer (Cecchini y Madariaga, 2011; Fizbein y Schady, 2009).

Sin embargo, podría cuestionarse si se puede erradicar la pobreza y reducir la desigualdad a través de la focalización y las “redes de seguridad”. Esto último indica una tendencia a tratar los programas sociales como un remedio a una enfermedad, en lugar de atacar lo que causó el problema en primer lugar: las desigualdades estructurales y las relaciones de poder desiguales creadas y sostenidas por el modelo económico liberal predominante.

Este capítulo se centra en los CCTs de Burkina Faso, que fue uno de los primeros países africanos en adoptar este tipo de programas. El artículo se basa en un estudio cualitativo realizado en Burkina Faso en 2012 que incluyó 20

3 Nota de Traducción (en adelante NdT): En todos los casos, se utiliza el término transferencias de ingreso como traducción del concepto *social cash transfers* del inglés.

4 NdT: Es traducción al castellano del inglés *Conditional Cash Transfer* (en adelante CCT por su nombre en inglés).

5 NdT: Es traducción al castellano del inglés *Unconditional Cash Transfer* (en adelante UCT por su nombre en inglés).

entrevistas semi-estructuradas con mujeres y hombres de 10 aldeas diferentes que participaron en el CCT local, recibiendo transferencias monetarias condicionadas o incondicionadas. El estudio se concentró en tres aspectos: la manera en que la transferencia monetaria influyó en la pobreza en el corto y largo plazo, las dimensiones de género del programa y las percepciones de los participantes del programa en cuanto al proceso de implementación.

Protección social y desarrollo

Durante el dominio de las ideologías liberales y neo-liberales, el bienestar social fue considerado —si es que lo ha sido— como una etapa final, una forma de lujo que adviene después del “desarrollo” antes que como un instrumento para alcanzar el desarrollo económico, aunque sea uno importante. Este es el caso especialmente en el Sur, donde el desarrollo económico es necesario, pero no puede lograrse sin mejoras en el bienestar de las personas (Wood y Gough, 2004; Mkandawire, 2004; Ortiz, 2007). Sin embargo, las políticas sociales que se desarrollan en las sociedades capitalistas occidentales con Estados fuertes legítimos y con mercados laborales formales omnipresentes como base para la supervivencia de las personas, no pueden adoptar la misma forma en todas partes (Wood y Gough, 2004). En occidente, el propósito de las políticas sociales ha sido en gran parte la desmercantilización de las personas a través de diferentes conjuntos de medidas de mantenimiento de ingresos que reducen la dependencia de las fuerzas del mercado (Esping-Andersen, 2013). A pesar de su importancia, es improbable que estos conjuntos de medidas sean relevantes en contextos económicos y políticos que son muy diferentes de los países industrializados y capitalistas con Estados autónomos. Las políticas sociales no pueden adoptar la misma forma en contextos con Estados distantes y parciales que sirven a las clases dominantes, donde las personas para asegurar su supervivencia se basan principalmente en la agricultura y en las redes informales más que en los salarios y el empleo formal (Wood y Gough, 2004). El bienestar humano tiene otras dimensiones además de las relacionadas con el mantenimiento de los ingresos. Por centrarse en el mantenimiento de los ingresos y en las prácticas del mercado de empleo, es posible que otras medidas de política social críticas y contextualmente relevantes sean descartadas (Wood y Gough, 2004).

Este es el caso en Burkina Faso, donde la economía consiste en el cultivo de algodón, el cultivo de cereales para uso doméstico, el ganado y la cría, así como la agricultura de lluvia; todos ellos amenazados por el aumento de las sequías y la degradación de las tierras que exponen los medios de subsistencia de las personas

a serias incertidumbres (SIDA, 2004c; Hagberg, 2008). El sector informal es amplio y, sobre todo en las áreas urbanas, el desempleo es reconocido como la causa central de la pobreza, a la que los jóvenes son particularmente vulnerables (Hagberg, 2008). Alrededor del 80% de la población de Burkina Faso vive en las zonas rurales, así como el 46,7% de la población vive en extrema pobreza, según la línea de pobreza nacional (World Bank, 2012). En 2011, el país se clasificó 181 de un total de 187 en el Índice de Desarrollo Humano (UNDP, 2011). A pesar del aumento de la conciencia ciudadana entre las poblaciones rurales, el Estado es generalmente percibido como distante y la desconfianza hacia él es común en las comunidades rurales. El gasto público en políticas sociales es bajo y la gente asegura sus medios de subsistencia a través de redes de parentesco, jefes de aldea y por medio de la agricultura y el pastoreo (SIDA, 2004c; Wood y Gough, 2004).

La protección social y la pobreza pueden entenderse de diferentes maneras, de forma más estricta o más amplia. Esto eventualmente influye en las implicancias de las políticas formuladas para combatir la pobreza, y en la medida en que ésta puede ser aliviada o erradicada. La pobreza en este estudio se entiende como algo que va más allá de los aspectos económicos de la vida y que es contextual, situacional y relacional, como lo indican Narayan *et al.*, citados en Hagberg (2008: 105), *“La pobreza se experimenta localmente en un contexto específico, en un lugar específico y en una interacción específica, mientras que los que planifican la pobreza están muy lejos”*. Por otro lado, la protección social puede referirse a la asistencia a corto plazo para suavizar las posibles fluctuaciones de los ingresos y los déficits ayudando a las personas a lidiar con las situaciones socioeconómicas existentes. Por el contrario, un punto de vista más amplio consideraría la protección social con una función doble de corto y largo plazo, que abordaría la vulnerabilidad, la pobreza y la exclusión social (Barrientos, Hulme y Shepherd, 2005; Wheeler y Keetie, 2011).

Los CCT se basan en esta última concepción de la protección social que se centra en el papel del desarrollo de la protección social y no sólo en la asistencia social (Barrientos, 2011). Su objetivo es ayudar a mantener los niveles básicos de consumo entre aquellos que viven en la pobreza o enfrentan el riesgo de caer en ella, facilitar la inversión en capital humano o en otros activos rompiendo así la transmisión intergeneracional de la pobreza, y fortalecer su propia agencia para que puedan salir de la pobreza (Barrientos, 2011; Wheeler y Keetie, 2011). Este último es un punto esencial si se quiere entender a la pobreza no sólo en términos económicos, sino también en términos de falta de agencia, de imposibilidad de actuar para cambiar la propia situación (Hagberg, 2008). Por lo tanto, el papel de

la noción más amplia de protección social en términos de reducción de la pobreza es proteger a las personas de los riesgos de la subsistencia, prevenir la privación y promover la transformación de los mecanismos estructurales que dan lugar a la pobreza, vulnerabilidad y exclusión social de ciertos grupos de personas (Devereux y Sabates-Wheeler, 2004). Esto último es especialmente importante en contextos donde las relaciones de parentesco, familiares y comunitarias instituyen a las personas derechos y deberes informales y controlan el acceso a los recursos. Tales relaciones pueden ser jerárquicas, explotadoras y crear dependencia en el largo plazo, pero proporcionar a las personas cierta seguridad social en el corto plazo. Por lo tanto, el foco de las políticas sociales debe estar más en el fortalecimiento no sólo de la agencia individual para salir de la pobreza sino también de la agencia colectiva. La acción y la lucha social son fundamentales para el logro de cambios estructurales que formalicen los derechos informales de las personas y generen la necesaria reforma institucional, vital si se quiere erradicar la pobreza y no solamente aliviarla (Wood y Gough, 2004).

Wood y Gough (2006) defienden un sistema universal de protección social basado en derechos como la mejor manera de erosionar la pobreza absoluta y de crear un proceso de desarrollo humano inclusivo, que satisfaga las necesidades básicas de las personas y les asegure los medios de subsistencia. Otros afirman que la focalización es necesaria para una redistribución más eficiente, real y justa. Sin embargo, los numerosos problemas asociados con las intervenciones focalizadas, tales como la complejidad administrativa y sus costos, la mala calidad de la asistencia focalizada y los altos índices de error podrían superar sus beneficios y su eficiencia económica (Walker, Sinfield y Walker, 2011; Ortiz, 2007). Se podría argumentar que la condicionalidad asociada a las transferencias monetarias en los CCT sigue reflejando la hipótesis liberal subyacente de que la pobreza es principalmente una consecuencia del fracaso individual y la irresponsabilidad y no una cuestión de restricciones estructurales (Schubert y Slater, 2006). Se basa en el supuesto normativo de que los individuos, y especialmente los que viven en las escalas de ingresos más bajos, no contribuirán al funcionamiento de la sociedad a menos que se vean obligados a hacerlo a través de diferentes mecanismos (Pateman, 2004), entonces el comportamiento de “las personas pobres” debería ser de alguna manera supervisado e influenciado (Schubert y Slater, 2006). Sin embargo, Schubert y Slater (2006) argumentan, basándose en varios estudios de casos sobre programas de transferencias de ingreso en diferentes países africanos, que el principal obstáculo para la construcción de capacidades humanas no es la falta de voluntad de las familias para promover mejoras en la educación y salud

de sus hijos. Por el contrario, la educación parece ser altamente prioritaria en los hogares pobres, por lo que el problema no es la falta de demanda sino la cantidad y calidad de la oferta, así como los posibles costos de oportunidad de enviar a los niños a la escuela (Schubert y Slater, 2006; Hagberg, 2008; Barrientos, 2009). En Burkina Faso, el acceso a la educación y los servicios de salud son derechos establecidos, sin embargo, especialmente en las zonas rurales, la provisión y el acceso a los servicios sociales siguen siendo bajos, insuficientes y demasiado caros para la mayoría de la población (SIDA, 2004c; Hagberg, 2008).

Las condicionalidades asociadas a la elegibilidad podrían conducir a no alcanzar a los necesitados reforzando las trampas de la pobreza en lugar de aliviarla o, incluso, erradicarla. En general, esto se explica por la complejidad y dificultad del sistema, la falta de información, la intimidación y el estigma asociado a la pobreza, creando una relación de superioridad e inferioridad que amplía las desigualdades sociales, amenaza la integración social y corre el riesgo de dismantelar la solidaridad entre y dentro de diferentes grupos de personas en una sociedad (Walker, Sinfield y Walker, 2011; Ortiz, 2007). Por lo tanto, es improbable que tales medidas induzcan a un proceso de lucha colectiva a partir del cual se formulen determinadas políticas. Además, dado que en los países africanos de bajos ingresos los ministerios y/o departamentos de bienestar social frecuentemente se encuentran entre los organismos gubernamentales más débiles, es probable que los programas de transferencias de ingreso se mantengan tan simples como sea posible. La fijación de condiciones sin la necesidad real de hacerlo sólo puede sobrecargar las capacidades de implementación de las instituciones responsables del bienestar social. También se argumenta que los CCTs no siempre tienen en cuenta los costos de cumplimiento de las condicionalidades (Barrientos, 2009).

Los CCTs, el género y el empoderamiento

Las políticas sociales y las medidas de protección social se basan en diversas suposiciones sobre el *género* y los *roles de género*. Esto puede ilustrarse a través de la organización del cuidado en una sociedad, que es una de las dimensiones más importantes del desarrollo humano y social, así como también económico (Razavi y Hassim, 2006; Razavi, 2007). El género denota la construcción psico-social, política, cultural, científica y económica de la diferencia sexual presente y da forma a las relaciones humanas (Harcourt, 2009). El género es un constructo de relaciones sociales que se centra en la diferencia reproductiva y, a través de una serie de prácticas, reglas, normas y comportamientos, introduce la diferencia

reproductiva en procesos sociales (Connell, 2002). En lugar de tratar al género como dicotómico y biológicamente determinado, se considera una construcción situacional y fluida que proporciona las inscripciones sociales a través de las cuales los individuos se identifican, aprenden y viven como hombres o mujeres, y por lo tanto experimentan y se forman de diferentes maneras según los diferentes lugares, espacios y cuerpos (Harcourt, 2009; Connell, 2002).

La forma en que el cuidado está, o no, institucionalizado entre el Estado, los mercados, la familia y las organizaciones sin fines de lucro, refleja claramente las ideologías sobre el papel de la mujer en tanto cuidadora. Esto las compromete en actividades de cuidado “reproductivas” no remuneradas y al hombre como jefe de hogar, involucrando actividades “productivas” remuneradas que afectan los resultados de las políticas (Razavi, 2007). La organización del cuidado y el trabajo en una sociedad podría entonces tener implicancias en cuanto al grado en que tanto las mujeres como los hombres pueden participar en actividades económicas, políticas, culturales u otras actividades sociales (Razavi, 2007). Por lo tanto, influye en la medida en que se puede ejercer *autonomía de agencia* y *autonomía crítica*, a veces afectadas por oportunidades bloqueadas para la participación social (Wood y Gough, 2004). Estos conceptos se refieren a la capacidad de tomar decisiones informadas sobre lo que se debe hacer y cómo hacerlo, así como para cuestionar la vida en la que uno crece y posiblemente actuar para cambiarla. Estas dos formas de agencia junto con la salud física son identificadas por Wood y Gough (2004) como necesidades básicas universales de los seres humanos para perseguir lo que perciben como bueno.

Sainsbury (1999) sugiere que los derechos a prestaciones sociales desempeñan un papel importante en términos de igualdad de género, a través del análisis de diferentes regímenes de bienestar, aunque principalmente occidentales. La forma en que se asignan los derechos a prestaciones sociales ya sea en base a la ciudadanía, el empleo, el estado civil o la maternidad, parece influir fuertemente en el potencial regulador y emancipador de las diferentes políticas sociales (Sainsbury, 1999). Los programas de CCT, en la mayoría de los casos, dirigen la transferencia monetaria a las madres, presuponiendo que al dar el dinero a las mujeres sería mejor utilizado para el beneficio del niño y que esto podría tener efectos de empoderamiento sobre ellas (Fizbein y Schady, 2009; Cecchini y Madariaga, 2012). Por lo tanto, el principio de derecho a estos beneficios se limita al papel de las mujeres como madres y cuidadoras. Podría sugerirse que esto amenaza con naturalizar aún más la *división del trabajo basada en el género* existente, que produce y reproduce las inequidades de género y afirma que el papel de la

mujer es sólo el de una madre, esposa y cuidadora (Molyneux, 2006 Molyneux y Thomson, 2011). Por lo tanto, se podría ver que reduce las posibilidades de participación social de las mujeres más allá de la esfera doméstica (Razavi, 2007; Molyneux, 2006). De acuerdo con SIDA (2004), uno de los principales problemas para una mayor igualdad de género en Burkina Faso es la división del trabajo basada en el género, aunque es importante resaltar que empiezan a superponerse tareas más allá de las divisiones tradicionales y que las mujeres asumen actividades consideradas como “tareas de hombres”. Sin embargo, las mujeres, aun cuando realizan “actividades de hombres”, asumen actividades de bajo rendimiento que mantienen su posición inferior de forma concreta y simbólica. Cuando se trata de actividades consideradas como tareas de las mujeres, tales como el cuidado, la enseñanza o la enfermería, a menudo son los hombres los que dirigen en el nivel profesional remunerado. Por lo tanto, es importante destacar la tendencia de las mujeres a ocupar actividades que son menos apreciadas y premiadas, aun cuando estas actividades van más allá de la división tradicional entre lo reproductivo y lo productivo. Las mujeres también sufren de cargas de trabajo excesivas, teniendo casi sin excepciones actividades generadoras de ingresos u otras actividades productivas, y además la responsabilidad de las tareas domésticas, de cuidado y de reproducción.

La división del trabajo por género, como argumenta Molyneux (2006), resulta no sólo de la doble carga de trabajo para las mujeres, sino que también se traduce en la doble pobreza de las mujeres. Por doble pobreza se refiere no sólo a la económica y la dependencia de los hombres, sino también a la *pobreza de tiempo*. La pobreza en el tiempo limita claramente la capacidad de participar en diferentes formas de lo social y de ejercitar diferentes formas de agencias. Por lo tanto, si la pobreza se ve también a la luz de la falta de agencias, esto debe ser considerado en el trabajo realizado para la reducción de la pobreza.

Los programas de CCT han sido elogiados y difundidos como una manera de empoderamiento en la vida de las mujeres a través del énfasis en el papel de ellas como la principal destinataria de la transferencia monetaria. Esto se basa en los supuestos de que las mujeres son más responsables y probablemente utilizarán la transferencia de ingreso en beneficio del niño, y que el cuidado sobre el dinero aumentaría el control de ellas sobre los recursos monetarios, mejorando así su posición de negociación dentro del hogar. Sin embargo, autores como Wheeler y Keetie (2011), argumentan que el empoderamiento debe ser visto de una manera multidimensional, en lugar de basarse una visión liberal, más bien simplista del *laissez-faire*, de que los recursos económicos por sí solos pueden traer

cambios (Wheeler y Keetie, 2011). La falta de empoderamiento no sólo tiene lugar por la falta de recursos económicos, sino que también está vinculada a las normas sociales, prácticas y reglas que asignan los recursos sociales, económicos y humanos, y definen los términos en los que se accede a estos recursos (Sen, 1978; Kabeer, 1994; Kabeer, 2001). Por ejemplo, en Burkina Faso las mujeres sólo tienen acceso a la tierra a través de los hombres y carecen de derechos duraderos, carecen de integridad física y tienen un acceso restringido a los servicios de salud y educación (SIDA, 2004a; Hagberg, 2008). La distribución de diferentes grupos de recursos entonces influye en la agencia de una persona y su capacidad para tomar decisiones prácticas, así como estratégicas con respecto a su vida en un contexto dado. Por lo tanto, el empoderamiento podría ser visto como un *proceso* por el cual las personas, privadas de la capacidad de tomar decisiones prácticas y estratégicas con respecto a sus vidas, al poner esas opciones en acción, adquieren tal habilidad (Kabeer, 1994; Kabeer, 2002; Molyneux y Thomson, 2011). En consecuencia, denota una comprensión del empoderamiento que implica un cambio en las normas sociales, reglas y prácticas que controlan la asignación y el uso de diferentes tipos de recursos.

Autores como Moser (1993), Kabeer (1994) y Molyneux (2006) argumentan que la agenda del empoderamiento transformador debe reconocer los diversos *intereses de género* de las mujeres. La división conceptual de los intereses de género en dos categorías distintas pero interrelacionadas, a saber, los *estratégicos y prácticos*, se basan en la premisa de que para formular políticas transformadoras es necesario reconocer los diferentes niveles de subordinación de las mujeres, así como sus diversos roles que desarrollan en su vida diaria (Moser, 1993; Kabeer, 1994; Kabeer, 2001). Por *intereses estratégicos* se refiere a las preocupaciones prioritarias de ellas que surgen del análisis de su propia subordinación a los hombres y tienen como objetivo cambiar su posición (Moser, 1993; Kabeer, 1994; Kabeer, 2001). Estos intereses pueden relacionarse, por ejemplo, con la división del trabajo basada en el género, la violencia sexual, los derechos legales, el poder y el control. Por otro lado, por *intereses prácticos* se refiere a los intereses de las mujeres que están directamente vinculados con su vida cotidiana, con las condiciones concretas y que surgen de sus roles socialmente aceptados y definidos en un contexto social determinado (Moser, 1993). Estos no intentan cambiar su posición, sino más bien mejorar las condiciones concretas en que ellas viven (Moser, 1993; Kabeer, 1994; Kabeer, 2001). Ambos conjuntos de intereses dependen de los contextos culturales y socio-económicos particulares que determinan la naturaleza y estructura de relaciones entre hombres y mujeres (Moser, 1993).

En lugar de tratar a estos dos conjuntos de intereses de manera dicotómica, los intereses prácticos de género deben ser considerados como el punto de partida para lograr intereses más estratégicos, por ejemplo, combinando actividades tradicionales y no tradicionales y/o apoyando a las mujeres en sus actividades productivas (Moser, 1993). Se argumenta que deben crearse espacios a partir de los cuales las mujeres tengan la posibilidad de mirar formas alternativas de ser y hacer (Kabeer, 1994; Kabeer, 2001; Sen, 1978), en lugar de distribuir recursos en función de las divisiones tradicionales de género, lo que también ocurre con los CCT (Moser, 1993; Molyneux, 2006). Es improbable que se produzcan cambios en el poder arraigado en las normas sociales, las prácticas y las reglas, que reproducen la posición subordinada de la mujer, que sea cuestionado y/o experimentado como forma de poder en primer lugar (Moser, 1993; Kabeer, 1994; Kabeer, 2001).

Niños Huérfanos y Vulnerables

El Programa de Transferencia Condicionada de Ingresos (CCT) Niños Huérfanos y Vulnerables (OEV)⁶ se implementó entre 2008 y 2012 en la provincia de Nahouri, una región que exhibió un rápido y constante crecimiento demográfico. El programa de CCT formó parte de un marco más amplio para el alivio de la pobreza adoptado en 2004 por el Gobierno de Burkina Faso (Presidence du Faso CNLS-IST-Secretariat Permanent, 2008). Un total de 3.250 familias elegibles para participar en el programa fueron seleccionadas a partir de una lista de bienes durables que sirvió como criterio de pobreza nacional. Otro criterio utilizado fue el de la presencia de huérfanos y/o niños vulnerables en el hogar. Sólo los niños que estuvieran presentes al inicio del proyecto estaban calificados para ser parte del programa y por lo tanto recibieron dinero (Presidence du Faso CNLS-IST-Secretariat Permanent, 2008). Los beneficiarios⁷ directos del programa OEV son huérfanos y niños que se encuentran en una condición vulnerable. Los beneficiarios indirectos del programa son las personas infectadas y afectadas por el VIH/SIDA y los hogares vulnerables. El objetivo es proporcionar a los niños en situaciones vulnerables, oportunidades que incrementen su capital humano y sus

6 NdT: Es traducción al castellano del francés *Orphans et Enfants Vulnérables* (en adelante OEV por su nombre en francés).

7 NdT: Para facilitar la lectura del capítulo, optamos por referirnos a beneficiarios en todos los casos, incluyendo a mujeres y hombres bajo esta categoría. Dado que el presente constituye una traducción del inglés, sólo se refiere a beneficiaria cuando por contexto resulta evidente que es una mujer.

capacidades para romper con el ciclo intergeneracional de la pobreza (Presidence du Faso CNLS-IST-Secretariat Permanent, 2008).

El programa consistió en transferencias sociales en efectivo tanto condicionadas como incondicionadas, distribuidas en 60 pueblos de las siguientes comunidades: Guiaro, Pô, Tiébélé, Zecco y Ziou. Dentro de las 60 aldeas se introdujeron cuatro tipos de transferencias, incluidas las transferencias incondicionadas de ingreso (UCT) otorgadas a la madre (540 hogares), las UCT entregadas al padre (535 hogares), las transferencias condicionadas de ingresos (CCT) otorgadas a la madre (521 hogares) y las CCT otorgadas al padre (540 hogares) (Presidence du Faso CNLS-IST-Secretariat Permanent, 2008). Al incluir los cuatro tipos diferentes de transferencias al programa se supone que el impacto de la condicionalidad y el género en el logro de los objetivos, puede ser mejor examinado. Las condicionalidades para los niños de entre 0-6 años de edad fueron visitas regulares al centro de salud, y para los niños de entre 7-15 años la inscripción en la escuela y el 90% de asistencia escolar. El monto de la transferencia fue de 4.000 a 16.000 francos CFA por niños y por año (dependiendo de la edad de los niños), aproximadamente entre 8 y 12 dólares estadounidenses al año, y el pago era trimestral. Con el fin de responsabilizar a las familias de cumplir con las condiciones, se les dieron talonarios de chequeras para ser completados por el personal de la escuela y de salud (Presidence du Faso CNLS-IST-Secretariat Permanent, 2008).

Resultados

El uso de las transferencias monetarias y sus impactos en la vida de los beneficiarios

En todas las familias entrevistadas, la transferencia de ingreso fue en primer lugar utilizada para compensar los déficits de consumo, y especialmente para el cuidado de los niños. Artículos como jabón, ropa, zapatos, medicamentos, herramientas para la escuela y compra de ingredientes necesarios para preparar los alimentos y variar la dieta usual, se enumeran como las necesidades de consumo más recurrentes. Esto no difirió entre las familias que recibieron UCT y CCT. Así, el dinero recibido durante el programa ayudó a aliviar la pobreza inmediata en la que vivían las personas y que, según las entrevistas y observaciones realizadas, se había agravado debido a los cambios climáticos que afectaron las cosechas. Las estrategias de supervivencia de los entrevistados que dependían fuertemente de la agricultura familiar, en lugar de los salarios o el trabajo formal, carecían de sistemas de riego, infraestructura y otros mecanismos de apoyo, y

fueron gravemente afectados y amenazados por la sequía. Aunque el contexto local sólo estaba parcialmente monetizado, los recursos monetarios se volvían indispensables cuando las actividades agrícolas no tenían éxito. Los entrevistados pensaron que los ingresos adicionales habían transformado significativamente su calidad de vida extendiendo los límites del consumo.

“Es un esfuerzo de trabajo más tener los mismos límites que durante el programa”.
(Entrevistada/o, 7, 14.2.2012)

A pesar de que la cantidad de dinero era bastante pequeña, desempeñó un papel protector importante, identificado como un elemento básico de la protección social y, en cierta medida, transformó ligeramente la calidad de vida de los beneficiarios. Los ayudó a mitigar la pobreza y las condiciones de vida siempre privativas causadas por las pérdidas en las cosechas. En este sentido, la transferencia de ingresos efectivamente redujo en cierta medida la pobreza en la que vivían. Sin embargo, estas no fueron mejoras de largo plazo dado que tan pronto como terminó el programa, era probable que las personas volvieran a las condiciones en las que vivían antes del inicio del mismo. Esto problematiza la capacidad de las intervenciones focalizadas a corto plazo para reducir la pobreza de manera sostenible e indica que el enfoque de red de seguridad para aliviar la pobreza sólo compensa mínimamente las deficiencias de las condiciones sociales, económicas y políticas prevalecientes.

En segundo lugar, el dinero era en algunos casos ahorrado para “épocas malas”, o utilizado para hacer inversiones de “mediano plazo”, tales como la compra de animales para cría y en criarlos. La idea era que en caso de un futuro problema o *shock* las familias podrían vender o intercambiar los animales para hacer frente al problema. Por lo tanto, el dinero se usó para protegerlos contra ciertos riesgos y para la vulnerabilidad frente a esos riesgos. Los animales también podrían servir de capital; el dinero y otros recursos adquiridos de la cría podrían utilizarse para desarrollar la producción, sea la agricultura u otras actividades generadoras de ingresos. La transferencia de ingreso permitió a los hogares invertir en activos, asumir riesgos que sin la transferencia monetaria no hubieran sido posibles y que podrían tener impactos positivos en su vulnerabilidad frente a la pobreza. Por lo tanto, la transferencia de ingreso adicional, si se utilizaba de esta manera, aumentaría los activos del hogar, posiblemente contribuyendo a una mejor calidad de vida, incluso de una manera ligeramente más sustentable. Los animales comprados con la transferencia monetaria también podrían ser vistos como una forma de seguro social para las familias, en ausencia de un sistema de seguro social formal que proporcione seguridad en el futuro. Así, dependiendo de cómo era utilizada la

transferencia, podía tener un importante rol preventivo. Sin embargo, este no fue el caso en todas las familias, sino sólo en aquellas en las que se podía separar algo de dinero y no usarse para satisfacer las necesidades inmediatas. Así, aunque las familias participantes eran aparentemente categorizadas como igualmente pobres en términos económicos, la pobreza de las personas y la medida en que podían ahorrar dependía de varios factores. Estos factores pueden incluir el tamaño y la estructura de la familia y el hogar, el género, otras redes informales de apoyo y la ubicación geográfica, etc. Por ejemplo, una viuda que sostiene sola a la familia probablemente no pueda ahorrar e invertir del mismo modo que una familia con varios miembros activos que participan en actividades económicas. En tercer lugar, la transferencia monetaria se utilizó para inversiones de largo plazo, tales como el pago de las tasas de matrícula de los niños; sin embargo, esto a veces sólo se logró si la transferencia del pago coincidía con la fecha del pago de las tasas de matrícula. En todas las familias los niños ya habían ido a la escuela antes del inicio del programa, por lo que el aumento de la escolarización de los niños puede no atribuirse necesariamente a las transferencias de ingreso. Esto también se planteó en una conversación informal con un maestro de escuela en una de las aldeas. En la misma línea, parecía que la oferta educativa ya era bastante fuerte antes del comienzo del programa. Todos los pueblos tenían escuelas a poca distancia. En general, la inversión en la educación de los niños recibió gran énfasis y fue vista como emancipadora.

“Es bueno que las niñas sean educadas, si una niña tiene éxito ‘no olvidará a su madre y su padre’”. (Entrevistada/o 14, 10.2.2012)

Todos los entrevistados consideraban que la educación de las niñas era tan importante como la de los niños, aunque la razón era que a menudo las niñas eran percibidas como más honestas y fiables en el apoyo a sus padres si tuvieran éxito. La educación parecía valer no sólo intrínsecamente *per se*, sino también en términos del apoyo potencial durante la vejez una vez que los niños tuvieran éxito. De esta manera, la escolarización de los niños fue para los padres una premisa de jubilación garantizada, dado que no se proporcionan pensiones formales a las personas del sector informal, que comprende a la mayoría de la población. La presencia de relaciones informales para prevenir la pobreza en la vejez se vuelve urgente y extremadamente importante una vez que una persona ya no puede realizar actividades agrícolas o de otra índole. De esta manera, la educación no era sólo una inversión a largo plazo para los niños, sino también para los propios padres. Cuando se trata de la salud de los niños, no sólo la inmediata sino también como inversión de largo plazo, los entrevistados vieron avances significativos en

términos de la capacidad de comprar medicamentos más caros y en el sentido de ser capaces de pagar el tratamiento médico cuando un niño se enfermará. Sin embargo, también se afirmó que el monto de la transferencia era demasiado pequeño para proporcionar un tratamiento médico en caso de que varios niños se enfermaran al mismo tiempo.

“Trabajé mucho y todavía trabajo mucho para pagar las matrículas”.
(Entrevistada/o 1, 7.2.2012)

Por lo tanto, no parecía que los requisitos relativos a la escolarización y la salud vinculados a la transferencia hubieran motivado a la gente a enviar a sus hijos a las escuelas o a llevarlos a los centros de salud más que antes. Más bien, sólo ayudó a las familias a hacerlo y los entrevistados siguieron luchando por mantener a sus hijos en las escuelas. Como tal, quizás no sería preciso ver las causas de su pobreza como “fracasos individuales” o como personas que necesitan supervisión para lograr cambios conductuales. Este es también un punto de vista que debe tenerse en cuenta cuando se fijan condicionalidades a las transferencias monetarias dada la carga administrativa adicional y los costos que podría crear en un contexto en el que la capacidad administrativa podría no ser lo suficientemente fuerte para manejar esto. Sin embargo, los propios entrevistados, sin excepciones, no consideraron molestas las condicionalidades. Afirieron que siempre es el proveedor de la ayuda el que tiene el derecho de reclamar algo a cambio de la asistencia prestada, y los ayudados deben respetar eso. Esto parece denotar una actitud obediente hacia los proveedores de ayuda y activos, incluso en términos más generales. También podría apuntar hacia la persistencia de relaciones clientelares y paternalistas entre los que tienen más recursos y los que menos tienen. Como se argumentó anteriormente, tales relaciones pueden ser jerárquicas y explotadoras a largo plazo, aunque proporcionen seguridad en la subsistencia en el corto plazo. Por otro lado, los entrevistados consideraron que los cheques vinculados con la transferencia de ingresos eran beneficiosos ya que esto permitiría a los padres seguir la educación y salud de sus hijos y tener una evidencia formal de su educación. En algunos casos, esto parecía haber impactado en la calidad de la atención de la salud motivando al personal a dedicar más tiempo y esfuerzo en cuidar a los niños que participan en el programa. Esta es una característica interesante ya que plantea interrogantes sobre los motivos del personal del centro de salud para cuidar mejor a los niños que participan del programa que a aquellos que no tuvieron la oportunidad de participar. Además, plantea preocupaciones con respecto a la salud de los niños que no participan, si reciben una peor atención. La preferencia de algunos niños por encima de otros también puede dar lugar a

la desigualdad simbólica, la estigmatización y el resentimiento de los que no son parte del programa.

Impactos en las relaciones de género, la división del trabajo por género y el empoderamiento de las mujeres

Las mujeres entrevistadas para el estudio tenían acceso a recursos monetarios desde antes del programa. Esto se debe a sus varias actividades productivas como la preparación de la cerveza local, la preparación de mantequilla de nuez y aceite, la recolección de leña y la venta de sus diversos productos en los mercados. Sin excepciones, las mujeres también trabajaban en los campos de su esposo o familia durante la temporada de lluvias y practicaban jardinería, incluyendo el cultivo de verduras. Sin embargo, las mujeres no parecen tener acceso a la tierra sin su relación con los hombres. Los hombres, por otra parte, en general sólo cultivaban durante la época de lluvias y, a menudo, estaban desempleados durante la estación seca debido al subdesarrollo del sector formal. Esto también se debió a que los empleos disponibles durante la estación seca se consideraban principalmente como “empleos de mujeres”. Por lo tanto, las mujeres ganaban dinero por su cuenta, pero casi sin excepciones era administrado por sus maridos y esto no cambió con la transferencia de ingresos. Se suponía que las mujeres debían usar sus ingresos para cuidar a la familia y a los hijos, y las mujeres raramente poseían su propio dinero. Por supuesto, los hombres también les darían dinero para sostener y cuidar a la familia, pero el monto era mucho menor y podrían retener algo de dinero para la satisfacción de sus propios intereses, como se demuestra a continuación:

“Todos los hombres son tramposos porque podés pedirle a un hombre en la casa por dinero y él no tiene pero una vez que sale él tiene dinero”. (Entrevistada 6, 14.2.2012)

Estos hallazgos, sin duda muestran cómo las normas y reglas sociales rigen el acceso y uso de las mujeres a los recursos. A pesar de que estas participan en actividades generadoras de ingresos y son apoyos importantes para la familia, no poseen dinero para sí mismas. Así, ellas acceden a los recursos principalmente a través de los hombres, la familia y las redes de amistad, y se supone que deben destinar todos sus ingresos adquiridos al mantenimiento de la familia. Esto tiene importantes implicancias para la pobreza de las mujeres y su dependencia económica de los hombres. A pesar de que las redes y relaciones informales pueden ser fundamentales para el mantenimiento de los medios de subsistencia, no implica que estas relaciones no puedan ser explotadoras y jerárquicas. La

relación de dependencia también restringe la agencia y la capacidad de tomar decisiones con respecto a la propia vida. Lo que parecía ser el problema más explícito en términos de igualdad de género era la división de género del trabajo. Esto fue identificado como un problema por las propias mujeres entrevistadas y se observó que les causaba enormes cargas de trabajo. La desigual división del trabajo entre géneros, de la cual las mujeres entrevistadas parecían ser conscientes, parecía impedirles la elección de otras opciones. Mientras que los hombres podían decidir si asumían tareas domésticas o no, las mujeres no podían negarse a hacerlo ya que estas eran percibidas como sus responsabilidades naturales.

Un hombre puede negarse a hacer cosas si no está interesado en hacer algo mientras que para una mujer muchas cosas son obligaciones. Un hombre puede, si quiere, ir a buscar agua y dársela a sus hijos o puede ir a moler y alimentar a los pollos, pero es mejor que no lo haga. Una mujer, por otro lado, no puede esperar que el hombre le diga que lave a los niños o que haga la comida, pero ella tiene que hacerlo por su propia iniciativa, es una obligación para la mujer. (Entrevistada 1, 7.2.2012)

Es aquí donde la pobreza del tiempo, a menudo no reconocida, se hace visible. Mientras los hombres usualmente podían ser vistos descansando, pasando tiempo con sus amigos o involucrados en otras formas de participación social, rara vez se veía a las mujeres haciendo otras actividades más que trabajar. Estas parecen sufrir no sólo la pobreza económica y la dependencia económica de los hombres debido a las limitaciones de recursos, sino también de pobreza en el tiempo, que puede perjudicar su participación social. Los recursos mencionados pueden ser vistos como indispensables para el ejercicio de la autonomía de agencia y de la agencia crítica que permiten tanto a hombres como a las mujeres hacer elecciones con respecto a sus vidas. A la luz del empoderamiento –si se entiende como la capacidad de hacer elecciones y poner esas decisiones en acción– el problema de la división de género del trabajo, la dependencia económica y la pobreza, así como la pobreza de tiempo, se vuelven cruciales.

Un punto que surgió durante las entrevistas fue que en las familias en las que la transferencia monetaria había sido dirigida al padre, esto parecía motivar a los hombres a cuidar más a sus niños. Sin embargo, cuidar a los niños parecía referirse más a la responsabilidad económica con respecto a los niños que a las actividades concretas de crianza y a las tareas domésticas. Sin embargo, este es un

punto importante en términos de adquisición de mayor autonomía económica y control económico por parte de las mujeres.

Realmente cuando mi esposo recibió el dinero estaba muy bien porque podía hacer lo que quería con mi dinero, era para mí, ahora uso de nuevo todos mis ingresos para los niños... era bueno que se le diera a mi marido, si me lo dieron podría haber generado dificultades, mi esposo podría haber dicho que no le importaba y que el dinero se daba para que la madre cuidara a los niños... cuando obtuvo el dinero, fuera cual fuera la situación, se encargaría de ello. (Entrevistada 12, 10.2.2012)

Dando a los hombres la responsabilidad de administrar el dinero dirigido específicamente a cuidar a los niños, parecía llevar a una mayor independencia económica y control sobre los recursos para las mujeres, en contraste con dar la transferencia a la mujer. Como se mostró en la cita anterior, la mujer entrevistada podía tener más libertad de elección sobre sus propios ingresos y no emplearlos plenamente para la familia. También se podría sugerir que dar dinero a los padres podría haber tenido algunos impactos en la identidad de los hombres como padres con responsabilidades, lo que parece crucial si se pretende transformar la división del trabajo por género y/o aliviar la sobrecarga de trabajo de las mujeres. Al dar el dinero a los hombres el interés práctico de género de los ingresos necesarios para cuidar de la familia fue abordado consciente o inconscientemente, iniciando un proceso de cambio. Este cambio podría referirse a romper con la reproducción de ciertos roles de género y de aquellas normas subyacentes que controlan el acceso y/o uso de los recursos de las mujeres, al mismo tiempo transformando las normas que reproducen la idea de los hombres como ajenos a la esfera de las actividades domésticas.

Respecto al impacto de la transferencia monetaria sobre el poder de decisión de las mujeres dentro del hogar, no parecía causar ningún cambio. Esto se pudo ver por dos razones. En primer lugar, en las entrevistas realizadas, las decisiones siempre se tomaban en conjunto en la familia y los hombres consultaban a sus esposas en lo concerniente a toda la familia. De la misma manera, las mujeres debían consultar a sus esposos. Por lo tanto, no pareció cambiar significativamente la forma en que se tomaron las decisiones dentro del hogar. En segundo lugar, dado que la transferencia estaba destinada a cuidar de los niños, y las mujeres ya antes de la introducción del programa tenían control sobre la esfera doméstica, el dinero no parecía haber dado lugar a una forma especial de más control y/o poder

de toma de decisiones para las mujeres. Por lo tanto, la transferencia monetaria ayudó a las mujeres a desempeñar mejor su papel como madres cuidando a sus niños, satisfaciendo sus necesidades prácticas de más recursos para preparar la comida, comprar medicinas, ropas y pagar las tasas de la matrícula. Sin embargo, al mismo tiempo se podría argumentar que el programa distribuía recursos a lo largo de la división tradicional del trabajo, lo que confirma el papel de las mujeres como madres que tienen la responsabilidad exclusiva de las actividades reproductivas.

La forma en que las políticas sociales asignan recursos a diferentes grupos sociales en un contexto dado influye el potencial regulador y emancipatorio de esas políticas. En el contexto del estudio, las principales disparidades de género, según los datos recogidos, parecen estar relacionados con la división del trabajo por género y el acceso a los recursos que causan dependencia económica y pobreza de tiempo. Estos no parecen haberse alterado de ninguna manera durante la participación en el programa. Con base en el estudio de documentos oficiales y en las respuestas de los entrevistados, parece que el programa sólo estaba preocupado por las mujeres como destinatarias de la transferencia monetaria. Nada apuntaba hacia un análisis más amplio de los intereses específicos de género. El dinero fue entregado para que las mujeres realicen el cuidado de los niños y, por ejemplo, no se proporcionaron servicios adicionales de entrenamiento o cuidado de niños. El papel productivo de las mujeres parecía no ser reconocido y la carga de trabajo que realizaban parecía no tenerse en cuenta. Durante las entrevistas, otros tipos de programas que podrían ayudar a las mujeres fueron articulados por ellas mismas. Estos no parecen surgir sólo del papel y su identidad de las mujeres como madres, sino de su identidad como agentes activos con intereses que van más allá de los de madre. Estos podrían ser descritos como más prácticos en su naturaleza y al mismo tiempo tener la posibilidad de contribuir a cambios más estratégicos. La siguiente cita es de una niña de 18 años de edad y madre de 5 niños que trabajaba en la tierra de su marido, tenía actividades de venta en los mercados, y deseaba un programa de educación para adultos: *“Podría aprender a contar y calcular, eso me ayudaría a evitar ser engañada y robada. Yo sabría cuándo alguien está tratando de engañarme; también podría aprender las señales e indicaciones.”* (Entrevistada 10, 9.2.2012)

Saber leer y calcular no sólo ayudaría a la persona a gestionar mejor sus actividades de ventas a pequeña escala, resultando en mejoras en los ingresos adquiridos –esto sería un interés práctico– sino que también podría contribuir a objetivos más estratégicos. Podría también aumentar la autoestima de la

persona e incrementar su poder para oponerse a mecanismos de discriminación y explotación basados en la falta de habilidades debido a la falta de educación. Esto denota el interés estratégico de estas mujeres para poder adquirir información que les ayude a fortalecer su agencia y ver formas alternativas de ser y hacer. Esto podría considerarse crucial en términos de empoderamiento transformador.

“Si hubiera un programa de asistencia que diera una cantidad más grande de dinero, podría comenzar a desarrollar mis ideas de negocio; esto también beneficiaría a mis hijos, ya que podría proporcionarles más que ahora.” (Entrevistada 1, 7.2.2012)

Sin embargo, el problema que enfrentan las mujeres en Burkina Faso es que no pueden acceder a ningún tipo de capital o crédito, por lo tanto, no pueden desarrollar actividades generadoras de ingresos. Por ende, el apoyo a las actividades productivas no sólo atendería a la necesidad práctica de ingresos y recursos, sino que también ayudaría a gestionar las actividades relacionadas con el cuidado de una manera más sostenible y fortalecería a la agencia para salir de la pobreza. Sin embargo, se podría argumentar que una característica o mérito especial del programa OEV, a pesar de ser un programa piloto, era el hecho de que las transferencias condicionadas e incondicionadas se dirigían tanto a hombres como a mujeres. La información recogida en las entrevistas para este estudio mostró que las opiniones de los beneficiarios hacia la titularidad del género preferido variaban. Con frecuencia los entrevistados pensaron que era mejor dar el dinero a la mujer porque ella pasa la mayor parte del tiempo con los niños; algunos hombres entrevistados pensaban que las mujeres eran incapaces de gestionar el dinero de un modo responsable, así que era mejor darlo a los hombres, pero en la mayoría de las entrevistas el género del titular parecía indiferente. En este último caso se percibió que en ambos casos el dinero seguiría siendo utilizado en beneficio de los niños. Si ese es el caso, ¿por qué no podrían las transferencias dirigirse al padre para señalar a los hombres la responsabilidad en la crianza de los hijos y las tareas domésticas? El papel de los hombres en el trabajo realizado para el empoderamiento de la mujer y la igualdad de género no debe dejarse sin reconocer, sino que se debe investigar más a fondo.

Percepciones de los beneficiarios sobre la implementación y ejecución del programa

Los problemas relacionados con el programa parecían derivarse: (i) de la insuficiente información del personal que trabajaba en las escuelas y centros de salud, (ii) de la falta de información sobre el programa de los beneficiarios, (iii) de focalizar sólo en algunos hogares en los pueblos.

En muchas ocasiones, cuando se les preguntó a los entrevistados acerca de los aspectos negativos que podían identificar en el programa, una queja común estaba relacionada con la falta de información y conocimiento entre el personal de la escuela y los centros de salud con respecto a los talonarios de cheques para firmar y el propósito de firmarlos. También a veces les resultaba difícil conseguir la firma, ya que en algunos casos sólo el director de la escuela o el jefe del centro de salud podían firmar los talonarios de cheques. Si ellos estaban ausentes, los padres no podían firmar los talonarios de sus hijos, dado que los maestros o enfermeras no siempre lo tenían permitido o no estaban dispuestos a firmarlos. Esto era especialmente grave cuando la ausencia de personas que debían firmar los talonarios coincidía con el pago de la transferencia monetaria. En otros casos, cuando los profesores eran responsables de firmar y actualizar los talonarios de los cheques, los padres sentían que era injusto por el trabajo adicional que causaba a los maestros, que no recibían nada a cambio.

Las condiciones son difíciles porque había un momento en el que llevaba las libretas a las escuelas para firmarlas, pero el director no había firmado o se había ido de la oficina, coincidía con el momento en que las personas venían a dar el dinero, entonces estábamos obligados a ir y buscar gas para poner en la motocicleta, ir y encontrar al director para firmar las libretas... En el centro de salud también pasaba que el director dice que cada vez que toma las tarjetas para firmarlas no reciben nada a cambio, no se benefician de eso. (Entrevistada/o 14, 10.2.2012)

He aquí un detalle que tal vez debería tenerse en cuenta, ya que esto podría causar el surgimiento de una pequeña corrupción. Esto también apunta hacia la percepción de las personas como clientes de los servicios sociales más que como dueños de un derecho, basado en su ciudadanía, a adquirir el servicio y atención apropiados. Se veía que el personal del centro de salud merecía algo a cambio de firmar los talonarios de cheques y esto no se consideraba simplemente como parte de su trabajo.

La falta de información hacia los beneficiarios es también un punto que vale mencionar aquí. En todas las entrevistas los antiguos beneficiarios del programa no eran conscientes ni estaban informados sobre el hecho de que el programa terminaría y sobre las razones por las que se había terminado. Muchos de los entrevistados sintieron que habían hecho algo mal y que consecuentemente eran castigados de algún modo. Esto es bastante inquietante, ya que los beneficiarios

se habían acostumbrado a recibir ingresos adicionales cada trimestre, por lo que sus estrategias de supervivencia fueron reformadas y adaptadas de acuerdo a la transferencia monetaria. Por lo tanto, se podría discutir qué es lo que sucede concretamente cuando de repente el dinero se termina sin que los beneficiarios lo sepan. En un contexto en donde ya existe una fuerte desconfianza hacia el Estado, es probable que esto también de señales adversas sobre las instituciones que implementan el programa y sobre sus derechos y posiciones como ciudadanos. Por otro lado, esto también demuestra la naturaleza problemática del concepto de ciudadanía y los derechos legales atribuidos en contextos con Estados débiles y parciales que probablemente servirán a las clases dominantes más que a la mayoría pobre. El tercer aspecto que suscitó preocupación entre los entrevistados fue la inclusión de sólo algunas familias en el programa, excluyendo otras. En cada entrevista, los entrevistados lo consideraron extremadamente negativo, dañino y moralmente inadecuado dar dinero sólo a algunas familias, mientras que otras no recibían nada y sufrían.

“El problema es que el dinero no es otorgado a todos sino solo a ciertas familias, las personas se preguntan por qué algunos obtienen dinero y otros no”. (Entrevistado/a 13, 10.2.2012).

“No es bueno que mis hijos puedan ir a la escuela limpios y con ropa apropiada cuando el resto de los niños están sucios y no tienen ropa”. (Entrevistado/a 11, 8.2.2012)

Sin negar que existen inequidades en las comunidades rurales, éstas no son entidades homogéneas (Kabeer, 1994). Debe tenerse en cuenta que las intervenciones focalizadas pueden reforzar las desigualdades existentes y/o producir nuevas desigualdades, especialmente en contextos donde las personas dependen unas de otras para sobrevivir. Este es también un punto importante si la agencia colectiva pretende ser reforzada para crear una acción social que induzca un proceso de transformaciones estructurales. Los entrevistados, sin excepciones, pensaban que, si el programa se reiniciara, sería mejor redistribuir el dinero entre todos los hogares, aunque la cantidad de dinero por hogar sea menor. También fue percibido por la mayoría de los entrevistados que si se buscaba alcanzar el desarrollo y la reducción de la pobreza, era necesario que los programas incluyeran a todos los hogares, y no sólo a unos excluyendo a otros. De hecho, hay una diferencia entre el alivio o reducción de la pobreza y la erradicación de la pobreza. Este último parece tratar de abordar la desigualdad y el poder, mientras que el primero enfatiza la salida individual de la pobreza y la incorporación a los arreglos socioeconómicos y políticos existentes. Anteriormente se presentaron argumentos

a favor de la focalización. Se afirmó que eran necesarias intervenciones focalizadas, como los CCT, para que se produjera una redistribución más “justa” y “real”. La siguiente cita es de un entrevistado que explicó su opinión sobre el actual proceso de focalización: *“Al principio había personas que vinieron a hacer un estudio, luego hicieron una lotería, todas las familias vinieron y probaron su oportunidad, si obtuviste un “sí”, tu familia sería elegida para el programa y entonces vendrían y les darían dinero”*. (Entrevistada/o 15, 13.2.2012)

La forma en que aparentemente se había realizado la focalización, o al menos la forma en que los entrevistados la percibieron, es alarmante. Con base en este hallazgo, la equidad y la justicia del proceso de redistribución a través de la focalización podrían ser disputadas teniendo en cuenta el contexto en el cual la pobreza es casi generalizada. Esto resalta los problemas asociados con las intervenciones focalizadas. A pesar de beneficiar a algunos, muchos de los que viven en la misma situación siguen excluidos de la provisión focalizada.

Conclusión

En base a este estudio se podría sugerir que los CCT proporcionaron una importante protección y seguridad a muchas familias, compensando los déficits de consumo más agudos en el corto plazo. En algunos casos, las transferencias monetarias también permitieron a los beneficiarios a realizar ahorros e inversiones que les ayudarían a mantener una mejor calidad de vida, a gestionar los riesgos y a reducir su vulnerabilidad a los riesgos. Sin embargo, esto dependía de los mecanismos existentes que la gente ya tenía para combatir la pobreza, como sus relaciones de parentesco, familiares y comunitarias. Al mismo tiempo, la dominación de la agricultura, la exposición a las fluctuaciones de los precios del mercado, la penetración de los productos extranjeros en los mercados locales, los cambios climáticos, el subdesarrollo de los mercados laborales formales, el desempleo persistente especialmente entre los jóvenes y la falta de prestación de servicios sociales (Hagberg, 2008) –entre otras restricciones– son importantes factores estructurales contextuales que podrían impedir la posibilidad de que los CCT, por si solos, reduzcan la pobreza crónica y rompan la transmisión intergeneracional de la pobreza. El hecho de que el programa incluyera sólo a niños menores de 15 años, aunque las mayores tasas de abandono parecen ser exactamente en la educación secundaria y superior–probablemente debido al mayor costo de la educación–, también es problemático en términos de construcción de capacidad humana. En cuanto al empoderamiento de la mujer, el programa no parecía haber causado ningún cambio en las normas y reglas sociales

que dieron lugar a la división del trabajo por género y determinó el acceso de las mujeres a diferentes tipos de recursos. En el contexto del estudio, se podía ver que las primeras causaban la pobreza económica de las mujeres, la dependencia de los hombres y pobreza del tiempo, y se identificó como la principal preocupación de las mujeres en cuanto a su posición y condiciones de vida. Más bien, el programa distribuía recursos de una manera que reforzaba aún más la división del trabajo existente. Sin embargo, en los casos en que el dinero fue dirigido al padre, en primer lugar, los hombres parecían estar más preocupados por su responsabilidad de ser padres y, en segundo lugar, esto podría haber causado a las mujeres mayor autonomía económica y control sobre sus recursos. Es curioso que los CCT que abogan por la responsabilidad conjunta no parezcan incluir a los hombres en esta responsabilidad. Por lo tanto, el papel de los hombres en el cumplimiento de los objetivos del programa en particular y en el trabajo realizado para el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género en general, debe ser más investigado y fortalecido. Las mujeres consideraron positivo que el dinero las ayudara a desempeñar mejor su papel de madres, pero también tenían otras necesidades prácticas que no provenían de su papel como madres sino como agentes activos y que también podrían resultar en cambios más estratégicos en cuanto a su posición. Estas cuestiones deben ser tomadas en cuenta si se busca alcanzar un empoderamiento transformador.

Los principales problemas relacionados con el programa se derivan de la falta de rendición de cuentas hacia los beneficiarios y de una inadecuada formación del personal de las escuelas y centros de salud, así como de la focalización. Al mismo tiempo que contribuían en cierta medida a una mayor inclusión social de algunas familias, el programa produjo la exclusión social de otras, lo que provocó un riesgo de disminución de la cohesión social y una mayor desigualdad social y económica dentro de la comunidad. El estudio indica además que las intervenciones focalizadas podrían ser inapropiadas en contextos en los que la pobreza es más una regla que una excepción y en la que los medios de subsistencia son sostenidos a través de redes informales. Así, el riesgo de dismantelar la solidaridad y cohesión social al incluir a algunos y excluir a otros podría tener efectos adversos en términos de pobreza y desigualdad. Como sostienen Wood y Gough (2004), la política social en contextos en desarrollo podría necesitar enfocarse no sólo en el fortalecimiento de los actores individuales para “graduarse” de la pobreza, sino también en fortalecer la agencia colectiva que estimularía la lucha y los movimientos sociales. Por medio de los últimos, se definirían los instrumentos de política apropiados y se reformaría el marco institucional, al

menos si se quiere erradicar la pobreza y no sólo aliviarla.

Siglas

CCT (Conditional Cash Transfers) = Transferencias Condicionadas de Ingreso

OEV (Orphans et Enfants Vulnérables) = Niños Huérfanos y Vulnerables

UCT (Unconditional Cash Transfers) = Transferencias Incondicionadas de Ingreso

Bibliografía:

BARRIENTOS, Armando (2009) "Understanding Conditions in Income Transfer Programs." *Global Social Policy* N° 9, p.165-167.

_____ (2011) "Social protection and poverty." *International Journal of Social Welfare* N° 20, p.240–249.

BARRIENTOS, Armando, HULME, David y SHEPHERD, Andrew (2005) "Can Social Protection Tackle Chronic Poverty?." *European Journal Of Development Research* N° 17 (1), p. 8-23.

BONKOUNGOU, Zakaliyat y BOUGMA, Moussa (2009) "Recensement General de la Population et de L'habitation de 2006: Monographie De La Region Du Centre-Sud." *Ministere De L'economie et des Finances*.

CECCHINI, Simone y MADARIAGA, Aldo (2012) "Conditional Cash Transfer Programmes: The Recent Experience in Latin America and the Caribbean." *Cuadernos de la CEPAL* N° 95.

CONNELL, R. W. (2002) *Gender*. Malden, MA: Blackwell Publishers.

DEVEREUX, Stephen y SABATES-WHEELER, Rachel (2004) "Transformative Social Protection." *Working Paper*, Institute of Development Studies.

ESPING-ANDERSEN, G. (2013) *The three worlds of welfare capitalism*. John Wiley & Sons.

HAGBERG, Sten (2008) *Poverty in Burkina Faso: Representations and Realities*, 2nd ed. Uppsala: Dept. of Cultural Anthropology and Ethnology

HARCOURT, W. (2009) *Body politics in development: Critical debates in gender and development*. United Kingdom: ZED BOOKS LTD.

KABEER, Naila (2001) *Resources, Agency, Achievements*. In: *Discussing Women's Empowerment- theory and practice*. Sida Studies 3.

_____ (1994) *Reversed Realities: Gender Hierarchies in Development Thought*. London: Verso, New York: Verso 37.

MKANDAWIRE, Thankinda (2004) *Social Policy in a Development context*. New York: Palgrave McMillan.

- MOLYNEUX, Maxine (2006) "Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progreso/Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme." *Social Policy & Administration* N° 40, p. 425-449.
- MOLYNEUX, Maxine y THOMSON, Marilyn (2011) "Cash transfers, gender equity and women's empowerment in Peru, Ecuador and Bolivia." *Gender & Development* N° 19(2), p.195-212.
- MOSER, Caroline (1993) *Gender Planning and Development: theory, practice and training*. London: Routledge.
- ORTIZ, Isabel (2007) "Social Policy, National Development Strategies." *Policy Notes*, Department of Economic and Social Affairs (UNDESA).
- PATEMAN, C. (2004) "Democratizing citizenship: some advantages of a basic income." *Politics & Society* N° 32(1), p. 89-105.
- PRESIDENCE DU FASO CNLS-IST-SECRETARIAT PERMANENT (2008) Recherche Action sur la Prise en Charge Communautaire des Orphelins et Enfants Vulnérables du VIH/SIDA dans les Provinces du Nahouri et du Sanmantenga, *Banque Mondiale (DECRG)*.
- RAWLINGS, Laura. B y BRIÈRE, Bénédicte (2006) "Examining Conditional Cash Transfer Programs: A Role for Increased Social Inclusion." *Social Protection Discussion Paper* N° 0603 / The World Bank.
- RAZAVI, Shahra y HASSIM, Shireen (eds.) (2006) *Gender and Social Policy in a Global Context: Uncovering the Gendered Structure of "the social"*. New York: Palgrave McMillan.
- RAZAVI, Shahra (2007) The Political and Social Economy of Care: Conceptual Issues, Research Questions and Policy options. In *Gender and Development Programme 3*. Geneva: UNRISD.
- SAINSBURY, Diane (1999) *Gender and Welfare State Regimes*. New York: Oxford University Press.
- SABATES-WHEELER, RACHEL AND ROELEN, KEETIE (2011) Transformative social protection programming for children and their carers: a gender perspective, *Gender and Development*, 2, pp.179-194
- FIZBEIN, Ariel y SCHADY, Norbert (2009) *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank.
- SCHUBERT, B. y SLATER, R. (2006) "Social Cash Transfers in Low-Income African Countries: Conditional or Unconditional?." *Development Policy Review* N° 24, p. 571-578.

- SEN, Amartya (1978) "Gender and Cooperative Conflicts." *Working Paper* N° 18, World Institute for Development Economics Research, Helsinki.
- SIDA (2004a) Towards Gender Equality in Burkina Faso, A Profile on Gender Relations. Available from: www.sida.se/publications
- _____ (2004b) A study of political, social and economic structures and power relationships, Burkina Faso, *Division for Democratic Governance*. Available from: www.sida.se/publications
- _____ (2004c) Strategy for Swedish Development Cooperation: West Africa, Burkina Faso, Mali. Available from: www.sida.se/publications
- TENDLER, Judith (2004) Why Social Policy is condemned to a Residual Category of Safety Nets and What to do about it? In: Mkandawire, T (ed.) *Social Policy in Development context*. New York: Palgrave MacMillan pp.119-136.
- UNDP (2011) *Burkina Faso Country Profiles: Human Development Indicators* (WWW) United Nations Development Program. Disponible en : <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/BFA.html>. Fecha de consulta, 20/05/2012.
- WALKER, Alan, SINFIELD, A., y WALKER, C. (2011) *Fighting Poverty, Inequality and Injustice: A Manifesto inspired by Peter Townsend*. Bristol: The Policy Press.
- WOOD, Geof y GOUGH, Ian (2006) "Comparative Welfare Regime Approach to Global Social Policy." *World Development* N° 34 (10), p. 1696-1712.
- WOOD, Geof y GOUGH, Ian Et Al. (2004) *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Context*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WORLD BANK (2012) *World Development Indicators: Burkina Faso* (WWW) World Bank. Disponible en: <http://data.worldbank.org/country/burkina-faso>. Fecha de consulta, 20/05/2017.

Situación actual, evolución y tendencias del sistema de rentas en España: Las Rentas Mínimas de Inserción

*Enrique Pastor Seller,¹ Eva Sotomayor Morales,²
y Javier Cortés Moreno³*

1. Introducción

Diversas situaciones de pobreza y exclusión social continúan amenazando a la ciudadanía en España. A pesar de que la estructura del mercado de trabajo se apoyara en débiles pilares, la crisis económica y financiera internacional endurece gravemente las condiciones de vida de la ciudadanía y provoca efectos devastadores para las familias. Además de emerger progresivamente la figura del trabajador pobre, desligándose la pobreza del desempleo, emergen colectivos cada vez más vulnerables, como los jóvenes y los menores, provocando situaciones preocupantes en el marco de las conductas de riesgo, de la salud, de la vivienda, del equilibrio poblacional y de la movilidad social, que se torna de un carácter descendente. Ante ello emergen las ayudas que se apoyan en el principio de empoderamiento de la población, a través de ayudas o complementos de renta básica a las familias o los propios sujetos. No obstante su puesta en marcha se ha desarrollado en una dualidad de beneficios a la población y procesos inclusivos junto a algunas deficiencias que generan efectos adversos, desiguales territorialmente y no esperados.

2. Encuadre internacional de las políticas orientadas a la lucha contra la exclusión

El riesgo de pobreza ha alcanzado niveles preocupantes en la Unión Europea (en adelante UE), especialmente en algunos Estados miembros, como en el caso de España. Los avances realizados en este terreno, si bien han sido importantes,

1 Universidad de Murcia. Doctor en Sociología. epastor@um.es.

2 Universidad de Jaén. Doctora en Sociología. esotoma@ujaen.es.

3 Universidad de Jaén. Doctor por la Universidad de Jaén. cortes@ujaen.es.

también han resultado insuficientes. Es cierto que el margen de actuación de la UE en el ámbito de la lucha contra la pobreza es limitado, encuadrado en el marco de las políticas *soft* o blandas (es decir, no vinculantes), y que se limita a solicitar a los Estados miembros, en quienes recae la competencia exclusiva de desarrollar las políticas sociales, la elaboración de planes de reforma nacionales, cuyo grado de aplicación y ajuste a los objetivos comunitarios depende de esos mismos Estados miembros, cuyo grado de implicación ha sido, ciertamente, escaso.

En este sentido, la Estrategia Europea 2020 nació con el propósito de marcar un nuevo objetivo de la UE, consistente en lograr que Europa creciera no sólo de forma inteligente y sostenible, sino, además integradora. Para ello, incidió de manera especial en la necesidad de reducir la pobreza, avanzando en su concreción, en 20 millones de personas en situación de pobreza para el año 2020. La Estrategia Europa 2020 ha logrado reforzar el enfoque multidimensional de la pobreza, ampliando el foco de los aspectos estrictamente monetarios a otros que afectan directamente a la calidad de vida de las personas (educación, sanidad, participación social, entre otros), lo que ha requerido el desarrollo de indicadores cada vez más sofisticados y completos, en consonancia con el desarrollo teórico del problema a través de un panel de indicadores nutrido de las encuestas nacionales elaboradas conforme a criterios homogéneos (en el caso de España, la Encuesta de Condiciones de Vida que elabora el INE), lo que ha servido para visibilizar el problema e introducirlo en la agenda de la políticas públicas y en el propio debate público.

Desde el punto de vista de las políticas, la Comisión Europea propone actuar en varios frentes, entre los que cabe destacar la reactivación de un debate europeo sobre las rentas mínimas entendiendo que la mejora de las rentas mínimas puede ampliar la eficacia de las políticas sociales y en última instancia, lograr el objetivo de la Estrategia Europa 2020 de reducir los niveles de pobreza conforme se ha indicado anteriormente. Para ello, se ha creado una plataforma específica sobre rentas mínimas, cuyo propósito es generar una metodología común que permita establecer criterios de rentas comparables en todos los Estados miembros con el fin último de mejorar el conocimiento sobre la adecuación y eficacia de estas políticas de rentas mínimas en los Estados miembros. Con ello, se retoma el debate sobre la posibilidad de diseñar una renta mínima garantizada que proporcione una red de seguridad para las personas que no pudieran optar a las prestaciones de la seguridad social. Sobre esta cuestión el Comité Económico y Social Europeo (en adelante CESE) se pronunció favorablemente y propuso la aprobación de una directiva europea al respecto a fin de garantizar el acceso a unas rentas mínimas

y a unos niveles de bienestar dignos a la población más vulnerable atendiendo a las idiosincrasias nacionales. Asimismo, el CESE recomendaba que el sistema de rentas mínimas fuera acompañado de otras medidas de políticas activas dirigidas a favorecer la incorporación al mercado de trabajo de la población más vulnerable, además de asegurar su acceso a servicios públicos de calidad.

3. Marco competencial en torno a la lucha contra la exclusión social en España

España es un país pobre de entre los ricos y rico de entre los pobres. A la cola de los contextos de prosperidad europea, se debate entre la franja que oscila entre la prosperidad y la pobreza en función de los indicadores que la caracterizan.

Las peculiaridades del mercado de trabajo español, con grandes bolsa de desempleo, escaso reciclaje y muchos trabajadores pobres suponen un freno al crecimiento y a la recuperación de la crisis económica y financiera que está acuciando a Europa desde el año 2007. Este escenario, previo a la crisis, endurece las condiciones de vida de la ciudadanía y hace más severa la pobreza a pesar de ser España un estado de contrastes, colmada de contrariedades, pero también de oportunidades. Lo que no cabe duda, sobre todo desde el punto de vista de los analistas y trabajadores que operan en pos de incrementar el bienestar de la ciudadanía, es que posee algunas particularidades y características perniciosas.

En el plano histórico cabe destacar que sus vicisitudes han conformado el *ethos* nacional a través de sus contrariedades políticas y sus principales dirigentes en el marco nacional y autonómico, que han mostrado un liderazgo de escaso compromiso con la “tierra” y una manifiesta inoportunidad histórica con acciones basadas en el interés particular, con escasa visión social y económica de futuro.

En el orden económico son varios los hechos que muestran la preocupante conformación de sus estructuras y dificultan la eficacia de determinadas medidas en el orden de lo social. Nos referimos a las desigualdades territoriales y la emergencia de nuevas formas y colectivos de creciente vulnerabilidad social.

Respecto a las diferencias territoriales, España es un país que, desde su Constitución de 1978, ha introducido en la organización territorial del Estado un nuevo ente, distinto de la provincia y del municipio, que es la comunidad autónoma. Debido al proceso de democratización, tuvieron lugar cambios importantes en la sociedad española y un incremento de las demandas sociales que provocaron cambios en las estructuras políticas y de servicios dibujando el escenario del Estado de Bienestar español de las últimas décadas del siglo XX. El sector público y los servicios sociales se extendieron y contribuyeron a la racionalización y modernización de

los derechos sociales subjetivos. La descentralización territorial iniciada en 1978, que dio lugar a la aprobación consecutiva de los Estatutos de Autonomía y con ello numerosas tensiones, tuvo como consecuencia la distribución territorial de las prestaciones y servicios derivadas de las políticas sociales pero de soslayo un efecto de desequilibrio territorial en muchos de los servicios, que ha tenido como resultado que variadas medidas para paliar la pobreza y la desigualdad se presenten de forma desigual y descompensada en una comunidad autónoma u otra, hecho que dibuja un panorama territorial español de pobreza desigual, y que sitúa como uno de los indicadores con más efecto en el bienestar de las personas el territorio donde reside. Por otro lado, en algunas zonas de España, la preeminencia de determinados sectores favoreció un entramado productivo particular dando lugar a escenarios particulares de precarización y carencia. Como ejemplo, pongamos el levante español con la casi desmantelada industria de la manufactura del textil, que sufrió los efectos de la deslocalización empresarial o el sur de España donde ha existido un alta dependencia de los monocultivos generando mentalidades “agrarias” que favorecieron un entramado productivo poco atento a los cambios tecnológicos y una dependencia de la intervención pública con una población a la vez reacia a la reversión de los recursos en el propio ciclo productivo (Sotomayor, 2008).

Uno de los instrumentos de política de lucha contra la pobreza y la exclusión en España es el Plan Nacional de Inclusión Social (en adelante PNAIN), que se ha ido elaborando en los últimos años para distintos períodos, como los demás países de la UE, en aplicación del Método de Abierto de Coordinación (en adelante MAC) en protección social e inclusión social. El más reciente de estos planes es el PNAIN 2013-2016 (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2014), con el que se pretende dar respuesta a las necesidades derivadas de la pobreza y la exclusión social que se han visto especialmente acentuadas en el período de la crisis económica. El PNAIN 2013-2016 consta de 240 propuestas de medidas que se articulan en torno a los tres objetivos estratégicos del enfoque de la inclusión activa que promueve la Comisión Europea, entre los que se encuentra la “asistencia mediante unas políticas de rentas mínimas que asegure la cobertura de las necesidades básicas” (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2014: 11), siendo una de sus novedades. Al respecto, los objetivos que se plantean desde el PNAIN son, en primer lugar, avanzar en la configuración como derecho subjetivo del sistema de garantía de rentas (hasta ahora apenas existente en un número reducido de comunidades autónomas). En segundo lugar, alcanzar un nivel adecuado de cobertura de las rentas mínimas,

para lo cual, entre otras medidas, prevé una Ley de reordenación integral de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social; dicha ley tendría como objeto mejorar su cobertura, esclarecer el ámbito de estas prestaciones y colmar algunas lagunas de cobertura que se detectan en el sistema; con esta Ley también se pretende avanzar en la unificación de la información sobre prestaciones sociales públicas con el fin de incrementar su eficacia. En tercer lugar, el PNAIN aboga por permitir compatibilizar, en determinadas situaciones, el cobro de prestación con empleos de baja remuneración. En definitiva, apuesta por vincular la política de garantía de rentas a las medidas de políticas activas de empleo, de apoyo para la inserción social y/o laboral mediante la adopción un conjunto amplio de acciones y medidas (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2014).

4. Aproximación a las realidades de la exclusión social

La crisis económica ha agudizado las situaciones de riesgo social y perfila a España como un país con graves dificultades añadidas. El VII Informe FOESSA (Informe sobre exclusión y desarrollo social en España, 2014), en su introducción expone algunas afirmaciones interesantes sobre los efectos de la crisis en España, desde un enfoque longitudinal. La primera es la convicción de que la crisis no es la causa, sino la consecuencia de un modelo social, tanto cultural como económico, político y antropológico español, que opera en las bases de la estructura y supraestructura nacional. Pese a que los indicadores macroeconómicos vislumbran una situación no muy halagüeña para España, detrás hay múltiples situaciones de exclusión y vulnerabilidad social que, a día de hoy, las políticas sociales no han sido capaces de resolver. Y muestra de ello han sido como los efectos de la crisis han perfilado situaciones de grave dureza, más allá de lo preocupante de las cifras, que parte del incremento de personas y hogares que no perciben ningún ingreso ni ninguna ayuda. Desde el año 2009, los ingresos en los hogares han caído espectacularmente; más de un 10% como muestra los datos de la Encuesta de Condiciones de vida. Si en el año 2009, la renta media disponible por adulto era de 17.042 euros, cinco años más tarde era de 15.408 euros, con el consiguiente efecto en el equilibrio de rentas y territorial ya que estos datos eran tanto desiguales por Comunidades Autónomas como desiguales por personas necesitadas. En cuanto a las Comunidades Autónomas, aquellas que han experimentado un descenso mayor de las rentas medias en sus hogares han sido Andalucía (-21,3%), Cantabria (-19,5%) Comunidad Valenciana (-18%) y Murcia (-18%), lo que verifica la desigualdad territorial mencionada anteriormente.

Respecto a la desigualdad de las personas, se constata que la crisis además afecta a las familias de menor renta. La misma organizaciones que denuncian que casi la mitad de la riqueza mundial está en manos del 1% de la población y que en los países industrializados el 10% más rico de la población ingresa 9,6 veces más que el 10% más pobre, denuncian como en España, la riqueza que poseen las veinte mayores fortunas (77.000 millones de euros) equivale al total de los ingresos del 20% de la población más pobre.

España ocupa el sexto lugar en el ranking de países con mayor desigualdad en la Unión Europea y también en el país donde más se ha acelerado. Entre 2008 y 2014, el índice de Gini alcanzó un 7,1 %, mientras que en Grecia y Alemania alcanzó un 3,3%y un 1,7% respectivamente. Igualmente, el 20% de mayor renta está soportando mejor la Crisis que el 20% más pobre (Informe FOESSA, 2016).

Una crisis que afecta especialmente a los jóvenes, lo que provoca un freno en sus proyectos de vida y difumina su futuro que se torna incierto y genera una gran desafección moral e ideológica. Un análisis realizado por Tezanos y Diaz (2017) analiza la evolución de la situación objetiva y subjetiva de los jóvenes en España y aporta conclusiones muy preocupantes. Estas son que, entre personas desempleadas y precarias, entre los menores de 35 años en España se alcanzan cifras superiores al 70% de infraposicionados laboralmente, que el 58,6% de los jóvenes estiman que van a vivir peor que sus padres, que existen becarios sin ingresos y sin ningunas de las ventajas ni garantías legales que se habían alcanzado en sociedades desarrolladas, y que a finales de 2015, solo un 20,5% de los menores de 35 años ha logrado vivir de forma independiente. En 2016, según la Encuesta Continua de Hogares (INE), más de un tercio de las 5.533.100 personas entre 25 y 34 años todavía no se había independizado, el 54,1% de los jóvenes entre 25 y 29 años vivían con sus padres o con alguno de ellos. Para las personas de 30 a 34 años este porcentaje se reducía hasta el 23,4%. En total, en España, en 2011 buscaban empleo desde hacía más de un año 885.700 jóvenes menores de 35 años y en 2015 esta cifra se eleva hasta 1.467.100 jóvenes. Ello no solo afecta a los propios jóvenes sino a la presión sobre la renta familiar e incluso las pensiones que genera la proliferación de hogares pobres. Más aún cuando estos jóvenes han sido socializados en la sociedad del consumo y la prosperidad y tienen un alto nivel de necesidades demandas.

Una crisis que consecuentemente afecta a la infancia. En cualquier Estado, la pobreza en la infancia no es sola una cuestión que se apoya en la violación de la declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas y de la Declaración de los Derechos del Niño, ratificada en noviembre de 1959. Es

también una cuestión de sostenibilidad humana y prevención de graves desastres en el ámbito de la economía, la educación o la salud de las futuras generaciones. De este modo se concibe que la pobreza infantil puede tornarse irreversible para las sociedades.

El informe titulado “Desheredados. Desigualdad infantil, igualdad de oportunidades y políticas públicas en España” (Save the Children, 2017)⁴ ha ofrecido datos preocupantes. Entre los años 2008 y 2015, el número de niños en situación de pobreza severa aumentó en 424.000, reflejándose en una tasa del 16,7 % frente al 11,2 % de la población general.

En la población infantil, el índice Gini de la infancia fue de 37,1 puntos, mientras que en la población general fue de 34,6. La pobreza en la infancia creció un 8,4% en los años de la crisis. Durante la crisis, los hijos del 20% más pobre de la población, han visto disminuido sus ingresos en un 32%, llegando a ser 800.000 menores los que viven en hogares donde nadie trabaja.

En definitiva, en España con una tasa del desempleo en 2017 de 22,7% y un mercado de trabajo plagado de precariedad, inestabilidad laboral y bajos salarios, junto con la emergencia de colectivos desfavorecidos que provoca la existencia de cada vez un mayor número de hogares sin recursos, las ayudas económicas desligadas del trabajo, como son las rentas básicas en sus diferentes acepciones se han situado como una necesidad y una política social de primer orden. No obstante, la descentralización territorial de los Servicios Sociales conlleva a que exista una desigualdad de rentas en el mapa nacional, lo que nos incita a la descripción de sus particularidades y diferencias.

5. Algunos enfoques teóricos e ideológicos sobre la materia

Bajo el concepto de rentas o salarios mínimos se cobijan una gran variedad de propuestas políticas y modelos de intervención social, algunos puestos en marcha en algunas comunidades autónomas y bajo diferentes reglamentaciones y otros como parte de los programas políticos alternativos a las actuales orientaciones del gobierno español, tal y como posteriormente se analiza.

Es por ello por lo que creemos necesario identificar los grandes grupos, al objeto de ubicar el grado de posicionamiento ideológico de base en la que se construye el argumento de construcción de la figura, como intervención social o como modelo de bienestar.

La base teórica se apoya en las concepciones de intervención social que se prestan desde el Estado de bienestar desde la concepción del individuo como susceptible

⁴ <https://www.savethechildren.es/publicaciones/desheredados> (fecha de acceso: 10 de abril 2017).

de tener en un momento de su vida, de forma permanente o estructural la incapacidad de gestionar su propia vida. El Estado soporte le dispensará, a través de las políticas sociales, las ayudas necesarias para alcanzar el estado de integración y prosperidad deseados, paliando los efectos del ámbito concreto que le provoca la exclusión, ya sea la falta de autonomía personal (las ayudas a la dependencia, o las pensiones de incapacidad), o la carencia de un salario suficiente para garantizar una calidad de vida mínima, entre otras situaciones. Todas ellas provocadas por los desajustes del mercado de trabajo, la emergencia de sociedades desiguales y la crisis económica. Es decir apoyadas en un modelo de atribución externa – (no culpabilización del individuo) pero envuelta en una normativa con una orientación de vigilancia e intercambio.

No obstante, desde su puesto en marcha se han generado diversos canales mediáticos de opinión en torno a su inoportunidad o eficacia, en el sentido de los efectos de este tipo de prestaciones que pretenden el empoderamiento o la mayor autonomía de la población. Los interrogantes que determinan los argumentos a favor o en contra son: ¿Cómo ha llegado la persona/hogar a esta situación?. ¿Podría de forma autónoma haber cambiado su destino hacia una mayor prosperidad? ¿Actúan las políticas sociales de forma correcta provocando cierta desincentivación del esfuerzo individual?. ¿Son estas políticas justas con la clase media que con grandes dificultades ha logrado obtener en su vida cierta prosperidad a base de trabajo y duro esfuerzo?. Interrogantes que contienen determinados frentes ideológicos que no son más que la respuesta de las sociedades ante la incertidumbre generada por la profunda transformación de la sociedad salarial, que según treinta años antes nos prometía la gradual y esperada reducción de las desigualdades.

Retomamos las ideas de Castel (2010) para explicar este dilema del trabajo salariado, que refería como los años previos a la crisis, a finales del siglo XX, la sociedad había estaba adquiriendo cierto grado de prosperidad generalizada y bienestar in crescendo, con la esperanza de alcanzar la condición de ciudadanía global, a través del trabajo, el salario y los beneplácitos del mercado. Este proceso en el cual los ciudadanos prosperaban bajo las formas meritocráticas reforzadas por la globalización y el neoliberalismo económico ha desembocado, incluso antes de la actual crisis, en una transformación paulatina de las relaciones de trabajo, donde predomina la precarización, la descolectivización y, en definitiva, a individuación del trabajo. Pero en este proceso de cambio, ¿Qué ocurre con aquellos que no son capaces de dominarlos? ¿Qué tipo de protección social garantizará cierta autonomía a la mayoría de la población que sufre estos cambios?.

Posteriormente comenzó la crisis endureciendo las condiciones de vida, pero este proceso ya se había iniciado antes, con la precarización del mercado de trabajo y la emergencia de la pobreza ligada al trabajo. Por tanto, para abordar el marco teórico de la figura de las renta mínimas de inserción, bajo forma de protección social al individuo/hogar en riesgo de exclusión social y sin recursos económicos, cabe mencionar la reflexión de Castel (1999, 2010) en torno a la *individuación de las protecciones*, no por cuestionar su existencia sino por cuestionar las formas en las que se prestan estas ayudas, refiriéndose a la contraprestación que se exige a los receptores.

Estar protegido depende en nuestra sociedad, por tanto, de situaciones particulares: carecer de recursos, estar desempleado, pertenecer a una familia desfavorecida, vivir en espacios urbanos degradados, etc. Es lo que se denomina “el Estado de bienestar residual” por el cual este interviene en última instancia cuando el propio sujeto no ha sido capaz de alcanzar el bienestar de forma autónoma. Esta consigna de “activación de gastos pasivos” apela la movilización del individuo ya que este tipo de prestaciones sociales tienen un carácter iniciativo y exige una contraprestación por parte de los beneficiarios. En realidad es un intercambio, donde se exige un esfuerzo como intercambio por la prestación concedida bajo la ideología que de este tipo de prestaciones no deben ser “gratuitas”, que debe “mercerse”, debido al carácter residual del mismo. No hay derechos sin deberes, lo que en el ámbito social se traduce en la exigencia de prever una contraprestación (Dufour, Boismenu y Noël, 2003).

La explicación teórica de Robert Castel pasa por considerar estas ayudas bajo el paraguas de la individuación de las protecciones y las ayudas sociales contrarias al inicio de la protección social del capitalismo industrial anterior, en el cual la protección se realiza al colectivo. Abanderando esta propuesta emergen en la actualidad alternativas a las rentas mínimas de inserción como la “renta básica universal”.

Sus teóricos⁵ argumentan que es la aplicación de los derechos humanos en la sociedad y que conlleva a organizar la vida social y económica de un territorio con el presupuesto de que toda persona ha de tener recursos mínimos para vivir.

Ello no solo no desincentiva la búsqueda de empleo sino la ayuda condicionada que obliga a elegir entre la prestación o ayuda social y el trabajo. Se apoya en la realidad de los bajos salarios y la precariedad del empleo que deshumaniza a la población y le genera unos altos niveles de sufrimiento existencial. Además, elimina los altos costes de los gastos que la administración efectúa para ejercer

5 <http://www.redrentabasica.org/rb/> (Fecha de acceso: 8 de abril de 2017).

estas políticas re-distributivas condicionales. Argumentan que la renta básica, al ser incondicional, permite tener un suelo de seguridad para la vida, existiendo la posibilidad de trabajar siendo ello compatible con la ayuda. La renta básica universal no requiere que nadie muestre su pobreza ante la comunidad.

En definitiva, estas ayudas surgen a raíz de la existencia de cada vez más personas que no “sobreviven” con sus trabajos y de hogares que no reciben ninguna prestación (Ayala, 2014; Laparra *et al.*, 2014), apoyándose en la justificación de que estas compensarán las situaciones de desigualdad y exclusión social, que son cada vez más frecuentes en las sociedades actuales.

Por otro lado, con independencia de las características actuales del mercado de trabajo y la emergencia de la exclusión social, existe una línea argumental que justifica la puesta en marcha de las rentas mínimas en base a la constatación de los efectos y beneficios de las políticas sociales en la redistribución de la riqueza, empoderando a los colectivos desfavorecidos y reactivando de forma indirecta la economía (Esping-Andersen, 2000).

Ello se ha reafirmado por autores como Mari-Klose y Mari-Klose (2013), para los que la implementación de este tipo de ayuda en diferentes grados tiene diferentes resultados con diferentes niveles de bienestar.

6. El sistema de garantía de rentas en situaciones de necesidad en España

Considerando los últimos estudios sobre la materia, concretamente el Informe de Rentas en España (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2015) y el Informe sobre políticas públicas para combatir la pobreza en España (Consejo Económico y Social de España, 2017), se analizan a continuación las rentas mínimas y prestaciones análogas de las Comunidades Autónomas en España. Se denomina, como señala el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015), *Sistema de Garantía de Ingresos Mínimos* al conjunto de prestaciones que, complementan el sistema de protección social del Estado en los ámbitos de desempleo, familia, vejez e incapacidad contribuyendo así a reducir las situaciones de riesgo y exclusión social. Lo conforman una serie de prestaciones económicas, como son: las pensiones no contributivas (PNC), complementos a mínimos de las pensiones contributivas, las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (SAAD), subsidios para personas con discapacidad, prestaciones familiares por hijo a cargo, subsidios por desempleo, renta activa de inserción, etc., y los propios programas de rentas mínimas de inserción de las Comunidades Autónomas entre otras. La mayor parte de las prestaciones del sistema vienen determinadas por la legislación estatal, aunque también, en ciertos casos, como

las rentas mínimas de inserción y algunas otras, por legislación autonómica, lo cual acrecienta su complejidad.

6.1 Las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas

Entre las ayudas económicas dirigidas a las personas y hogares en situación de pobreza, las rentas mínimas de inserción (en adelante RMI) y, en menor medida, las ayudas de emergencia social (en adelante AES), que a continuación se describen, constituyen los instrumentos más genuinos de la protección asistencial dispensada desde las administraciones autonómicas en uso de sus competencias en esta materia.

Las RMI son un conjunto de programas que, como parte de los Servicios Sociales, son competencia exclusiva de las Comunidades y Ciudades Autónomas (en adelante CCAA). Estos programas, que reciben diferentes denominaciones y cuentan con distintas formas de acceso, requisitos exigidos, duración y cuantía de la prestación según la administración autonómica de que se trate, tienen en común el objetivo de dar protección asistencial a personas y/o familias que carecen de recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas. Son los Servicios Sociales los que, en aplicación de la normativa autonómica correspondiente, verifican esa carencia de recursos caso por caso. Dichos programas se concretan en rentas periódicas de subsistencia, generalmente vinculadas a un proceso de inclusión sociolaboral.

6.1.1 Características

En la actualidad, todas las CCAA cuentan con algún programa de RMI. Si bien se observan similitudes entre dichos programas, la ausencia de una normativa marco para determinar unas características y contenidos mínimos ha conducido a un panorama bastante heterogéneo en el conjunto del territorio español. La regulación de las RMI difiere entre CCAA y, además, sufre modificaciones en el tiempo, lo que convierte el análisis de estos programas en una tarea especialmente compleja. La principal fuente unificada de información en esta materia es el *Informe de Rentas Mínimas de Inserción* que publica anualmente el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, cuya última edición se refiere a 2015.

Bajo distintas denominaciones (“salario social básico”, “renta social b”, “ingreso mínimo de solidaridad”, “renta de inclusión social”, etc.) todos los programas de RMI se concretan en una prestación económica periódica (mensual) que trata de proporcionar unos recursos mínimos a quienes carecen de ellos. El acceso a esta prestación, así como a otros apoyos para la inclusión social contemplados en

el programa, depende del cumplimiento de determinados requisitos, diferentes en función de la administración autonómica de que se trate. Todas las CCAA establecen una edad mínima para solicitar la ayuda, siendo habitualmente 25 años, contemplándose excepciones para aquellos entre 18 y 25 años en determinados supuestos (orfandad absoluta, víctima de violencia de género, menores o discapacitados a cargo, entre otros). Generalmente también se establece una edad máxima (los 65 años es la más habitual), observándose excepciones superada dicha edad en situaciones específicas (normalmente tener un menor o discapacitado a cargo).

Bajo la idea de que el hogar es la unidad económica básica, todas las CCAA establecen un umbral de ingresos o recursos mensuales para la unidad familiar/de convivencia del solicitante, por debajo del cual se considera que existe carencia económica y posibilidad de acceso a la RMI. Dicha cuantía se establece en función del número de miembros de la unidad familiar/de convivencia y, en algún caso, también en función de sus características. La cuantía básica, aquella utilizada para la prueba de rentas/recursos en unidades unipersonales estándar, oscila entre los 300 y 670 euros mensuales. La mayoría de las CCAA utilizan un indicador de referencia para fijar y actualizar los umbrales de renta o recursos disponibles (normalmente el Salario Mínimo Interprofesional –SMI– o el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples –IPREM– cuyas cuantías para el año 2015 ascendieron a 648,60€ y 532,51€ respectivamente). O bien definen la cuantía básica como un porcentaje del mismo y establecen incrementos en función del número de miembros dependientes, o directamente asignan porcentajes del indicador de referencia para cada tamaño de hogar. Eso sí, casi todas las CCAA fijan una cuantía máxima que no puede ser superada independientemente del tamaño de la unidad convivencial, oscilando entre 372 y 963 euros mensuales, según CCAA. El promedio de la cuantía mínima es de 435,80 €, que es el 67,19% del SMI del año 2015, la cuantía máxima es de 671,54 €, lo que supone el 103,54% del SMI correspondiente al año 2015. En todo caso, los criterios utilizados para el establecimiento de las cuantías, así como los valores de las mismas, difieren enormemente entre CCAA. Además, el cumplimiento del requisito económico no siempre está referido al momento de la solicitud.

Los recursos de la unidad convivencial que son computados para la prueba de rentas/recursos también varían de una CCAA a otra. En la mayoría de ellas se tienen en cuenta las rentas del trabajo, las rentas patrimoniales y las ayudas, prestaciones o subsidios percibidos. Se suelen encontrar excepciones a dicho cómputo, de lo más variadas en función de la administración autonómica de que

se trate (prestación económica por hijo a cargo, prestación de pago único por nacimiento o adopción, ayuda de emergencia social, ayuda de comedor, prestación económica del SAAD de la acción protectora de la Seguridad Social (tanto en su modalidad contributiva como en la no contributiva) o de cualquier otro régimen público de protección social sustitutivo de aquella. En este sentido hay que señalar que las RMI se conciben como subsidiarias, lo que no implica incompatibilidad. En alguna CCAA también se tienen en cuenta los ingresos en especie a la hora de establecer la carencia de recursos. De hecho, muchas autonomías computan en la prueba de rentas/recursos los bienes muebles e inmuebles o, al menos, los bienes patrimoniales (normalmente exceptuando la vivienda habitual entre otras exclusiones posibles). En este sentido, parece oportuno matizar que mientras unas CCAA establecen mecanismos para contabilizar el patrimonio como parte de los recursos mensuales disponibles del hogar, otras se limitan a establecer niveles máximos de capital cuando definen la situación de carencia económica.

Por otro lado, cada CCAA establece su propia definición de unidad familiar o unidad económica de convivencia. Si bien la mayoría de ellas contempla a aquellos individuos que comparten vivienda independiente y se encuentran unidos por lazos de parentesco, la variabilidad es notable. En gran parte de las CCAA se exige que la unidad de convivencia se encuentre constituida de forma estable con anterioridad a la solicitud de la RMI (6 o 12 meses en la mayoría de estos casos). Se suelen contemplar excepciones a este requisito temporal por matrimonio, nacimiento de hijo o adopción, o ruptura familiar suficientemente acreditada (entre otros). Otro de los requisitos presente en todos los programas de RMI, a menudo aplicable a todos los miembros de la unidad convivencial, es el empadronamiento y/o residencia efectiva ininterrumpida en la CCAA durante cierto periodo de tiempo inmediatamente anterior a la formulación de la solicitud. Ahora bien, la casuística es diversa a este respecto. En muchas autonomías se deben cumplir los periodos exigidos tanto de empadronamiento como de residencia efectiva. En otras, es suficiente con estar empadronado en el momento de la solicitud siempre que se cumpla con el tiempo de residencia ininterrumpida. Las hay que contemplan un periodo de empadronamiento más amplio para quienes no pueden demostrar la residencia. Incluso las hay que establecen un periodo menor de empadronamiento si se acredita cierto tiempo de vida laboral remunerada en la CCAA. Por otro lado, los tiempos requeridos, tanto de empadronamiento (si es el caso) como de residencia efectiva, oscilan de forma notable según la administración autonómica de que se trate. En ambos casos la oscilación va de los 6 a los 36 meses, siendo 12 o 24 meses la exigencia más

habitual. Cabe señalar que en varias CCAA se contemplan excepciones al requisito de residencia previa continuada, normalmente cuando se trata de emigrantes retornados, de traslados por violencia de género o de cambios de residencia por motivos de formación o empleo. Si bien son mayoría las que definen la RMI como un derecho subjetivo de las personas que cumplen los requisitos de acceso, estableciendo que la dotación presupuestaria correspondiente tendrá carácter de crédito ampliable, en algunas CCAA esta prestación no está legalmente garantizada al existir limitación presupuestaria.

Todos los programas de RMI fijan unas cuantías mensuales teóricas, a percibir en caso de ausencia total de recursos en la unidad convivencial. Estas cuantías se corresponden con los umbrales mensuales fijados para la prueba de rentas indicados anteriormente. Ahora bien, los ingresos finalmente percibidos en concepto de RMI no suelen coincidir con las cuantías teóricas establecidas, pues, en base al principio de complementariedad, a ellas se restan los recursos ya existentes en la unidad convivencial. Eso sí, gran parte de las CCAA establecen una cuantía mínima independientemente de cuál sea el importe a deducir.

Por otro lado, la mayoría de CCAA fija plazos temporales a la percepción de la RMI independientemente de que se mantengan los requisitos de acceso y mantenimiento de la misma. La duración de las RMI suele ser de 6 o 12 meses, prorrogables en la mayoría de los casos (normalmente hasta un máximo de 24 meses).

Todos los programas de RMI incluyen medidas complementarias de inserción sociolaboral, más o menos desarrolladas en términos de inclusión activa. De hecho, en todas las CCAA la percepción de la RMI conlleva un compromiso de inserción de carácter obligatorio, normalmente dirigido al titular o solicitante de la prestación. Generalmente, dicho compromiso implica la obligación de no rechazar una oferta de empleo adecuada.

La relación entre RMI y empleo tiene muchos matices, y es diferente en función de la administración autonómica de que se trate. La percepción de la RMI suele ser compatible con el trabajo remunerado siempre que los ingresos derivados de dicha actividad laboral, sumados a otras rentas o recursos disponibles en la unidad convivencial, sean inferiores a la cuantía teórica correspondiente. No obstante, pueden encontrarse restricciones en este sentido. Por otro lado, mientras en unas CCAA existe compatibilidad y complementariedad de la RMI con los subsidios de desempleo, en otras existe incompatibilidad. Además, si bien unas CCAA establecen que aquellos que participan en programas de RMI tiene preferencia

de acceso en otros programas autonómicos de inclusión activa, otras establecen la incompatibilidad de participar en ambos tipos de programas.

6.1.2 Evolución principales magnitudes

Si bien la heterogeneidad existente a nivel territorial no permite hablar de un verdadero sistema estatal de rentas mínimas, sí es posible el análisis agregado para una primera aproximación al panorama existente a nivel nacional. Según los últimos datos disponibles (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2015), los titulares de la prestación fueron 323.406 personas (un 22,37%, más que en 2014) de las cuales 193.848 son mujeres y 129.558 son hombres. En cuanto a los miembros dependientes, éstos alcanzaron la cifra de 466.266 (un 32,23% más que el año anterior), 252.269 fueron mujeres y 213.997 hombres. El número total de perceptores de rentas mínimas de inserción en el año 2015 fue de 789.672 (un 28% más que en 2014), de los que 446.117 son mujeres y 343.555 son hombres. El gasto ejecutado en el año 2015 se situó en 1.359.577.190 euros, suponiendo un incremento del 16,50 respecto al año 2014. En lo que se refiere a grupos de población, el 75,7% son españoles y el 24,3% son de nacionalidad extranjera; en lo que se refiere a grupos de riesgo predominan el de familia monoparental y el de personas sin hogar/exclusión social severa. El grupo de edad mayoritario es el que está entre 35 y 44 años, seguido del que está entre 45 y 54 años. Es notable la presencia de usuarios de menos de 18 años, 211.367 en total.

6.2 Otras prestaciones ante situaciones de necesidades

6.2.1 Las ayudas de emergencia social

En paralelo a las rentas mínimas, los servicios sociales de las CCAA y los ayuntamientos vienen ofreciendo “ayudas económicas de emergencia social”. Se trata de prestaciones de pago único destinadas al apoyo económico de personas y unidades de convivencia con recursos económicos insuficientes para afrontar situaciones “no previsibles” de necesidad, y gastos específicos de carácter ordinario o extraordinario que cubran necesidades sociales básicas o situaciones de urgencia o exclusión social. Las AES también se enmarcan en los Servicios Sociales y son competencia de las CCAA. Son prestaciones económicas de carácter extraordinario, generalmente de pago único, dirigidas a personas y/o familias que carecen de recursos económicos suficientes para hacer frente a una situación específica, ya sea cubrir una necesidad social básica (alojamiento, alimentación, ropa/calzado, etc.) o atender una situación de urgencia social (desahucio, corte de suministros básicos, etc.).

Durante los años de crisis, en la mayoría de las CCAA ha aumentado el volumen de perceptores y el gasto destinado a estas ayudas, aunque con ostensibles diferencias entre CCAA. En conjunto, el número de perceptores asciende a 575.536, de los que 310.805 son mujeres y 264.731 son hombres; el gasto, en 2015, fue de 136,4 millones de euros.

6.2.2 Ayudas económicas vinculadas a la lucha contra la pobreza infantil

A las anteriores ayudas se añadieron a partir de 2014 las vinculadas al Programa para la lucha contra la pobreza infantil y el fondo extraordinario vinculado al mismo, creado en cumplimiento del PNAIN 2013-2016 y en respuesta a la Recomendación de la Comisión Europea de 2013: “Invertir en la infancia”. Se trataba de reforzar en la lucha contra la pobreza infantil las actuaciones de la prestación básica de prevención e inserción social y las prestaciones económicas de urgencia social de los servicios sociales de atención primaria. La mayor parte del programa se traduce en prestaciones económicas (el 95,9 por 100 del gasto total), puntuales o periódicas en metálico y/o en especie, y complementarias en muchos proyectos de la renta básica de inserción. En 2014, se acogieron a estas ayudas un total de 533.233 usuarios (el 54,8 por 100 menores de 18 años), financiándose 284 proyectos, de los cuales 231 se desarrollaron a nivel municipal, 45 a nivel comarcal y 8 a nivel de barrio. En cuanto al tipo de hábitat, 124 proyectos encontraban en zona urbana, 69 en zona rural y 91 en zona mixta. En cuanto a la finalidad de los proyectos, se trata de la cobertura de necesidades básicas de familias en situación de pobreza severa. Entre dichas necesidades destacan el pago de suministros de las viviendas (gas, electricidad y agua), de las que han sido perceptores 11.090 familias, con 5.764 menores a cargo; el alquiler de la vivienda (5.563 familias, con 8544 niños); libros y material escolar (33.900 familias). Además, algunas prestaciones pueden tener tanto carácter económico como en especie. Así, prestaciones para alimentación se han proporcionado a 63.709 familias, incluyendo apertura de comedores escolares en época estival; ropa y calzado (20.331 familias, 5.867 niños), así como medicamentos y prótesis (17.438 familias, 1.537 niños).

En prácticamente la totalidad de los proyectos que incluyen prestaciones económicas y/o en especie se contemplan también prestaciones técnicas como acompañamiento social, seguimiento, apoyo, programas de inserción sociolaboral y trabajo social con las familias o unidades de convivencia. La mayoría de los proyectos se realizan desde los servicios sociales municipales, llevándose a cabo por las y los profesionales del área de servicios sociales.

6.2.3 Pensiones no contributivas y asistenciales

El riesgo de pobreza en la vejez y en determinadas situaciones de discapacidad se ve atenuado de manera importante en nuestro país por la existencia de instrumentos específicamente dirigidos a cubrir las necesidades de los pensionistas con bajos recursos junto a las pensiones no contributivas, los complementos a mínimos constituyen el dispositivo de carácter no contributivo más importante para reducir el riesgo de pobreza de los pensionistas que no alcanzan la cuantía mínima de la pensión fijada anualmente por las leyes de presupuestos generales, cuantía que actúa como un umbral de suficiencia de las pensiones que el Estado se obliga a garantizar. Unido a lo anterior, hay que tener en cuenta que algunas comunidades autónomas han establecido, bien con carácter permanente, o bien en forma de ayudas extraordinarias, prestaciones económicas complementarias a las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez, las pensiones del Fondo Nacional de Asistencia Social y el subsidio de garantía de ingresos mínimos de la LISMI. En términos generales, se exige a los beneficiarios, además de ser beneficiarios de las prestaciones señaladas, residir legalmente en la comunidad autónoma y algunos otros requisitos que varían en función del territorio

6.2.4 Los subsidios y ayudas de naturaleza asistencial por desempleo

Uno de los principales retos en el ámbito de las políticas sociales es atender al gran volumen de personas en situación de desempleo y, dentro de éste, a la más afectada por el paro de larga duración, sobre todo teniendo en cuenta la importancia de la pérdida del empleo y la prolongación de esta situación en el tiempo como factor explicativo del riesgo de pobreza.

6.2.5 Las prestaciones familiares y el apoyo a las familias

La crisis económica ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad a la que se enfrentan las familias con hijos a cargo, especialmente las monoparentales, así como la ineficacia de las políticas de protección social para hacer frente a este problema en España. Para intentar paliar esta situación, en los últimos años se han abordado diferentes iniciativas en los distintos niveles de la Administración, destacando, en el ámbito estatal, el PNAIS 2013-2016 (mencionado anteriormente) y el Plan integral de apoyo a la familia 2015-2017. Ambas iniciativas incorporan objetivos y medidas dirigidas a combatir esta situación y, en lo que respecta a prestaciones familiares, apuntan a la necesidad de procurar unas adecuadas prestaciones económicas que tengan en cuenta las necesidades de las personas y sus familias, especialmente las de las familias con hijos menores de edad y con

menos recursos Las prestaciones familiares de la Seguridad Social van dirigidas a cubrir la situación de necesidad económica que produce, para determinadas personas, la existencia de responsabilidades familiares y el nacimiento o adopción de hijos en una serie de casos. Estas prestaciones son, en su mayoría, de naturaleza no contributiva y comprenden la prestación económica por hijo o menor a cargo en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción; la prestación económica por nacimiento o adopción de hijo, en supuestos de familias numerosas, monoparentales y en los casos de madres con discapacidad; la prestación económica por parto o adopción múltiples y la prestación familiar en su modalidad contributiva. El sistema de prestaciones familiares en España se caracteriza por otorgar unas asignaciones económicas muy reducidas, al tiempo que se dirige especialmente a hogares con extrema necesidad económica, dejando de lado a un importante número de familias en situación de riesgo de exclusión social. De ahí que España sea uno de los países de su entorno que menos gasto destina a protección familiar:

6.2.6 Otras prestaciones familiares de carácter asistencial

Sin ánimo de exhaustividad, cabe diferenciar dos tipos de ayudas: una relacionada con el nacimiento, adopción o acogimiento de uno o más niños, dirigida especialmente a favorecer la natalidad, y otra, con un carácter más asistencial, destinada a hogares con hijos a cargo menores de edad.

7. Conclusiones

La aproximación a los distintos instrumentos de garantía de ingresos mínimos en vigor permite afirmar la inexistencia en nuestro país de un sistema propiamente dicho de garantía de rentas mínimas en situaciones de carencia o insuficiencia de recursos. Ello responde a la manera en que históricamente se han ido creando las distintas ramas de la protección, alrededor de la noción de “riesgo” (propia del contrato de seguro) que tradicionalmente sustentó la paulatina aparición de las distintas ramas de protección social de carácter contributivo. Cuando surgieron las primeras prestaciones de carácter no contributivo (las pensiones de vejez e invalidez) se configuraron también alrededor de esa noción, la existencia de un “riesgo” principal objetivo (la edad avanzada y la discapacidad), añadiendo la necesidad de concurrencia de otro riesgo objetivo, el de pobreza. De modo que en las pensiones y prestaciones de naturaleza no contributiva, el principal hecho causante es el mismo que da origen a la contributiva, si bien se requiere, como requisito adicional, la demostración de carencia de recursos. Esa propensión a

categorizar los riesgos y el carácter subordinado de la pobreza conlleva la inevitable falta de adaptación a una realidad cambiante y la existencia de lagunas, en el momento en que surgen nuevos riesgos o variantes de los riesgos tradicionales que no estaban presentes en el momento de la configuración inicial de los derechos. Y cuando la pobreza se ha reconocido como un “riesgo” con entidad propia para ser protegido *per se* a través de transferencias económicas, lo ha hecho en el terreno de los servicios sociales, competencia exclusiva de las CCAA, a través de un instrumento principal (las rentas mínimas) con características, alcance, enfoque y resultados muy heterogéneos.

Resulta complejo hablar de la suficiencia de las cuantías de las prestaciones descritas, por cuanto se carece de una única referencia básica que actúe como una especie de “nivel de dignidad”, un umbral de ingresos determinado de forma objetiva y considerado suficiente para cubrir las necesidades mínimas de un individuo o familia. Por el contrario, la comprobación del riesgo de pobreza se vincula a una definición de “carencia de recursos” o, lo que es lo mismo, de umbral máximo de rentas compatible con el derecho a la prestación, que es distinta en cada caso. Como se ha podido constatar difieren tanto las cuantías máximas consideradas en cada caso como otros aspectos relevantes en su composición, como la ponderación de las cargas familiares, la edad exigible a los beneficiarios, la consideración de las rentas de la unidad familiar o el sistema de incompatibilidades. Resulta necesario elaborar un mapa completo de prestaciones sociales y subsidios de desempleo con el objetivo de mejorar su cobertura, establecer con más claridad el ámbito de sus prestaciones e introducir nuevos ámbitos de protección en orden a colmar lagunas de cobertura que se detectan en el sistema.

Diferentes organismos destacan la necesidad de introducir y reforzar los regímenes de renta mínima, si bien recalando que estos no deberían inducir a una dependencia con respecto a los mismos. Se considera que los regímenes de renta mínima deberían ir acompañados de políticas generales y disposiciones específicas, como las políticas activas del mercado laboral y las estrategias de activación adecuadas, entre otros. Por último, en España, el avance en la consolidación del sistema de garantía de rentas como un derecho subjetivo constituye una de las actuaciones previstas en el PNAIN.

Bibliografía

- AYALA, L. (2014). Distribución de la renta, condiciones de vida y políticas redistributivas. En Fundación FOESSA, *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*. (pp. 65-149). Madrid: Cáritas-Fundación FOESSA.
- CASTEL, R. (1999). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- _____ (2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura económica.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2013). *Dictamen sobre la Renta mínima europea e indicadores de pobreza SOC/482*. Bruselas: Consejo Económico y Social Europeo. http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/ces1960-2013_00_00_tra_ac_es.pdf (fecha de acceso: 10 de abril de 2017).
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA (2017). *Informe sobre políticas públicas para combatir la pobreza en España*. Madrid: Consejo Económico y Social de España.
- DUFOUR, P; BOISMENU, G Y NÖEL, A (2003). *L'aide au conditionnel*. Montreal: PUM.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Editorial Ariel.
- FUNDACIÓN FOESSA (2014). *Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Cáritas-Fundación FOESSA.
- _____ (2016). *Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Cáritas-Fundación FOESSA
- LAPARRA, M. (Coord.) et al. (2014). La fractura social se ensancha: intensificación de los procesos de exclusión en España durante 7 años”. En Fundación FOESSA. *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*. (pp. 151-255). Madrid: Cáritas-Fundación FOESSA.
- MARI-KLOSE, P Y MARI-KLOSE, M. (2013). ¿Cómo se reduce la pobreza en los países ricos? Políticas de aseguramiento, redistribución y asistencia social en el Estado de Bienestar”. En Del Pino, E. y Rubio, M^a. J. (Eds.) *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada* (pp. 301-338). Madrid: Tecnos.
- MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD (2014). *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad

- _____ (2015). *Informe de Rentas Mínimas de Inserción 2015*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
- SOTOMAYOR, E. (2008). Espacios de vulnerabilidad social en el proceso de deslocalización empresarial: el sur como estrategia. *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*: 220, 2008, pp 71-98
- TEZANOS J.F Y DÍAS. V (2017). *La cuestión juvenil. ¿Una generación sin futuro?*. Madrid: Biblioteca nueva.

La experiencia del ingreso monetario. La activación y la condicionalidad en el caso italiano¹

Sandro Busso² y Antonella Meo³

0. Introducción

En el marco del debate público fuertemente influenciado por los cambios en los paradigmas de la *policy* y la afirmación, a nivel europeo, del modelo de *social investment*, toma forma en el contexto italiano una fuerte estigmatización de las medidas de apoyo a los ingresos definidos como pasivos y aumenta la presión para apoyar el sostenimiento de los ingresos que se consideran activos hacia los beneficiarios, para promover y potenciar su capacidad de inclusión social.

Frente al incremento alarmante de los índices de pobreza absoluta durante los años de la crisis, finalmente Italia parece dirigirse hacia la introducción de medidas nacionales y estructurales de respaldo hacia las transferencias monetarias. Los Ingresos de Inclusión, destinados a las familias en condiciones de pobreza y con hijos, se aprueban definitivamente por ley en marzo del año 2017, como cierre de un proceso iniciado en el 2012, de modo experimental, como primera medida de lucha contra la pobreza de las familias con menores recursos, en las principales ciudades italianas, denominada Tarjeta de Compra Experimental (CAS),⁴ que luego se extendió a todo el territorio nacional. La nueva medida, en continuidad con la experiencia que la precedió, resulto un instrumento de política activa y acompañó las transferencias monetarias en proyectos de intervención en cargos

1 Traducción del italiano Angélica De Sena.

2 Investigador en el Departamento de Cultura, Política y Sociedad. Profesor de Sociología Política y Políticas Sociales. Sandro Busso: sandro.busso@unito.it..

3 Profesora Asociada de Instituciones de Sociología, Metodología de la Investigación Social y Desigualdad social y vulnerabilidad, en el Departamento de Cultura, Política y Sociedad. Antonella Meo: antonella.meo@unito.it.

4 Notas de Traducción (en adelante NdT), en italiano *Carta Acquisti Sperimentale*, con el objeto de respetar la denominación en adelante CAS.

personalizados, orientados a la inclusión social y la reinserción laboral de los beneficiarios desde una lógica de condicionalidad. La adhesión a los proyectos es, en efecto, vinculante para poder recibir el apoyo económico.

El presente capítulo propone algunos elementos de reflexión respecto a los presupuestos, las concesiones y las problemáticas relacionadas con las definiciones de los proyectos de activación para los beneficiarios de los ingresos monetarios. El análisis se desplaza entre algunos nudos críticos subyacentes a la definición de políticas activas, rastreables en la literatura, y desarrolla principalmente dos temas. El primero se relaciona con las lógicas que subyacen a la definición de las intervenciones y a las concesiones de la activación, que oscilan entre visiones más amplias y comprensivas, centradas sobre el *empowerment* individual, e interpretaciones más “restringidas” focalizadas en la dimensión de la ocupabilidad. El segundo tema se vincula con las problemáticas relacionadas con la condicionalidad de las intervenciones y, de modo general, con el grado de *agency* que disponen los beneficiarios. También en esto se oscila entre diversas visiones de la activación, dirigidas a potenciar por un lado la libertad del individuo, y por otro disciplinante y coercitiva. El análisis se focaliza, en particular, sobre el punto de vista de los beneficiarios, evidenciando como la natural obligatoriedad en la participación en los proyectos reduce fuertemente sus límites de acción y se experimenta un sentido de inadecuación, marcado por el estigma. Las reflexiones propuestas a partir de las vivencias de los beneficiarios se basan en información empírica recogida durante el monitoreo de la implementación de la CAS en la ciudad de Turín entre el 2013 y el 2015, a través de entrevistas a beneficiarios, así como a operadores sociales y *policy maker*, de observación participante de algunos programas de formación y análisis documental.⁵

1. Ingresos monetarios y *conditional cash transfers* en Italia

Un análisis crítico del impacto de las *conditional cash transfers* en Italia no puede prescindir de algunas consideraciones preliminares respecto a las políticas nacionales de apoyo a los ingresos y las transferencias monetarias. Como es sabido, de hecho, Italia fue por muchos años, junto a Grecia, el único país de Europa entre 27, que no dispuso de una medida nacional de ingresos monetarios. A pesar de que con el tiempo hayan tomado forma medidas a nivel comunal y regional, persiste

⁵ Para una presentación de la actividad de investigación desarrollada por los autores, en colaboración con la Ciudad de Turín, a los fines del análisis de la implementación en el contexto ciudadano de la CAS, puede verse Busso y Meo (2015). Los resultados de las experiencias de investigaciones análogas respecto a las medidas experimentales, desarrolladas en otros contextos locales, fueron presentadas en Martelli (compilación, 2015b).

un cuadro de extrema heterogeneidad territorial y fragmentación en relación al nivel de cobertura, generosidad de los beneficios y criterios de condicionalidad. La comprensión de este escenario emerge como fundamental para comprender la reciente transformación en curso y las características de un proceso iniciado en el 2012 y, que trajo en marzo del 2017 la aprobación de una ley que establecerá en Italia el Ingreso de Inclusión.

Las décadas que preceden este importante cruce se encuentran marcadas por diversas dinámicas tanto en términos de las políticas como respecto del debate. Por el lado de las políticas, se asiste a una tendencia hacia la fragmentación observable tanto a nivel local como nacional. Proliferan, de hecho, las experiencias de políticas de apoyo al ingreso monetario sobre escalas territoriales disímiles, signadas de profundas diferencias que van más allá de las consabidas diferencias entre el norte y el sur del país (Lumino y Morlicchio, 2013). La construcción de modelos de *welfare* local profundamente arraigados territorialmente se ve favorecida por la larga falta, a partir de la posguerra, de una ley de reorganización de la asistencia social, que logra ver algo de luz recién en el año 2000 (Busso y Negri, 2012). Paralelamente, una fragmentación análoga toma forma también a nivel nacional, en donde la actividad legislativa da vida a numerosas medidas anti pobreza, caracterizadas por una fuerte naturaleza categorial y de niveles de cobertura parcial (Negri y Saraceno, 1996; Gori *et al.*, 2016). Este conjunto de medidas reproduce en el ámbito de la lucha contra la pobreza una característica típica del *welfare* italiano, caracterizado por un doble dualismo: uno entre categorías muy protegidas y otros privados de cobertura, y aquellos entre territorios con eficientes sistemas de protección y áreas caracterizadas, por el contrario, de una grave carencia de medidas de garantía de derechos sociales (Ascoli y Pavolini, 2012). La única parcial excepción es la experiencia realizada en el año 1998 referida a una medida de ingreso mínimo, abandonada durante los primeros años del 2000 y seguido de las transformaciones en el escenario político nacional.

Paralelamente a estas transformaciones toma forma un debate de creciente intensidad, si bien siempre marcado de una cierta dosis de inercia y timidez (Martelli, 2015a). En el frente interno, crece la presión hacia una reorganización y armonización de las decisiones, vuelta a la superación de la “esquizofrenia” de las medidas y de las desigualdades que esta determina (Kazepov, 2011). El debate vuelve a aparecer en el último decenio, empujado por la crisis económica y el consiguiente aumento de los índices de pobreza absoluta, que contribuye a hacer que el retraso italiano sea más insostenible (Gori *et al.*, 2016). Los *input* que derivan del nivel europeo, se hacen eco de la creciente intolerancia interna

(Busilacchi, 2013), que no solo contemplan la insuficiencia de Italia respecto a los otros países, sino que también contribuyen a promover el modelo de la denominada “inclusión activa” (Agostini y Sabato, 2014).

En el marco de la persistente ausencia de una legislación orgánica, resulta fundamental comprender el impacto de las recomendaciones europeas. El camino hacia una medida nacional de lucha contra la pobreza que toma forma en el año 2012, se lleva a cabo en un “vacío” que se constituye en un terreno fértil para las recomendaciones en materia de la activación y la condicionalidad, centrales para el paradigma del *Social Investment*. Si en muchos contextos nacionales las dinámicas del *path dependent* se han constituido en un límite a las declaraciones en la práctica de las retóricas hegemónicas a nivel continental (Morel, Palier y Palme, 2012), en Italia el inicio tardío del recorrido ha facilitado su influencia.

Ingresando en los detalles de los recientes desarrollos, el camino hacia una ley respecto de los ingresos monetarios mínimos pasa hacia el establecimiento de tres medidas, diferentes en el nombre, pero que comparten una instalación sustancialmente análoga, basadas la utilización conjunta de transferencias económicas y medidas de activación, en el marco de un acercamiento categorial y condicional.

La primera etapa del recorrido está representada por la experiencia de la Tarjeta de Compra Experimental (CAS), concebida durante el último, gobierno de Berlusconi, sustancialmente rediseñada durante el gobierno de Monti (a partir del decreto “Simplifica Italia” convertido en la ley 35/2012 y confirmado por el gobierno de Letta, en línea con las directrices europeas en temas de inclusión activa. El decreto interministerial del 10 de enero del 2013 establece la modalidad de inicio de la experiencia, la duración de 12 meses con un presupuesto de 50 millones de Euros, para realizarse en 12 comunas con una población residente superior a 250 mil habitantes, “con el objeto de evaluar la posibilidad de ampliación” a todo el territorio nacional. El recorrido de selección de beneficiarios iniciado en el verano del 2013, pero la experiencia, por los retrasos en los controles de los requisitos, se convierte en operativa recién en los primeros meses del año 2014 para concluir inmediatamente después del verano del 2015.

En espera de los resultados de la evaluación, y en un contexto de creciente expectativa respecto a una renovación y extensión de las medidas, toma forma la segunda etapa de la experiencia. La denominación de la medida cambia y pasa a llamarse Apoyo para la Inclusión Activa (SIA),⁶ establecida con un decreto interministerial en mayo del año 2016, luego que a fines del año anterior la ley

⁶ NdT en su denominación original Sostegno per l’Inclusione Attiva (SIA).

de programación financiera había garantizado la cobertura económica para la continuación y extensión de la experiencia de la CAS.

El proceso obtuvo una imprevista revitalización en los días centrales de julio del año 2016. El 14 de julio se publicó el informe del Istat⁷ sobre pobreza en Italia, que registró en el año 2015 un aumento de la pobreza absoluta (que golpea al 7.6% de los residentes, el dato más alto desde el 2005 a la fecha) y de la relativa (cuya incidencia alcanza al 13.7%), esto resulta un cuadro de empeoramiento de las condiciones de vida que confirma una vez más la dramática situación italiana (Istat, 2016).

En el mismo día, con un admirable manejo de los tiempos políticos, la Cámara aprueba en primera instancia el texto del denominado Diseño de la Ley sobre la Pobreza presentada por el ministro de políticas sociales Poletti en febrero del año 2016, que tiene como objetivo la introducción de una tercera medida de carácter estructural, que debe considerarse como de “nivel esencial de las prestaciones”, definida luego de un acalorado debate sobre los Ingresos de Inclusión (REI).⁸

Cuatro días después, el 18 de julio, entra en vigencia el decreto constitutivo que hace operativo el SIA, y determina para el 2 de septiembre del 2016 la fecha de inicio para las presentaciones de las solicitudes. La medida, con las que se enfrentaran las administraciones regionales y comunales en estos meses, nace signada explícitamente por su carácter transitorio. Así lo menciona el sitio del ministerio:

“En espera que se complete el procedimiento parlamentario y el sucesivo recorrido actuación de la ley de lucha contra la pobreza, que introducirá el Ingreso de Inclusión, el SIA se configura como una ‘una medida puente’ que anticipa algunos elementos esenciales”⁹ (web del ministerio de trabajo).

Si bien resulta destinado a una corta vida, el recorrido del SIA surge desde el inicio como problemático. De modo análogo a lo sucedido con la Tarjeta de Compras Experimental, los criterios de acceso demasiados estrictos determinaron un elevado porcentaje de denegación de las solicitudes, y solamente un número muy limitado de ciudadanos logra acceder al beneficio. Para obviar dicha problemática, el gobierno emana un nuevo decreto el 16 de marzo del 2017, que tiene como objetivo la flexibilización de los requisitos de acceso.

7 NdT Instituto Nacional de Estadísticas.

8 NdT en su denominación original Reddito di Inclusion.

9 <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Sostegno-per-inclusione-attiva-SIA/> Pagina/default.aspx. Fecha de consulta, 15/04/2017.

Una vez más, sin embargo, las transformaciones de Apoyo a la Inclusión Activa se cruzan con aquellas embrionarias del Ingreso de Inclusión, convertida oficialmente en ley la semana anterior, el 9 de marzo del año 2017. En espera de los decretos que hacen a la aplicación de la medida clarificando las características, algunas informaciones preliminares -que ampliaremos más adelante- pueden obtenerse de un Memorandum que se suscribe en el mes de abril por el Gobierno con la Alianza contra la Pobreza en Italia, una amplia red de sujetos pertenecientes principalmente del mundo sindical y de las ONG, con el tiempo convertido en importante interlocutor político. La firma del Memorandum, encaminado hacia una ampliación de la población beneficiaria, representa en el momento en que estamos escribiendo el presente capítulo, la última etapa del recorrido italiano hacia el ingreso monetario mínimo.

A pesar del escenario de incertidumbre que aun acompaña el futuro del Ingreso de Inclusión, se nota con claridad una continuidad en el establecimiento y en la definición del recorte de la población destinataria. Respecto a esta última, las medidas parecen responder a la solicitud, dirigidas a nuestro país desde el Consejo de la Unión Europea con la Recomendación del año 2013, hacia una mayor eficacia de las transferencias sociales con particular atención a las familias pobres con niños. No obstante, la progresiva ampliación hacia las personas discapacitadas actuado con el SIA, de hecho, la medida resulto sustancialmente dirigida a núcleos familiares con menores a cargo. Y, no obstante, una progresiva flexibilización de los requisitos de acceso, como resultado de la firma del Memorandum relativo al ingreso de inclusión futuro, la fortaleza de la medida la ubica lejos de los modelos universalistas de apoyo a los ingresos monetarios.

En cuanto a la instalación de las intervenciones, todas las medidas apoyan las transferencias monetarias -a través de una tarjeta prepaga- desde un plano personalizado de las intervenciones orientadas a la inclusión social y a la reinserción laboral de los beneficiarios. En tanto, la distribución de las tarjetas es de competencia directa del nivel nacional, las intervenciones personalizadas están a cargo de las autoridades locales y por lo tanto se caracterizan por una mayor heterogeneidad. La adhesión al proyecto de activación es el eje central de la condicionalidad del beneficio, desde el momento en que -como ya se anticipó- es de carácter vinculante para poder beneficiarse del apoyo económico. Por lo tanto, desde este punto de vista, las nuevas medidas son coherentes con el repertorio de ideas, objetivos e instrumentos de la *policy* asumidos a nivel europeo.

Tanto el SIA, como el embrionario Ingreso de Inclusión, se definen explícitamente como herederos de la Tarjeta de Compras Experimental,

rebautizada sobre la marcha por el gobierno como SIA y denominada en el texto que acompaña el diseño de la ley constitutiva de la REI como modelo de referencia.¹⁰ Por lo tanto, las nuevas medidas toman forma en el surco de la experiencia de la CAS, introduciendo correcciones a la lógica de una ampliación general del acceso, pero no modificando sustancialmente su implementación.

Desde este punto de vista el análisis que sigue, centrado sobre documentación empírica recogida en ocasión de la experiencia de la CAS, puede considerarse aun actual. Los nudos críticos ligados a las condicionalidades, a las modalidades de erogación y a las componentes de activación, quedan aún hoy, sin resolución. Antes de analizar los aspectos empíricos y los impactos sobre los beneficiarios, nos parece oportuno evidenciar algunas coordenadas teóricas que colaboran a problematizar los aspectos distintivos de las políticas observadas.

2. Dilemas de la activación en un marco de condicionalidades. Algunas coordenadas teóricas.

Los conceptos de “activación” y “políticas activas” han marcado profundamente las transformaciones de las políticas sociales y laborales en las últimas décadas. La atención prestada hacia los modelos de intervención que distinguen este enfoque ha ido creciendo desde la post guerra hasta hoy, y se lo puede considerar transversal a los paradigmas dominantes en materia de políticas sociales (Barbier, 2005). No obstante, es con el advenimiento del llamado *Social Investment Welfare State* que el proceso de institucionalización iniciado en la fase neoliberal llega a su cumplimiento. La noción de activación se convierte no solo en una “atractiva consigna” política (Barbier 2005), sino también un verdadero “mito racionalizado” (Meyer y Rowan, 1977) en la acepción neo-institucional, es decir una práctica (más allá de una retórica) extendida y reconocida al punto que los actores que operan en el campo no pueden escabullirse, bajo pena de su deslegitimación. En esta transformación, han tenido gran relevancia las instituciones supraestatales, de modo particular OECD y EU,¹¹ para quienes la activación se ha convertido en el tema central de cualquier documento estratégico (Bonvin e Farvaque 2004; Serrano Pascual e Crespo Suarez 2007).

El éxito en el discurso político, sin embargo, no ha estado siempre acompañado

10 Puede leerse para tal propósito que el modelo del Ingreso de Inclusión: “se ha modificado desde la experiencia del apoyo para la inclusión activa, aplicada en las comunas con más de 250.000 habitantes, en el sentido del artículo 60 del decreto-ley del 9 de febrero de 2012, i.5, convertido, con modificaciones, por la ley del 4 de abril del 2012, i. 35”.

11 NdT: Refiere a *The Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) y *European Union* (EU).

de una reflexión teórica y la puesta en común de las definiciones y los significados circunscritos: desde el punto de vista analítico, la noción sigue siendo muy extendida y en su interior permanecen aún visiones contrapuestas y algunos nudos sin resolver. Si aparece como intuitivo que, con el concepto de activación se entiende el acto de “poner en acción”, a los beneficiarios de las intervenciones y promueven la búsqueda de soluciones autónomas -según una retórica *feelgood* difícilmente opinable- en la práctica no queda claro dónde se sitúa el límite con las otras políticas (las políticas “pasivas”), ni mucho menos que aquellas sean el objeto y los requisitos de las intervenciones y, sobre todo, cuáles los potenciales beneficiarios.

Frente a tal extensión semántica e indefinición de las definiciones, una extensa discusión del concepto y un relativo debate, su debate va mucho más allá de los objetivos y las potencialidades de este trabajo. Sin embargo, ante su naturaleza fuertemente “normativa”, es importante poner en evidencia algunos nodos críticos que aparecen como centrales para orientar el análisis del caso que sigue. En particular, nos centraremos en tres pares conceptuales, que implican dilemas particularmente relevantes para nuestras reflexiones.

El primer elemento se relaciona con la distinción entre políticas activas y aquellas que, por el contrario, son cada vez más definidas como “pasivas”. Más allá de la naturaleza implícitamente evaluativa de los términos, y de la conveniencia que inevitablemente se asocia con una u otra categoría, aún permanecen algunas incertidumbres respecto a la naturaleza de la frontera, que ya no parece ser cuestionada en el discurso político y público.

En este sentido, resulta particularmente problemático ubicar a las transferencias económicas “puras” dentro de la categoría de políticas pasivas, a menudo asociadas con los efectos de la pérdida de capacidad de iniciativa y de dependencia de los sistemas del Estado de Bienestar. La simple ubicación, nada exenta de significados políticos madurados en el periodo neoliberal, parece ser una notable simplificación (Sordini, 2006) en contraste con algunas reflexiones teóricas y evidencias empíricas. Por un lado, la “dependencia del Estado de Bienestar” parece no encontrar hallazgos empíricos adecuados (Contini y Negri, 2007). Por otro lado, avanza con al menos dos órdenes de consideración elaboradas en diferentes ámbitos. El primer elemento refiere a la capacidad potencial que deviene de la garantía de los derechos fundamentales y de la liberación de las necesidades de subsistencia. En este sentido, parece surgir desde la memoria de las primeras reflexiones sobre la ciudadanía social marshalliana, según la cual los derechos sociales serían la precondition para el ejercicio de la

ciudadanía activa y consciente.¹² Asimismo, del resto se ha sostenido durante mucho tiempo que la disponibilidad de recursos mínimos de sobrevivencia es un requisito previo e indispensable para toda subsiguiente política de emancipación social. Un segundo elemento que parece contrarrestar el binomio: transferencias económicas-pasivación de los beneficiarios puede remontarse al debate sobre las intervenciones en efectivo opuestas a las en especie (cfr. Saraceno, 2013). De hecho, existe la convicción casi unánime de que las transferencias económicas poseen un potencial de activación, haciendo que el usuario participe en la definición de sus propios recorridos.

Un segundo punto crítico en el debate refiere a la polarización activa entre enfoques más “restringidos”, que de hecho declinan la activación únicamente en términos de empleabilidad, y aquellos más blandos inspirados en el enfoque sobre las capacidades y la reflexión de A. Sen (2000). También en este caso, la dimensión de las políticas marca de manera significativa el debate: a partir de la Estrategia Europea para el Empleo, y posteriormente en el debate desarrollado en torno al concepto de Inversión Social del Estado de Bienestar, toma posición la asociación entre activación y empleo según la cual la primera coincide únicamente con la entrada en el mercado de trabajo (Dean et al 2005).

En tanto se desluce, al menos en el debate científico, el enfoque de la derivación de Sen (2000) según el cual la activación está asociada a la idea de capacitación, en donde es central la posibilidad de los individuos en convertir los recursos en los “funcionamientos” deseados, tales como son. La comparación entre los enfoques se reduce, en última instancia y no sin un cierto grado de simplificación, a la variedad de los resultados de los recorridos considerados admisibles o socialmente deseables (cfr. Bonvin y Farvacque 2005). En este sentido la activación entendida como *empleabilidad* se configura no tanto como antitética al enfoque de basado en las capacidades, sino más bien como una visión particularmente “estrecha” de ella. Las intervenciones dirigidas a potenciar la ocupabilidad aparecen, de hecho, como “capacitantes” en la acepción de Sen, solo en la medida en que el trabajo sea efectivamente, el funcionamiento deseado por los beneficiarios. Pero, desde esa visión desaparece la libertad de éstos en la definición del punto de llegada de los propios caminos. Como señala Barbier, “hoy ‘ocupación’ y ‘trabajo’ tienden a ser considerados como una panacea para cada necesidad social” (2005: 266).

El tercer y último nodo crítico refiere al contraste entre las visiones sobre las políticas de activación como instrumento de emancipación y concepción que subrayan la naturaleza “disciplinante” en sentido foucaultiano. En tanto, en el

12 Al respecto puede verse Gargiulo, 2008.

nivel del discurso público la definición de activación parece valorar al máximo la dimensión de la liberación de las necesidades y de la conquista de autonomía. Si las políticas denominadas pasivas, satisfacen una necesidad inmediata, pero aumentan la dependencia de los sujetos, la activación se destina a garantizar su capacidad de proveerse a sí mismos por largos períodos de tiempo, emancipándolos de las necesidades del actor público. Es posible una lectura opuesta al menos en dos niveles. En primer término, las políticas activas limitan la autonomía de los individuos al insertarse en un marco de condicionalidades que transforma en vinculante la adhesión de los receptores para acceder a cualquier otro beneficio: la participación en los programas se define, con una cita cinematográfica, “una oferta que no se puede rechazar” (Lödemel y Trickey, 2001). En un segundo nivel, también las políticas activas pueden ingresar al interior de aquellas definidas por Soss, Fording e Schram (2011) como de “disciplina para los pobres”, o sea las referidas al conjunto de actividades y reglas que subyacen a los sistemas del *welfare* que tiene como función no solamente responder a las necesidades, sino “reestructurar” la vida de los pobres de manera que estos tengan un comportamiento de conformidad con las reglas de iniciativa propia. La perspectiva de Soss *et al.* (2011), se abre a la consideración de intereses particulares: en su análisis este modelo de *governmentality* se configura por un lado como el producto del pensamiento neoliberal (que pretende transformar a los pobres en actores del mercado) y por otro como paternalista. Esta última perspectiva, en particular, merece ser explorada al menos brevemente. Una relación de tipo paternalista es de hecho asimétrica y se rige bajo el supuesto que una de las partes carece de capacidad de decidir qué es lo mejor para sí y de la disciplina necesaria para actuar según tales principios (Mead, 1997). En este sentido, la “parte fuerte” de la relación está autorizada a modelar el comportamiento del resto para evitar consecuencias negativas sobre la vida del sujeto incapaz de reconocer el propio bien.

Sin embargo, en el modelo *paternalistic governance*, los presupuestos de una intervención disciplinante se amplían: el comportamiento de los pobres no solo amenaza a sí mismos, sino que representa un riesgo para la sociedad en toda su complejidad, y desde la visión de Soss *et al.* (2011), dado el modelo hegemónico neoliberal. Es importante notar, en principio que, el neopaternalismo no refiere a negar la libertad individual. Por el contrario, se rige sobre la idea de que la libertad es “una práctica que requiere disciplina interior” y que “muchos de los que fracasan en la obtención de la libertad son educados en ella” (Segal, 2005: 327, en Soss, Fording y Schram, 2011). De modo que, la coerción allí donde es

necesaria, se justifica bajo el supuesto según el cual “la obligación es la condición previa de la libertad. Aquellos quienes serán libres deben estar primero obligados” (Mead, 1997: 23 traducción propia). Con relación al tipo de libertad se considera que, la influencia del neoliberalismo no deja espacio a equívocos: la emancipación pasar a través de la inclusión en el mercado.

Los tres nudos brevemente delineados (la diferencia entre las políticas “activas” y “pasivas”, la concesión de la activación entre ocupabilidad y capacitación, la tensión entre libertad y disciplina), definen una extrema variedad de las formas que pueden asumir las políticas activas. Desde el posicionamiento (consciente o no) a estos dilemas se derivan, por un lado, la elección de las intervenciones, de los beneficiarios, de los intercambios de recursos y, por otro el grado de agenciamiento concedido a los autores.

3. La activación en el ámbito de la experiencia de la Nueva Tarjeta de Compras. Intervenciones, lógicas y vivencias

La extremada heterogeneidad y complejidad de las vías de activación que han tomado forma en el ámbito de la implementación de la Tarjeta de Compras Experimental constituye un buen terreno de observación de las tensiones evidenciadas en el punto anterior. De hecho, no obstante, los recursos dedicados a este componente de la política de apoyo a los ingresos han aumentado con el paso a la SIA, el implante general y sobre todo las lógicas subyacentes no parecen haber sufrido perturbaciones o retrocesos radicales. El análisis de los modelos y los objetivos de las intervenciones también es particularmente útil para centrarse en el impacto de la condicionalidad y la dimensión disciplinante de la política, dada la obligatoriedad de adhesión a los proyectos.

Considerando, por efecto del modelo de gobernanza multinivel del CAS, no obstante su carácter nacional, los caminos de la activación se han configurado esencialmente como una política local, no solo desde el punto de vista de los diseños sino también desde el financiamiento.¹³ Su definición y gestión correspondía, de hecho, a las Comunas en colaboración con los sujetos del tercer sector. Una instalación similar queda aún en la base del SIA no obstante, la participación de las regiones modificó en algún sentido la escala de las políticas, y las posibilidades de utilización de que los fondos europeos aumenten los recursos disponibles, dando mayor espacio de maniobra a las realidades locales.

¹³ Con la exclusión parcial de una pequeña transferencia a los municipios, pero incluyendo los gastos previstos para las vías de evaluación .

La gama de intervenciones implementadas a nivel nacional ha sido extremadamente amplia.¹⁴ Una parte considerable de las actividades ha finalizado con la reinserción laboral de los beneficiarios de diversas formas. Se puede atribuir un primer grupo de intervenciones a la categoría de trabajo de acompañamiento a la búsqueda laboral realizada por organismos externos (Milán y Turín) o a través de grupos de beneficiarios (Roma) o a través de los centros de empleo (Catania). Un segundo conjunto de actividades gira en torno a pasantías o “Trabajos Auxiliares”, con breves presentaciones de trabajo promovidas por las organizaciones sin fines de lucro destinadas a ofrecer servicios de utilidad pública (Turín). Además, se han puesto en marcha numerosos itinerarios formativos con diferentes objetivos, orientados a la provisión de competencias profesionales específicas o transversales (Bolonía).

Paralelamente a este tipo de intervenciones, muchos de los proyectos se han centrado en objetivos más generales de inclusión social, que van desde el apoyo a la crianza de los hijos hasta actividades de socialización para menores, desde asesoramiento jurídico hasta servicios “tradicionales” de atención social.

Igualmente diversa ha sido el mix de actores públicos y privados implicados: si en algunas ciudades los recorridos de la gestión ha estado esencialmente en el ámbito público (Catania) o totalmente encomendada a una sola realidad del tercer sector (Milán), en otros casos se ha activado una red bastante extensa de actores públicos y sin fines de lucro. Este es el caso de Turín, ciudad que se destaca en el panorama nacional por la presencia de una sólida y bien desarrollada red de relaciones con el tercer sector.

Tratamos de analizar las lógicas subyacentes a las diversas intervenciones sobre las cuales se construyó el componente de activación en la experiencia implementada, partiendo de las dimensiones analíticas delineadas en el apartado 2. El marco conceptual que emerge requiere una reflexión respecto a los beneficiarios involucrados y potencialmente destinatarios de la *activación*: las diferentes concepciones, de hecho, implican requisitos totalmente diferentes para los beneficiarios y considerables variaciones respecto al grado de inclusión.

Al ordenar las intervenciones en base a este criterio, hallamos, en un extremo, una representación extremadamente extensa respecto a la activación tanto desde el punto de vista de las intervenciones como de los potenciales beneficiarios, basada principalmente en la liberación de las necesidades materiales a corto plazo. En esta perspectiva, incluso las políticas consideradas pasivas respecto a la instalación de medidas y en el debate público (como por ejemplo las transferencias monetarias) contienen un componente activo no despreciable ya que proporcionan recursos

¹⁴ Para un análisis comparativo de 6 diferentes realidades pueden verse Martelli (comp.), 2015.

capaces de “liberar energía” útiles para el desarrollo de estrategias individuales. En tanto, en el lado opuesto, se ubican visiones absolutamente chatas respecto a la activación de la empleabilidad y el ingreso al mercado laboral. Tales concepciones, en línea con las políticas europeas en este ámbito, identifican objetivos potencialmente más limitados, caracterizados por un cierto nivel de capital humano (y social) que los hace aptos para el mundo del trabajo.

La tabla 1 presenta esquemáticamente las lógicas subyacentes de las intervenciones, haciendo evidente como éstas seleccionan un potencial tipo de beneficiario muy extendido o viceversa extremadamente limitado de acuerdo al capital humano del que dispone. La elección respecto a qué lógica adoptar implica una definición de quién es potencialmente “activable” y quién no lo es, en tanto elemento crucial en la implementación de medidas de apoyo a los ingresos que prevee obligatoriamente la predisposición de proyectos personalizados para asociar al beneficio económico, en un marco de condicionalidades. La visión del trabajo como única forma de activación o viceversa como una entre los muchos instrumentos disponibles, opera como impedimento.

Tabla 1. Lógicas de la activación, intervenciones y grupos de beneficiarios

Lógicas de la activación	Intervenciones	Grupos potenciales
Activación como “liberación de las necesidades”	<ul style="list-style-type: none"> - Beneficio Económico - Intervenciones de los servicios sociales - Pasantías y prestaciones remuneradas (por el componente de ingresos adicionales) 	Extendido (todos los beneficiarios)
Activación como “promoción de las capacidades”	<ul style="list-style-type: none"> - Recorridos de formación - Recorridos de socialización e inclusión 	
Activación “a través de trabajo”	<ul style="list-style-type: none"> - Pasantías y prestaciones de trabajos auxiliares 	
Activación “hacia el trabajo”	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de la empleabilidad y el apoyo a la búsqueda de empleo 	Limitado (solo “empleabilidad”)

Fuente: Elaboración propia.

En este escenario el caso de Turín, sobre el que nos focalizaremos en las páginas siguientes, resulta interesante por la amplia concepción de activación, no limitada a la empleabilidad, que subyace a la oferta de los proyectos que toma a cargo. Al contar con una tradición consolidada de relaciones de colaboración con los actores del tercer sector, la ciudad se ha distinguido en el panorama nacional por la capacidad de activar los recursos del territorio, llegando a componer una oferta de diseño articulada.

Sin embargo, no obstante el compromiso respecto a los recursos propios por parte de variadas realidades de las organizaciones sin fines de lucro de la ciudad, al frente de exiguos fondos, pusieron a disposición para los proyectos del Ministerio de Trabajo y de Políticas Sociales, la preparación de los proyectos de activación en el contexto de Turín corrió el riesgo de configurarse como una redistribución de los recursos internos hacia la audiencia y no como un aumento efectivo de la oferta de servicios e intervenciones. Algunas intervenciones ya activas en el territorio se han desviado a favor de los beneficiarios del CAS y los asistentes sociales se han encontrado constreñidos a construir proyectos de manera estandarizada a partir de los recursos disponibles más que por las exigencias de los beneficiarios.

La predisposición de los proyectos de activación ha sido asignada a los servicios sociales territoriales y abarcó, según establece el decreto constitutivo, la mitad de los beneficiarios del CAS. Estos últimos fueron seleccionados sin tomar en cuenta la evaluación de sus necesidades y de sus historias familiares, laborales y asistenciales, sino de modo aleatorio según la lógica contra fáctica del proceso de evaluación establecido a nivel nacional.

Es interesante introducir en el análisis el punto de vista de los beneficiarios, a quienes se le dio voz a través de las entrevistas en profundidad. Cabe señalar que el vínculo de la participación obligatoria en los proyectos ha sido señalado por muchos entrevistados como una fuerte limitación de su libertad de elección. Encontramos una adherencia limitada a las iniciativas propuestas, desmotivación y, a veces, la sensación de desplazamiento especialmente entre los jefes de hogar (no pocos) que fueron empleados en el mercado de trabajo informal y las mujeres con compromisos de cuidados responsables: los primeros con la evidente dificultad de conciliar el compromiso propuesto por los servicios sociales con tareas de trabajo informal, especialmente si es de tiempo completo; las segundas imposibilitadas de formar parte de los proyectos de cuidado familiar para niños pequeños, a enfermos o a discapacitados del núcleo familiar. En cambio, en el caso de los nuevos usuarios, a menudo hemos hallado temor o desagrado de tener que cumplir con las reglas de “control burocrático” de los servicios.

La experiencia ha puesto en evidencia en primer lugar la heterogeneidad interna entre los beneficiarios: entre los que poseían con capacidad de *agency* y capital humano, no han visto con buenos ojos el hecho de ser incluidos en proyectos obligatorios, percibidos como un vínculo y un impedimento para la realización de las propias estrategias de salida de la pobreza. Al contrario, otros sujetos entrevistados han concebido a los proyectos como un pretexto para encontrar una ocupación y han sentido frustración por no haber sido asignados a alguno que pudiera transformarse en un empleo estable: en estos casos se les escapa el potencial de recursos de reconocimiento y de sociabilidad puestos en el campo con los proyectos erogados, como por ejemplo aquellos de trabajo auxiliar.

El llamado nudo de los “no activables” ha surgido para quienes por problemas de diversa naturaleza, no ha sido posible involucrarlos en acciones de incorporación laboral y corren el riesgo de una creciente marginalización en el actual sistema de las políticas, a la luz de la reciente evolución de los modelos de intervención. Estas evidencias confirman, sin embargo, lo que se ha constatado en la experiencia internacional: la activación, aún más cuando declina hacia el trabajo, no puede cubrir a todas las familias en situación de pobreza.

La experiencia en Turín ha mostrado, aún en ausencia de estímulos adecuados y de intercambios en los diseños, que estos últimos corren el riesgo de ser vistos no como una oportunidad, sino como una imposición a soportar para recibir el beneficio económico. En el ámbito de una representación que ve la participación obligatoria como una contrapartida, muchos de los que no han estado seleccionados por los proyectos, de hecho, consideró su exclusión como una fortuna, aunque otros la hayan interpretado como la negación un derecho.

Además, dentro de las condicionalidades puede aparecer el costado pedagógico y moralizante de la activación. Desde este punto de vista, resulta particularmente emblemático el caso de los cursos de alfabetización financiera, propuestos por dos asociaciones del tercer sector en tanto oportunidad de aprendizaje y mayor conciencia para las elecciones en la gestión del presupuesto familiar y la utilización del dinero. Dichas organizaciones han solicitado a los titulares de la tarjeta de compras la participación a una serie de encuentros periódicos, gestionados con la colaboración de expertos externos provenientes del mundo bancario.

Entre los resultados hallados en la investigación, se observó que los instrumentos como presupuestos familiares y retóricas propias del marco de la *asset building* han sido mal recibidos por parte de los participantes, quien han vivido estos encuentros como modo de estigmatización y de control social. Del mismo modo, el contraste entre el saber experto, normativo y performante, y las prácticas

cotidianas del consumo y la gestión de los recursos familiares por parte del núcleo con peores condiciones económicas, requerirían una mayor profundización del análisis que no es posible desarrollar en este capítulo. Sin embargo, uno de los aspectos más importantes a considerar, por ejemplo, es que entre los participantes que han recibido cursos respecto al ahorro y las estrategias a seguir para optimizar las elecciones de compras, han sido percibidos fuertemente como un modo de subestimarlos. Éstos últimos han destacado, en no pocas ocasiones, la exigencia de aumentar los recursos económicos familiares hallando empleo, reivindicando el acto cotidiano de elaborar estrategias de gestión de los escasos ingresos de los que disponen y por ello la imposibilidad de ahorrar.

Aquí se puede observar la naturaleza disciplinante de la intervención suministrada y el supuesto implícito de que los pobres no saben gestionar su propio presupuesto y, por lo tanto, necesitan ser “educados”. En cambio, las carencias informativas y ausencia de guías del uso de la tarjeta prepaga, explican la valoración por parte de los beneficiarios de los encuentros de alfabetización financiera, ello les permitió el intercambiar información.

Entonces, las problemáticas mencionadas parecen haber influido negativamente sobre la aparición de los proyectos de activación. En cambio, podemos afirmar que entre las actividades ofertadas el vínculo con la efectiva habilitación, respecto a la promoción de las capacidades desde la perspectiva de Sen, no siempre ha sido reconocido. Un ejemplo de ello es la oferta de acciones para fortalecer la ocupabilidad, confiadas a una agencia externa, propuesta entre las medidas de activación ideadas para sostener la inserción laboral. El caso de algunos beneficiarios del CAS, señalados por los servicios sociales como destinatarios de las acciones, en diversas críticas se han “comprometido” el éxito de las actividades desarrolladas: destrezas no alineadas con las demandas del mercado laboral y vínculos atados a las necesidades de cuidado en el ámbito familiar, han sido las principales razones de la insatisfacción expresada por los formadores de la agencia.

Resulta interesante realizar una comparación respecto a las condicionalidades y el punto de vista de los beneficiarios con el de los operadores sociales. Desde la perspectiva de los últimos años, las críticas encontradas en el éxito de los proyectos han sido reconducidas hacia la falta de “colaboración” por parte de los beneficiarios, y de este modo se alivió el problema de las sanciones y de una eventual revocación del subsidio. La capacidad de los operadores en construir una compleja relación de confianza con los beneficiarios, por ejemplo, no ignorar el rol del trabajo en negro se ha revelado en algunos casos como un recurso precioso. La experiencia de actuación en Turín, en definitiva, se caracterizó por

un acercamiento “blando” hacia las condicionalidades, sin embargo, los puntos destacados plantean cuestiones importantes.

La reconstrucción de las lógicas adoptadas en la definición de las intervenciones de activación por parte de los trabajadores sociales ha hecho surgir una significativa tensión entre dos principios opuestos: la asignación de los beneficiarios a los diversos proyectos sobre la base de sus necesidades, o también a partir de su capacidad y la posibilidad de logro. La tensión entre las dos lógicas resultó evidente en el caso del trabajo auxiliar, a veces asignado particularmente a los núcleos con dificultades económicas como modo de permitirles la entrada adicional, y, en cambio, en otros casos destinados mayoritariamente a personas con capacidad de lograr exitosamente la prestación, tal vez recurriendo a recursos para futuras colaboraciones. Si bien la elección a menudo se configura como una mediación entre los dos extremos, es útil tomar en cuenta como una orientación hacia las necesidades logro satisfacer a la mayoría de los usuarios y termino por decepcionar a las organizaciones del tercer sector que promovieron los proyectos. De modo contrario, una selección basada en las competencias resulto satisfactoria a las exigencias de las asociaciones, pero a menudo no encontró aceptación por parte de los beneficiarios.

4. La tarjeta precargada: límites en el uso, prácticas de consumo, disciplinamiento

Los beneficiarios de las medidas de la experiencia implementada han percibido fuertes límites en su *agency* y ello no solamente por las condicionalidades, sino también debido a las modalidades de erogación del beneficio económico: esto último asumió la forma de una tarjeta electrónica de pago precargada y no de dinero efectivo. Las implicaciones en términos de percepciones inadecuadas y experiencias de estigmatización que surgieron fuertemente en las entrevistas merecen una reflexión.

Si bien la tarjeta representaba, para los núcleos de beneficiarios, una mayor disponibilidad de recursos y, para muchos, la posibilidad de tapar la emergencia, los entrevistados se han explayado largamente respecto a la modalidad de uso y sus implicaciones de modo crítico.

Se debe señalar una premisa, una gran confusión entre los titulares de la Tarjeta por la falta de información clara sobre su funcionamiento, sobre los gastos permitidos y sobre los productos adquiribles:

“Por esta tarjeta podés llamar a quien quieras, también a Dios, y nadie te sabe decir nada”. “No se sabe nunca ni cuando te lo depositan ni si te lo depositan”.

*“¿Depende de que cosas compres, pero no es claro!”*¹⁵ Como se informó en la web de la Oficina Italiana respecto a la Tarjeta de Compras, la medida se configuraba como “un soporte para realizar las propias adquisiciones en negocios de alimentos, en farmacias y en las droguerías habilitadas en el circuito de Mastercard y para el pago de las facturas electrónicas y suministro de gas”. Sin embargo, las carencias informativas y la ausencia de líneas que guíen el uso fueron también evidenciadas por los referentes de las comunas, de los entes y por las asociaciones que han formado parte de la experiencia. La ausencia de definiciones puntuales del tipo de mercadería permitida a menudo se ha traducido en discrecionalidad de la cajera del supermercado, que a veces no ha aceptado algunas compras por considerarlas no adecuadas al estilo de vida de un pobre, basada en la satisfacción de las necesidades primarias. Tal discrecionalidad ha sido vivida como una estigmatización por parte de los beneficiarios.

No siempre, pero a veces en la caja te controlan que cosas compras. Si te encuentras con una cajera puntillosa... a mí me toco con el colchoncito para la camita de campamento, no quería dejármelo pasar. Yo le dije: mire que tengo una hija de un año, es una cosa indispensable”. “Voy a menudo al mismo supermercado donde iba antes y la cajera me hace ‘el servicio social solo para las cosas de necesidad primaria’. Y es realmente como lo dice, porque después te miran de la cabeza a los pies...

De modo que siguiendo lo dicho, los principales motivos de insatisfacción de los beneficiarios han sido las limitaciones impuestas por la tarjeta: límites al uso respecto a los lugares de compras como también al tipo de artículos. La tarjeta implementada en la experiencia podía utilizarse exclusivamente en los comercios habilitados por el circuito Mastercard para la compra de alimentos y en las oficinas del correo postal para el pago de servicios públicos. En las declaraciones ministeriales, la implicación de los grupos empresariales asociados comercialmente ha sido motivada por la concesión de descuentos en los productos en sus puntos de venta, pero en la mayoría de las entrevistas a los beneficiarios, ello asumió una pesada restricción.

Algunos han subrayado que hubieran gastado menos si hubieran podido realizar las compras en el mercado del barrio en cambio del centro comercial, otros sostuvieron que tales restricciones fueron en detrimento de la calidad de los

¹⁵ Las frases corresponden a un beneficiario entrevistado. En las páginas siguientes se presentan otros testimonios.

productos adquiridos. Otro ejemplo de lo dicho ha sido el de una madre respecto a la compra de los zapatos para sus hijos que, si bien puede realizarla en los locales de los grandes centros comerciales, la calidad no era adecuada y la restricción de los locales adheridos le impide aprovechar los saldos de los locales específicos a cada producto.

Entre los beneficiarios que ya recibían alguna prestación de asistencia económica, ha sido comparada con los subsidios económicos municipales, evidenciado que hubieran preferido el dinero en efectivo *“porque con la tarjeta tenés límites y también te sentís un poco inferior”*. Entre quienes no hubieran sido anteriormente destinatarios de servicios sociales, se obtuvieron consideraciones similares, en tanto han apreciado de la tarjeta precargada su naturaleza a nivel nacional y sobre la base de criterios no discrecionales.

El tema planteado es el de la percepción de inadecuación que la utilización de la tarjeta ha devuelto. La elección de la tarjeta de débito en lugar de la simple transferencia monetaria ha tenido, a nuestro juicio, una serie de consecuencias importantes y parecen estar fundadas sobre algunos supuestos que merecen ser objeto de atención. La restricción a la modalidad de uso ha significado la idea de que, en tanto pobres, los beneficiarios no eran ciudadanos o padres *responsables* del uso del dinero y por tanto era preferible u oportuno ejercitar sobre ello cierto control. La sospecha de este supuesto se ha recogido también desde las voces de los entrevistados.

La modalidad de funcionamiento de la tarjeta se ha establecido hacia una redefinición de los lugares del consumo, orientada a las familias hacia los grandes centros comerciales, más que hacia una restructuración de los presupuestos familiares o de la canasta de bienes en función de la subsistencia material. En consecuencia, los márgenes de elección de las familias intervenidas por la nueva medida, ya limitados a una restringida disponibilidad de recursos, ha sufrido una adicional reducción.

El análisis de las prácticas del consumo de los beneficiarios constituye una clave de lectura de la medida: dada la naturaleza intrínseca de la tarjeta, la dimensión relativa a las compras ha resultado particularmente interesante. Los entrevistados se han detenido ampliamente sobre las compras permitidas y las que no, sobre las necesidades propias y sobre las expectativas puestas en el sostenimiento económico.

Nos resulta interesante reflexionar en torno al hecho de que habilitar algunas compras y no otras, permite la adquisición de bienes pertenecientes solo a algunos tipos de mercadería, ha implicado definir estilos de consumo legítimos (o adecuados

para pobres) y establecer jerarquías de importancia entre elección y compra. En la adopción de la tarjeta precargada como instrumento de sostenimiento a los ingresos, parece estar implícita un fuerte supuesto: limitar a los pobres al ámbito de la mera subsistencia. *“El problema más grande de esta tarjeta social es en lo que debo gastar, solo debo comprar víveres, aún sin motivos”*.

En cambio, escuchando a los beneficiarios surge con fuerza la necesidad de una vida “normal”, que se expresa a través de una pregunta de reconocimiento y de inclusión social. Asegurar a sus hijos una existencia cotidiana que no se aparte demasiado de las costumbres y preferencias de los pares o compañeros de la escuela, significa identificar como “necesarias” incluso gastos que excedían la satisfacción de necesidades básicas de subsistencia: por ejemplo, la compra de bienes que expresan la adhesión al círculo social de referencia o que tiene un valor educativo. Desde este punto de vista, algunos testimonios son particularmente emblemáticos: *“quisiera tener una computadora para mi hija que cursa el tercer año del secundario”, “había tomado de las construcciones, que para mí son importantes, una beba de un año es justo que tenga las construcciones para aprender... y sobre esa caja me han metido la trompa... Conoces el Lego? Yo pienso que no es un vicio, pienso que es un juego educativo”, “el asunto que ven los libros que los amigos tienen nuevos y ellos usados y algunos no los tienen ... a mi hijo lo bocharon porque no tenía los libros y volvía a casa todos los días con una nota”*.

El hecho de vivir en condiciones económicas desfavorables no parece comportar la adopción por parte de los beneficiarios, de una lógica instrumental ligada exclusivamente a las denominadas necesidades primarias, si por ello se entiende como las necesidades de la subsistencia material. Si la capacidad de gastos era reducida, no era así la capacidad de las personas de “negociar las necesidades” (Bergamaschi y Musarò, 2011: 13). Las familias beneficiarias de la tarjeta se diferenciaban entre ellas gracias a las distancias de las “necesidades”. Sus comportamientos de consumo son prácticas dotadas de sentido y las necesidades que muchos beneficiarios querían satisfacer eran expresiones de necesidad. Comprar para el hijo el diario escolar preferido por la mayoría de sus compañeros, un helado a la salida de la escuela junto con los amigos o ir a cenar al McDonald con la familia, son algunas de las elecciones dotadas de valor simbólico.

Las prácticas de consumo y las estrategias de adaptación que estas familias han puesto en marcha cuando utilizaban la tarjeta, se encuentran impregnados de valores sociales y también respondían a las exigencias de negociar la propia identidad social. En cuanto a otros, los que disponen de recursos limitados hablan de sí mismo a través del consumo. Entre las estrategias de adaptación se encuentra

por ejemplo el trueque, un modo de evitar los límites ligados a la tarjeta, *“yo te pago la factura y vos me das efectivo”* o también *“vayamos al supermercado juntos, yo te pago las compras con la tarjeta y vos me das la plata”*.

Por lo tanto, en la definición de una medida de sostenimiento a los ingresos bajo la modalidad de tarjeta precargada, está también en juego el reconocimiento de los sujetos con menor capacidad de negociación y posibilidades de adaptarse a las prácticas que van más allá de sus necesidades.

Obviamente, en los discursos de los beneficiarios los colores hallados no solo son blanco o negro, sino múltiples matices. Luces y sombras se enlazan y también en este terreno ha resultado evidente la falta de homogeneidad interna a la categoría de pobres titulares de la CAS. Los comentarios recogidos han expresado también la gratitud con el Estado por la introducción de la medida, satisfacción por el mejoramiento del nivel de vida, reconocimiento por *“el alivio de no tener que hacer las cuenta en el changuito cuando haces las compras”*. Pero también, algunos consideraron que era útil estar sujeto con las compras para proteger los consumos “necesarios”. *“El efectivo se puede gestionar también de modo equivocado, porque si vos tenés necesidades primarias la ayuda es para eso, para las necesidades primarias, y no para ir a comprar un televisor o un celular!”*.

Respecto a las miradas sobre el tipo de compra excluida de la tarjeta, los beneficiarios manifestaron su constante queja, casi con incredulidad, por no poder satisfacer exigencias consideradas prioritarias para sus hijos, aun siendo una medida definida explícitamente como de soporte para las familias con menores a cargo: por ejemplo la compra de libros escolares, el pago de la cuota del comedor escolar o del transporte público, pero también de los gastos considerados importantes para *“la vida social de la niña. No tenés efectivo y tenés que pagar la excursión de la escuela, no puedo que le digo? Te pago con la tarjeta social? No, no se puede... porque no puedo hacer que no vaya, porque se siente diferente, ella dice ‘no me deja ir y todos los demás van’”*.

El punto aquí planteado abre una cuestión importante, relativa al tipo de necesidades que se espera que los pobres deban satisfacer con la tarjeta. La exclusión del pago del alquiler ha sido un particular motivo de preocupación entre los beneficiarios, pero también por parte de los actores de la red local de asistencia. Entre los beneficiarios muchos resultaban tener pendiente un desalajo y la imposibilidad de pagar el alquiler con la tarjeta significó una acumulación de deudas imposibles de solventar. Al respecto, la ciudad trasladó la preocupación al Ministerio, pero sin éxito.

Respecto a la cuestión habitacional, es interesante notar que numerosos beneficiarios han hecho referencia a ello en cambio de apreciar la tarjeta por la posibilidad de pagar las facturas de luz y gas. Pagar las tarifas es motivo de alivio y algunos han manifestado haber podido saldar facturas atrasadas que adeudaban. Frente a una emergencia habitacional difusa en el contexto de la ciudad de Turín, denominada de este modo por varios entrevistados entre los operadores públicos y del tercer sector, esta oportunidad ha sido vivida para muchos entrevistados en términos positivos. Pero hay más: saldar las cuentas tiene un valor importante, es un modo de “*sentirse bien*” en palabras de una entrevistada. No ser insolvente es también la prueba de ser ciudadano responsable que cumple el deber propio. Retorna la cuestión de la responsabilidad.

En este escenario, el consumo de alimentos merece una especial atención. Tal como reflejan los relevamientos del ISTAT¹⁶ referidos al consumo de las familias, excepto los gastos de vivienda, los alimentos son el listado de gastos que mayoritariamente inciden en el presupuesto de los núcleos de bajos ingresos. Dentro de la consistente literatura sobre la pobreza, resulta relativamente reciente en Italia la atención a la cuestión de los comportamientos alimentarios entre los sectores más vulnerables de la población (Campiglio y Rovati, 2009). La perspectiva predominante respecto a la alimentación es la de considerarla como un elemento del presupuesto familiar sobre el cual las personas pueden ejercer restricciones a fin de ajustar las cuentas. Recién en los últimos años, se comenzó a hablar de pobreza alimentaria como un modo de formar un sector social de privaciones que a menudo se cambian, por ejemplo, con la pobreza habitacional.

Frente a una medida que motiva a los beneficiarios a consumir ciertos bienes, autorizándolos para los de subsistencia (y legitimando las correspondientes necesidades), es interesante reflexionar respecto al significado simbólico e identitario de la comida, que surgió de nuestras entrevistas. En este terreno cabe señalar cierta discordancia entre las opiniones de algunos beneficiarios y las de algunos operadores sociales. Entre éstos últimos ha prevalecido la idea de que en Turín la comida no representa un problema, dada la oferta de comedores, la distribución de cajas de víveres, las numerosas iniciativas para recaudar y redistribuir los excedentes de la producción agrícola y de las industrias alimenticias.

Con la adjudicación de la Tarjeta de Compras algunos entrevistados se han quejado de estar obligados a realizar compras de alimentos más de lo que hubieran querido, pero otros han subrayado en sentido positivo que la tarjeta les habría permitido enriquecer la canasta de productos alimenticios, aumentado la variedad

16 Instituto Nacional de Estadísticas.

de productos a comprar. “*Ahora con la tarjeta compro cosas que antes no compraba, digamos que no hacia las compras tan seguido! Antes compraba solo pan, pasta y salsa*” (para dar prioridad al pago de los servicios públicos concebidos como gastos fijos). Una compra de alimentos insuficiente, favoreciendo a productos de bajo costo, inevitablemente se traduce como una dieta pobre. Por lo tanto, la tarjeta ha representado para algunas madres la posibilidad de frenar la preocupación por la escasez de la calidad nutricional de los alimentos preparados para los niños, comprando “*de vez en cuando carne o pescado, mientras antes les daba para cenar solo pizza*”. Las entrevistas también indican que el consumo de carne aún asume una valoración de estatus, también entre los alimentos surgieron aspectos socio-culturales del consumo.

El caso de una mujer que ha hecho mención haber optado por utilizar la totalidad del beneficio económico para la compra de alimentos, llenando las alacenas de su casa, ha permitido comprender que las practicas del consumo pueden responder a una necesidad de compensación, como un rescate simbólico de la inseguridad y de las percepciones de precariedad de la propia existencia.

Consideraciones finales

La experiencia implementada en Turín de ingresos para el sostenimiento nos permite recoger algunos elementos sobre las políticas activas y con condicionalidades.

En primer término, interrogarse sobre los significados atribuidos a la activación es una prioridad. En algunos casos, ha sido destinada a personas y familias que, aun siendo económicamente careciente, pueden estar ocupadas en estrategias destinadas hacia una mejor y satisfactoria inclusión social y ocupacional y ubicarse bien lejos de la condición de impotencia e incapacidad de adherir al contexto social de referencia en el que habitualmente se coloca a la figura del pobre. En el caso de estos sujetos, se trata de impedir que las condiciones de desventaja económica comprometan los recursos y la capacidad de autonomía. En otras situaciones, en cambio, las mismas chances de existencia y de reproducción de los individuos parecen puestas en riesgo y son, por lo tanto, los pre requisitos de la acción social, por así decirlo, al deber ser garantizado (Paci y Pugliese, 2011).

Si, entonces, la retórica implícita en los supuestos de la medida experimental y de los Ingresos de Inclusión, próximos a implementarse, es aquella referida al compromiso de los pobres en la recuperación de la autonomía para evitar comportamientos oportunistas y dependencia, la investigación desarrollada ha constatado, dada la heterogeneidad de los beneficiarios, la presencia de núcleos

dotados ya de autonomía, en donde el jefe de familia tiene una ocupación en el mercado de trabajo informal, pero percibe una retribución insuficiente para satisfacer las exigencias del núcleo familiar. En cambio, otras familias han resultado no “activables” desde el punto de vista de la búsqueda de un trabajo dado los problemas presentes en la conciliación con los cuidados familiares en los hogares con jefa del hogar mujer, o con los cuidados a enfermos dentro de la familia. Se inscribe aquí una reflexión respecto al *trade-off* entre promoción y protección y un reclamo al dilema presentado en anteriormente sobre activas y pasivas.

Por otra parte, el tema de la condicionalidad, como se mencionó, pone en cuestión la *agency* de los beneficiarios respecto a las medidas de ingresos al sostenimiento: la obligación de formar parte de los proyectos personalizados, bajo pena de suspensión del beneficio económico, puede influir negativamente sobre las motivaciones de los participantes y por tanto sobre el logro de los proyectos de activación. Si la activación se convierte en un inconveniente más que en una oportunidad, porque es vivida como contrapartida a cambio del beneficio económico, se implanta como un corto circuito que no puede comprometerse a la eficacia de las intervenciones. Pero hay más: en los proyectos de activación realizados hemos encontrado una connotación fuertemente disciplinante y la adopción de un enfoque a veces paternalista respecto a los pobres. Las restricciones en los modos de uso del beneficio monetario a través de la asignación de la tarjeta precargada insinúan la idea de que, en tanto pobres, los beneficiarios no son ciudadanos o padres responsables en el uso del dinero. Se vislumbra la perspectiva hoy dominante respecto a los pobres, pedagógica e infantilizarle (Morlicchio, 2016), implícita en las políticas de activación, las cuales tienden a subordinar las prestaciones a las conductas de los sujetos de derecho, a los que les solicitan tener que dar prueba de su responsabilidad.

Bibliografía

- AGOSTINI, C. y SABATO, S. (2014). *National Report Italy*, Work Package 4 Multilevel “Arenas” for Fighting Poverty and Social exclusion, COPE (Combating Poverty in Europe).
- ASCOLI, U. y PAVOLINI, E. (2012). “Ombre rosse. Il sistema de welfare italiano dopo venti anni di riforme”. In *Stato e mercato*, (3), 429-464.
- CAMPIGLIO, L. y ROVATI, G. (2009). *La povertà alimentare in Italia. Prima indagine quantitativa e qualitativa*. Milano: Guerini e Associati.
- BARBIER, J. C. (2005). “Attivazione”. In *La rivista delle politiche sociali*, vol.1,

257-290.

- BERGAMASCHI, M. y MUSARÒ, P. (2011, a cura di), *Spazi di negoziazione. Povertà urbana e consumi alimentari*. Milano: Franco Angeli.
- BONVIN, J. M. y FARVAQUE, N. (2004). "Social Opportunities and Individual Responsibility: The Capability Approach and the Third Way". In *Ethics and Economics*, n. 2, vol. 2.
- _____ (2005). "Occupabilità e capability: il ruolo delle agenzie locali nell'attuazione delle politiche social". In *La Rivista delle Politiche Sociali*, 1-2005, 47-77.
- BUSILACCHI, G. (2013). *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell'Europa a 27*, Milano: Angeli.
- BUSSO, S. y MEO, A. (2015). "La Carta Acquisti Sperimentale per la lotta alla povertà. Il caso di Torino". In *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 3/2015, 377-392.
- BUSSO, S. y NEGRI, N. (2012). *La programmazione sociale a livello locale. Innovazione, tradizione, rituali*, Roma: Carocci.
- CONTINI, D. y NEGRI, N. (2007). "Would declining exit rates from welfare provide evidence of welfare dependence in homogeneous environments?" In *European sociological review*, 23(1), 21-33.
- DEAN, H., BONVIN, J. M., VIELLE, P., y FARVAQUE, N. (2005). "Developing capabilities and rights in welfare-to work policies". In *European Societies*, vol. 7, n. 1, 3-26.
- GARGIULO, E. (2008). *L'inclusione esclusiva. Sociologia della cittadinanza sociale*, Milano: Franco Angeli.
- GORI, C., BALDINI, M., MARTINI, A., MOTTA, M., PELLEGRINO, S., PESARESI F., PEZZANA, P., SACCHI, S., SPANO, P., TRIVELLATO, U., ZANINI, N (2016). *Il reddito d'inclusione sociale (REIS): la proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- ISTAT (2016) *La povertà in Italia – Anno 2015*, Statistiche Report, Istat, <http://www.istat.it/it/archivio/189188>
- KAZEPOV, Y. (2011). "Le politiche socioassistenziali". In U. Ascoli (a cura di), *Il welfare in Italia*, Bologna: Il Mulino.
- LÖDEMEL, I. y TRICKEY, H. (2001). *An offer you can't refuse: workfare in international perspective*. Bristol: Policy Press.
- LUMINO, R. y MORLICCHIO, E. (2013), "Gli schemi regionali di reddito minimo: davvero una esperienza fallimentare?" In *Autonomie locali e servizi sociali*, 2.

- MARTELLI, A. (2015a) “Oltre la sperimentazione? Dal Reddito minimo di inserimento alla Carta Acquisti Sperimentale per il contrasto alla povertà”. In *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 3/2015, 347-356.
- _____ (comp) (2015b). “La lotta alla povertà fra sussidi economici e interventi di welfare locale. Uno studio comparato della Carta Acquisti Sperimentale”. In *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 3/2015, 347-498.
- MEAD, L. (1997). *The new paternalism. Supervisory approaches to poverty*, Washington: Brookings Institution Press.
- MEYER, J. W. and ROWAN, B. (1977). “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”. In *American Sociological Review*, Vol. 83, No. 2, 340-363.
- MOREL, N., PALIER, B. and PALME, J. (2012). *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*. Cambridge: Policy Press.
- MORLICCHIO, E. (2016). “L’orientamento punitivo, compassionevole e pedagogico nei confronti dei poveri: forme diverse di evitamento?” In *Revista Brasileira de Sociologia da Emoção*, v. 15.n.44, 139-145.
- NEGRI, N. y SARACENO, C. (1996). *Le politiche contro la povertà in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- PACI, M. y PUGLIESE, E. (2011, a cura di). *Welfare e promozione delle capacità*. Bologna: Il Mulino.
- SARACENO, C. (2013). *Il welfare. Modelli e dilemmi della cittadinanza sociale*. Bologna: Il Mulino.
- SEGAL, J. (2006). “The discipline of freedom. Action and normalization in the theory and practice of neo-liberalism”. In *New Political Science*, 28 (3), 323-334
- SEN, A.K. (2000). *Lo sviluppo è libertà. Perché non c’è crescita senza democrazia*, Milano: Mondadori.
- SERRANO PASCUAL, A. and CRESPO SUÁREZ, E. (2007). “The government of activation policies by EU institutions”. In *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27/9-10, 376-386.
- SORDINI, M. (2006). *Politiche attive come politiche di attivazione* in Donolo, C. (a cura di) *Il futuro delle politiche pubbliche*, Milano: Bruno Mondadori.
- SOSS, J., FORDING, R.C. and SCHRAM, S.F. (2011). *Disciplining the poor. Neoliberal paternalism and the persistent power of race*, Chicago: University of Chicago Press.

El *Bolsa Família* en la encrucijada: apuntes sobre la (des) legitimación de políticas sociales y las reconfiguraciones de los patrones de protección social en Brasil¹

Nírive Fonseca Machado² y Rogério de Souza Medeiros³

1. Introducción⁴

El presente artículo busca analizar la situación del *Programa Bolsa Família* (PBF) –el programa de transferencia condicionada de ingreso del gobierno federal brasileño– dirigido a familias en situación de pobreza y de extrema pobreza, en un momento de incertidumbres en cuanto a la conducción de las políticas sociales en el país que derivan del conflictivo proceso de cambio de gobierno que involucró el *impeachment* de la presidenta electa Dilma Rousseff y la ascensión del vicepresidente Michel Temer al cargo de Presidente de Brasil. Este hecho causó un giro en la correlación de fuerzas entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial que acabó viabilizando políticamente un conjunto de reformas conservadoras que hasta el momento no significan nada menos que una drástica reducción del financiamiento público de las acciones del Estado brasileño en el área social y la quiebra de derechos sociales arduamente conquistados en las últimas décadas. La tarea de análisis aquí emprendida se reviste de una complejidad adicional en la medida que los hechos que constituyen su objeto todavía se encuentran en desarrollo, pero, por otro lado, consiste en un ejercicio necesario de reflexión

1 Este capítulo fue desarrollado como parte del proyecto de investigación *As Várias Faces do Bolsa Família: Um estudo qualitativo sobre o impacto do Programa Bolsa Família a partir da diversidade de perfis que compõem o seu 'público beneficiário'*, financiado por el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico - CNPq, por medio de la Convocatoria Universal-MCTI/CNPq N° 14/2014.

2 Magister en Sociología por la Universidade Federal de Pernambuco. Doctoranda en Sociología – PPGS/UFPB. ninivefm@yahoo.com.br

3 PhD en Sociología por la Boston University. medeirosrogerio@hotmail.com

4 Traducción del portugués de Rafael Sánchez Aguirre.

acerca de la íntima relación entre la dirección política del Estado —o el ‘proyecto político’ defendido por el gobierno vigente— y los contornos de las políticas sociales que forman parte de las acciones de ese mismo Estado.

En medio de una coyuntura referida a los cambios que el actual gobierno busca implementar sobre las políticas sociales, aún no llegaron a ser claramente delineados o incluso presentados de forma programática dichos cambios, el análisis que aquí realizamos se vale de dos conjuntos de evidencias: los testimonios públicos del actual ministro de Estado, responsable de la coordinación nacional de la política de transferencia de renta, y, el conjunto de reformas encaminadas por el gobierno, que sirven como indicios para la identificación de un cambio significativo en la orientación política en la conducción del Estado brasileño. Con esto buscamos defender el argumento de que el Bolsa Familia se encuentra en una encrucijada, una situación que encierra un conjunto de dilemas en cuanto a los rumbos que el país va a seguir en la difícil tarea de combatir injusticias sociales históricas, dilemas que hoy desafían el futuro de todo el sistema de protección social.

Específicamente, desde el punto de vista de la estructuración de las políticas sociales, en la actualidad vemos a un gobierno que tiende a asumir una estrategia tradicional de adopción de medidas neoliberales, como las que marcaron la década de 1990 con una incompatibilidad profunda entre el programa de ajuste económico —promovido por el llamado “Consenso de Washington”— y cualquier posibilidad de construcción sostenible de políticas de desarrollo social, lo que deriva en una creciente exclusión social y en la reducción de la capacidad de intervención del Estado en esta área (Fagnani, 1999). Forman parte del conjunto de reformas dirigidas por el gobierno de Michel Temer las siguientes medidas: la congelación del gasto público en áreas críticas como la educación y la salud, al igual que la flexibilización de las relaciones laborales —bajo el argumento de reducir los costos de trabajo y favorecer a los sectores productivos, a través de cambios en la legislación laboral y del desmantelamiento de la Justicia del Trabajo—, adicional a cambios drásticos en el sistema público de jubilaciones (previsión social) —lo que en la práctica reducirá la cobertura del sistema y agravará desigualdades regionales en cuanto a los niveles bienestar y protección social de la población—. Varias de esas reformas violan incluso algunas de las normas constitucionales ya establecidas, como es el caso de la exigencia de porcentajes mínimos del gasto público que están orientados a la educación y la salud.

Además de buscar aclarar uno de los procesos de reorientación de las acciones del Estado brasileño en el área social, con este análisis también pretendemos

contribuir en el debate acerca de los procesos de legitimación/deslegitimación de políticas públicas sociales que ocurren dentro de contextos políticos complejos y que involucran la participación de actores institucionales que son centrales para el funcionamiento del sistema político. De tal manera, el presente artículo está organizado de la siguiente forma: 1) presentamos una caracterización del escenario político del país entre los primeros meses de 2016 y la primera mitad de 2017, para identificar el contexto donde se desarrollan los dilemas sobre el mantenimiento/transformación del sistema de protección social brasileño, lo que sirve como telón de fondo para el análisis acerca de los cambios en el Programa Bolsa Familia (en adelante PBF); 2) reflexionamos sobre la relación que existe entre el diseño de las políticas sociales y la orientación política de determinado gobierno, lo que abordamos a partir del concepto de “*proyecto político*” (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006); 3) presentamos elementos hallados en el debate público sobre la política social Bolsa Familia para avanzar en el análisis acerca de la relación entre un proceso de deslegitimación del PBF y la emergencia de un discurso conservador sobre las políticas sociales dentro de las “reformas” que el gobierno federal viene implementado; 4) a modo de conclusión, presentamos algunas consideraciones finales.

2. El contexto político y los cambios esbozados en las políticas sociales de Brasil

A principios de 2017 la política social brasileña se encuentra bajo el riesgo de sufrir cambios que la ubiquen de vuelta en la dirección que venía frecuentando durante la década de 1990, que se caracterizó por la adopción tardía del ajuste macroeconómico promovido por el Consenso de Washington en América Latina y que en Brasil derivó en un alto costo social que combinó recesión económica, subfinanciación del sector público, desempleo y subempleo crecientes, agravamiento de los indicadores de pobreza, desigualdad y generación de nuevas formas de exclusión social (Soares, 2001).

En medio de una profunda crisis política, cuyos inicios comenzaron a esbozarse a partir de una ola de protestas que recorrió las calles del país en junio de 2013⁵ y que tuvo efectos en el proceso electoral que a finales de 2014 reeligió a la Presidenta Rousseff por una apretada ventaja de apenas el 3% de los votos válidos, el país viene atestigüando la instauración de un ambiente político marcado por un clima de polarizaciones ideológicas, creciente desconfianza en las instituciones⁶ y

⁵ Sobre las manifestaciones de junio de 2013 en Brasil consultar Singer (2013).

⁶ El instituto de investigación IBOPE, en su sitio oficial, apuntaba, el 02/08/2013, que la confianza

un consecuente estrechamiento de las vías de negociación y debate político. El proceso culminó con el *impeachment* de la presidenta, resultado de la combinación de una masiva campaña de desestabilización del gobierno electo promovida por los medios de comunicación, el realineamiento del principal partido político de base que apoyaba al gobierno –el Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)– con otros de centro derecha adversarios de la presidenta, todo bajo el apoyo institucional del poder judicial, y más específicamente del Supremo Tribunal Federal (STF).⁷

El 12 de mayo de 2016 el Senado Federal aprueba por votación la apertura de un proceso de *impeachment* contra la presidenta electa Dilma Rousseff. A partir de tal fecha, ella es removida de su cargo mientras es procesado su juzgamiento. El vicepresidente Michel Temer, del PMDB, principal partido de base y aliado del gobierno de Dilma Rousseff, asume entonces interinamente el cargo. El PMDB, el mayor partido político brasileño y con la más alta representación en el Congreso Nacional, de orientación centrista, alcanzó relevancia político-electoral gracias a una cultura política que Marcos Nobre (2010) denominó como *peemedebismo*, caracterizada por:

(...) un modo de hacer política que facilita la entrada al partido a quien así lo desee. Pretende, al máximo, englobar y administrar todos los intereses e ideas presentes en la sociedad. En segundo lugar, garantiza a quien entra que, en caso de que consiga organizarse como grupo de presión, ganará el derecho de vetar cualquier deliberación o decisión que afecte sus intereses. Fue así que el PMDB se organizó a partir de la década

de los brasileños en las instituciones había caído drásticamente entre los años 2012 y 2013. La investigación mostraba que todas las instituciones habían sido afectadas, pero el resultado más agudo se encontraba en las dos instituciones con los menores índices de confianza, el Congreso Nacional y los Partidos Políticos (que respectivamente alcanzaban 29 y 25 puntos, en una escala de valor que oscilaba entre 0 y 100 puntos), y la Presidencia de la República, que fue la institución que sufrió la mayor caída en el índice, pasando de 63 puntos en 2012 a 42 en 2013. (Noticia: *Cai a Confiança dos Brasileiros nas Instituições*, de 02/08/2013. Disponible en <http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Paginas/Cai-a-confianca-dos-brasileiros-nas-instituicoes-.aspx>. Fecha de consulta, 14/03/2017.

7 Con el apartamiento de la presidenta y la consiguiente radicalización del ambiente político, se inició un fuerte debate acerca de la legalidad/legitimidad del proceso de remoción, lo que se configuró en una lucha simbólica para definir el proceso como un “golpe” en contraste con quienes rechazaban tal definición. Una revisión detallada de las razones que llevaron al *impeachment* de Rousseff, así como una exposición sobre los factores que caracterizan dicha situación como golpe parlamentario, judicial y mediático, se encuentra en el libro de Jessé Souza (2016).

de los 80. Como si el partido fuese, en sí mismo, un gobierno de unidad nacional.

Con esta estrategia, el partido se transformó en la principal fuerza política dentro del sistema político brasileño, un actor institucional sin ninguna definición ideológica significativa del que ningún otro partido o figura política podría prescindir en el juego político-electoral. Su fuerza deriva exactamente de su *adhesismo*, es decir, de su capacidad de dar apoyo a cualquier gobierno. Su centralidad en la vida política brasileña, así como su lógica de actuación política, compartida con una gama de otros partidos menos representativos, pero igualmente *vitales*, están en el centro del funcionamiento del *presidencialismo de coalición* (Abranches, 1988), expresión cada vez más utilizada por analistas para definir el sistema político-institucional brasileño.

El 31 de agosto de 2016 el proceso de *impeachment* concluyó con una votación en la que la mayoría de los senadores decidió por el cese del mandato de Dilma Rousseff. A partir de entonces, el presidente interino asumió oficialmente el cargo para dar continuidad al mandato que se inició en 2014, con duración hasta 2018.

El proceso consistió básicamente en la caracterización de ciertas operaciones presupuestarias del gobierno, que los medios denominaron *pedaleadas fiscales*, como crimen de responsabilidad⁸ de la presidenta. Estas operaciones, que ya eran práctica corriente en los gobiernos anteriores, consistieron básicamente en aplazar el traspaso de recursos públicos a los bancos (públicos y privados) con la intención de mejorar los indicadores financieros de las cuentas del gobierno en un determinado período fiscal. El propósito fue caracterizar tal aplazamiento como una operación de préstamo realizada por el gobierno, lo que está prohibido por la llamada Ley de Responsabilidad Fiscal,⁹ y responsabilizar personalmente a la presidenta por tales irregularidades. Hubo mucha discusión y divergencia entre abogados y especialistas en presupuesto público acerca de este caso, pero en junio de 2016 una pericia técnica realizada por el Senado Federal concluyó que Dilma Rousseff no fue responsable del retraso en la transferencia de los fondos federales, quitándole la característica, de esta forma, de la ocurrencia de un crimen de responsabilidad. Sin embargo, el informe de la pericia no fue suficiente para

8 Los crímenes de responsabilidad están definidos en el Artículo 85 de la Constituição Federal. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Fecha de consulta, 27/12/2017.

9 La Ley Complementaria N° 101, del 4 de mayo de 2000, establece las reglas referentes al gasto público de las administraciones municipales, estatales y federales, limitando los gastos de acuerdo a la capacidad de recaudación tributaria de esos entes estatales.

detener el proceso de remoción de la presidenta y en agosto de 2016 el mandato de Dilma Rousseff es revocado. Las circunstancias en que se concretó la remoción, siendo que la oposición fracasó en su intento de demostrar el cometimiento de un crimen por parte de la presidenta, refuerzan la tesis de que el *impeachment* se configuró como un golpe parlamentario-mediático-judicial.

Todo el debate generado en torno a las cuestiones presupuestarias y la forma en que los medios de comunicación empezaron, reiteradamente, a caracterizar como irresponsables a los gobiernos de Lula y Dilma, por promover un aumento excesivo del gasto público a través de la política social,¹⁰ además del esfuerzo de la oposición que buscaba relacionar el nombre de la presidenta con las denuncias de corrupción investigadas en la Operación Lava Jato,¹¹ generaron un discurso difuso pero bastante penetrante que vinculó de forma inmediata y poco sensata a la “moralización de la política” con la “reducción en los gastos públicos”. Según ese argumento, que pasó a marcar fuertemente el debate público a partir del golpe, los problemas derivados de la crisis económica que asola el país desde el primer semestre de 2014 son mayoritariamente resultado de un aumento generalizado de los casos de corrupción en la esfera federal asociado a la irresponsabilidad presupuestaria de los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT).

Para ilustrar la recurrencia en la publicación diaria de material con sesgo político a través de los principales canales de noticias de Brasil, Giovana Teodoro (2016) evalúa la publicación de información con un sesgo negativo acerca del gobierno de Dilma Rousseff, en comparación con las noticias transmitidas sobre el gobierno de Michel Temer:

El primer día del segundo mandato del gobierno de Dilma y el primer día del gobierno interino de Michel Temer fueron fechas cargadas de diagnósticos y expectativas. Como es habitual, los grandes medios brasileños no sólo informaron sobre este escenario, sino también reafirmaron su reiterado papel como nuncios de los “caminos de la

10 Un buen ejemplo de la actuación generalizada de la prensa a favor de la desestabilización del gobierno se encuentra en el editorial del diario *O Globo* publicado el 04/05/2016, con el título “La falacia de la defensa de los gastos sociales por el PT”.

11 Operación de la Policía Federal de Brasil, que consiste en un conjunto de acciones para investigar casos de corrupción, gestión fraudulenta, formación de organización criminal, entre otros crímenes. Desde que se instauró, en marzo de 2014, la operación apuntó a indagar la participación en casos de corrupción por parte de dirigentes de grandes empresas brasileñas (públicas y privadas), políticos de los mayores partidos brasileños, incluyendo a gobernadores de estado, al presidente de la Cámara de Diputados y al presidente del Senado.

economía” en el país. El diario *O Globo* publicó el 1 de enero de 2015 el editorial “Margen de error estrecho para Dilma”, y el 13 de mayo de 2016, cuando ocurre la posesión de Temer, el editorial “Optimismo con el nuevo tono del Palacio de Planalto”.¹²

A partir de entonces, dos elementos principales se destacan en el discurso político de aquellos que asumieron el poder, así como de aquellos que apoyaron la dimisión de la presidenta: el combate contra la corrupción y la defensa incuestionable de recortes en el gasto público. Esas fueron las principales banderas levantadas por el nuevo gobierno y las acciones propuestas por él revelan esos ‘principios’ como telón de fondo que legitimaría varios de los cambios que vienen sucediendo desde entonces. Es en ese contexto que, casi un año después de la subida al poder del PMDB y sus nuevos aliados,¹³ pretendemos analizar los cambios propuestos y los discursos pronunciados sobre el Programa Bolsa Familia por el nuevo gobierno, evidenciando una agenda política que tiene como eje central un discurso normativo que vincula el tema del ‘combate a la corrupción’ con la necesidad de ‘reducción del gasto público’, encuadrando simbólica y políticamente un supuesto ‘control de las cuentas públicas’ como una cruzada moral.

3. De la relación entre proyectos políticos y las ‘caras’ de las políticas sociales

¿Cómo afecta la orientación política de un gobierno en la producción de políticas sociales? Partimos de la idea de que toda política social debe ser analizada en el registro de un tipo particular de formación estatal y de un tipo específico de proyecto político que caracterice las acciones del gobierno que dirige al Estado por cierto período de tiempo. En cuanto formas de intervención estatal, las políticas sociales asumen contornos distintos en consonancia con el proyecto político

12 Artículo publicado en el Manchetómetro, un “sitio web de seguimiento diario de la cobertura de la política y la economía en los grandes medios, específicamente en los periódicos Folha de S. Paulo, O Globo y Estado de São Paulo, y en el Jornal Nacional de TV Globo. El Manchetómetro es producido por el Laboratorio de Estudios de Medios y Esfera Pública (LEMEP), grupo de investigaciones con registro en el CNPq, con sede en el Instituto de Estudios Sociales y Políticos (IESP) de la Universidad del Estado de Río de Janeiro (UERJ). El Manchetómetro no tiene ninguna filiación partidista o con grupo económico.” Texto extraído del sitio <http://www.manchetometro.com.br/>. Fecha de consulta, 22/03/2017.

13 Entre los partidos que pasaron a aliarse al PMDB durante y después del proceso de *impeachment* se encuentra el PSDB, principal partido de oposición a los gobiernos Lula y Dilma, integrado por el ex-presidente Fernando Henrique Cardoso y de Aécio Neves –candidato a presidente derrotado en las elecciones de 2014.

(Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006) sobre el cual se estructuran las principales directrices de un gobierno. Diferentes concepciones de Estado, diferentes nociones acerca de cuáles deben ser sus funciones, sus responsabilidades y su tamaño, dan lugar a diferentes formas de intervención del Estado (Höfling, 2001). A partir de esta premisa, buscamos en esta sección: i) identificar las acciones y los discursos de representantes del gobierno Michel Temer que revelen su proyecto político subyacente; ii) identificar relaciones de coherencia entre tal proyecto político y los cambios sugeridos por el nuevo gobierno en la política de transferencia de renta (el PBF).

Para ello recurrimos al concepto de ‘proyecto político’, como fue propuesto por Dagnino, Olvera y Panfichi (2006), en la medida que:

(...) conjuntos de creencias, intereses, concepciones de mundo, representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad, que orientan la acción política de los diferentes sujetos. (...) no se reducen a estrategias de actuación política en el sentido estricto, sino que expresan, vehiculan y producen significados que integran matrices culturales más amplias. (38-39).

Se trata de un concepto que vincula las dimensiones política y cultural de la acción de los actores sociales en un sentido pragmático, que afirma la unidad entre acción y representación (al modo gramsciano), rechazando cualquier noción de determinación de la acción política por la cultura, aunque sintetizando en la noción de ‘proyecto’ “un horizonte más o menos abierto de posibilidades, estructurado culturalmente a través de las narrativas existentes, pero también con consecuencias en la orientación, misión, vocación misma, dentro de un compromiso auto consciente por un futuro transformable.” (*ibidem*).

De esta forma, la noción de *proyecto político* contribuye a elucidar aspectos importantes de los procesos que aquí buscamos analizar en al menos dos sentidos muy precisos. En primer lugar, el concepto no se confunde con la noción de ‘proyecto político-partidista’, aunque pueden guardar relaciones más o menos estrechas en contextos específicos, dependiendo, entre otras cosas, de la claridad y de la coherencia con que un partido manifiesta su orientación ideológica y programática. La diferencia entre las dos ideas se vuelve particularmente interesante para nuestro análisis cuando percibimos que el partido político del presidente, el PMDB, que pasó a dictar los rumbos de las acciones del gobierno, no tiene una identidad político-ideológica bien definida, mucho menos un

programa de gobierno claramente establecido. En segundo lugar, al enfatizar el vínculo entre determinados sistemas de ideas y la acción política, el concepto nos permite reconocer relaciones de afinidad entre los discursos y las acciones políticas del gobierno, por un lado y por el otro, los valores y representaciones subyacentes a esas prácticas.

Por lo tanto, tomando como punto de partida del análisis a la relación entre las concepciones político-normativas más amplias y las acciones concretas de los actores sociopolíticos, es preciso aún enfatizar otro elemento. Se trata de reconocer que no sólo las políticas sociales son concebidas en el marco de determinados tipos de Estado y en correspondencia con proyectos políticos que les dan sentido, sino también que justamente en situaciones específicas el debate público configura determinados problemas sociales como objeto legítimo de intervención estatal. Es decir, hay que considerar también que entre los amplios sistemas de ideas que caracterizan a un determinado proyecto político –por ejemplo, en cuanto orientaciones político-normativas de un gobierno específico– y la concreción de esas orientaciones en acciones prácticas, existe el proceso de construcción/deconstrucción de la legitimidad de esas prácticas en cuanto acción de gobierno. Trataremos el proceso de (des) legitimación del Programa Bolsa Familia más adelante.

Por ahora, consideremos las acciones del gobierno de Temer, al igual que el discurso de sus representantes oficiales, que demuestran un ‘cambio de rumbo’ en la conducción del país, específicamente en lo que refiere a las ‘caras’ de las políticas sociales. Optamos inicialmente por el término ‘caras’ para enfatizar el aspecto general que esas políticas asumen, sin elegir ningún rasgo específico de ellas como determinante, ya sea su cobertura, su alcance o forma de financiamiento, sin embargo, sostenemos que los cambios realizados en cada uno de estos elementos tienen el mismo potencial de subvertir los objetivos originales de una determinada política social. Por lo tanto, estamos preocupados por identificar cómo los cambios en el Programa Bolsa Familia, anunciados como ‘ocasionales’, tienen efectos cualitativos más profundos, afectan la propia razón de ser de esa política social, además de revelar la tendencia –cuando se consideran en conjunto con diferentes acciones del gobierno– hacia la adopción de otras medidas que pueden afectar más ampliamente al modelo de protección social actualmente existente.

Resaltamos, hasta aquí, que los cambios actualmente puestos en marcha por el gobierno post-golpe¹⁴ apuntan hacia un retorno de un proyecto político

14 También denominado post-*impeachment*, si adoptamos la terminología utilizada por los medios y que se intenta presentar como políticamente neutra promoviendo una versión despolitizada y

neoliberal, que es coherente no sólo con los cambios anunciados sobre el Bolsa Familia, sino también con otras reformas lideradas por el gobierno. Es necesario, por lo tanto, caracterizar lo que estamos llamando un proyecto político neoliberal y qué elementos de ese proyecto están presentes en el discurso y en las acciones del gobierno.

A finales de la década del noventa y durante los primeros años del siglo XXI se volvió relativamente aceptado entre analistas políticos, afirmar que el proyecto político neoliberal se construyó a partir de la necesidad de ajustar la configuración del Estado –y sus relaciones con la sociedad– a las exigencias impuestas por una nueva fase del capitalismo globalizado. Una razón de ser que no derivó de alguna inquietud acerca del tema de la democracia (sus cualidades, alcance, profundidad, efectividad), sino de una preocupación por reducir los obstáculos frente a la expansión de la actividad capitalista. Como afirman Dagnino, Olvera y Panfichi (2006):

(...) no fue el tema de la democracia, tal como en el proyecto participativo, que constituyó el impulso original del proyecto neoliberal, sino, básicamente, la necesidad de ajustar la economía, removiendo las barreras para la expansión del gran capital internacional, principalmente en el Tercer Mundo, y liberando al mercado de los obstáculos que le impedían funcionar como organizador de la vida en sociedad. Esto es lo que confiere al proyecto su eje organizador. (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006: 54).

En consonancia con ello, la configuración de tal proyecto implicó la identificación de las características del Estado que resultaban incompatibles con la nueva fase. A partir de allí, ganó fuerza, con especial énfasis en los países de América Latina, una visión del Estado como algo demasiado grande, burocrático, corrupto e ineficiente. La disminución de la presencia del Estado en ámbitos antes considerados esenciales, la consiguiente transferencia de responsabilidades del Estado a la sociedad, en conjunto con la privatización de empresas estatales, pasaron a ser consideradas como acciones cruciales para la reducción estatal (*ibidem*).

Aunque no haya surgido como una preocupación por el tema de la democracia, el proyecto neoliberal no quedó restringido a la dimensión económica. Se condijo

acrítica de los acontecimientos que generaron el alejamiento de la presidenta.

con el conservadurismo en el plano cultural y con el autoritarismo en el plano político. Como afirma Enrique de la Garza Toledo:

(...) el neoliberalismo ha intentado convertirse en sentido común: el antiestatismo espontáneo del pueblo es reforzado con la idea de un Estado como causante de la crisis; Estado que, para proporcionar seguridad social, cobra altos impuestos; Estado que alimenta una gran burocracia ineficiente y Estado que ha protegido exageradamente a los trabajadores sindicalizados. (1995: 81)

Habiendo resaltado algunos de los aspectos centrales de un proyecto político neoliberal, pasemos a considerar ahora algunas de las reformas que vienen siendo implementadas por el gobierno Temer, y por la coalición política que le da soporte, para caracterizar su adopción del proyecto político neoliberal. Se trata de medidas para flexibilizar las relaciones laborales, implicando la ampliación del trabajo precario y la anulación de derechos consolidados desde hace más de setenta años, la reducción de la cobertura del sistema de previsión pública, la congelación del gasto público, afectando áreas fundamentales como educación y salud, además de la privatización de empresas públicas y de recursos naturales.

3.1 Privatizaciones, flexibilización de las relaciones de trabajo, reducción del gasto público y de la seguridad social

En septiembre de 2016, el presidente Michel Temer lanzó el Programa de Alianzas de Inversión (*Programa de Parcerias de Investimentos* o PPI),¹⁵ que consiste en un conjunto de concesiones y privatizaciones en los sectores del transporte, infraestructura, generación de energía y recursos naturales, incluyendo el petróleo, el gas natural y las reservas de agua. De acuerdo con el programa, el *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES) y la *Caixa Econômica Federal* pasan a ser las principales fuentes de financiamiento para los proyectos de concesión que sean presentados.

Sin embargo, de todas las acciones de privatización implementadas por el nuevo gobierno ninguna alcanzó mayor relevancia, dada su importancia histórica y su impacto sobre la economía brasileña durante las próximas décadas, que la aprobación por los aliados del presidente Temer, en octubre de 2016, de un proyecto de ley que acabó con la obligación que tenía Petrobrás de ser socia y

15 Más información en el sitio oficial del programa: <http://www.projeto crescer.gov.br/sobre-o-programa>. Consultado el 27/03/2017.

única operadora en todos los campos de exploración petrolera en aguas profundas de Brasil. El proyecto, de autoría del senador y ex ministro de Relaciones Exteriores del gobierno Temer, José Serra,¹⁶ significó nada menos que la apertura definitiva para la participación de las grandes empresas petroleras internacionales en la explotación de los yacimientos de petróleo recién descubiertos (desde 2007) en el litoral brasileño y conocidos como *Pré-Sal*.¹⁷ El principal argumento del gobierno para aprobar el proyecto de ley fue que Petrobras, debido a los diversos casos de desviación de recursos en esta empresa,¹⁸ redujo demasiado su capacidad de inversión y habría perdido la capacidad de costear el proceso de explotación de esos yacimientos. La empresa, que comenzó a producir petróleo en el Pré-Sal desde 2012, alcanzó la marca de 300 mil barriles por día en 2013 y de 1 millón de barriles por día en 2016. En su sitio web oficial¹⁹ (www.petrobras.com) la empresa informa que el promedio de 25 mil barriles por pozo, alcanzado en el Pré-Sal²⁰, está muy por encima del promedio de la industria petrolera internacional.

Otra medida del nuevo gobierno, con gran impacto, fue la aprobación realizada por la coalición de la Propuesta de Enmienda Constitucional 241²¹, que estableció la congelación de los gastos públicos federales por un período de 20 años. Con ello, quedó establecido que el gasto del gobierno estará limitado al gasto del año anterior y corregido sólo por la inflación. Esto quiere decir, entre otras cosas, que a pesar de que la economía vuelva a mostrar crecimiento, los gastos del gobierno

16 Uno de los políticos afiliados al PSBD (Partido da Social Democracia Brasileira) con gran reconocimiento a nivel nacional. Fue ministro de Salud del gobierno de Fernando Henrique Cardoso y se postuló dos veces a la presidencia de la república, siendo derrotado en las urnas por Luís Inácio Lula da Silva en 2002 y por Dilma Rousseff en 2010. En 2012 fue candidato a la alcaldía de São Paulo y fue derrotado por Fernando Haddad –afiliado al PT y ex-Ministro de Educación del gobierno de Lula.

17 Los yacimientos corresponden a un área total de 149 mil km², ubicados a 300 kms del litoral de la Región Sudeste del país. Información encontrada en la web de la empresa: <http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/areas-de-atuacao/exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/pre-sal/>. Fecha de consulta, 27/03/2017.

18 Fueron las denuncias de corrupción en Petrobras las que llevaron a la creación de la Operación Lava Jato en marzo de 2014. La Policía Federal estima un total de R\$10 mil millones en desviaciones dentro de la empresa.

19 <http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/areas-de-atuacao/exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/pre-sal/>. Fecha de consulta, 27/03/2017.

20 Una forma de referirse a la capa del suelo (en este caso rica en petróleo) que se encuentra por debajo de una capa de sal.

21 La PEC 241 cambió su nombre a PC 55 cuando fue aprobada por la Cámara de Diputados y continuó para ser votada en el Senado.

ya estarán limitados por un reajuste acorde a la inflación, lo que en la práctica significará una reducción del gasto público sin importar el porcentaje que le corresponda del PIB, afectando a sectores de la población que actualmente no son asistidos de forma satisfactoria. Por lo tanto, la medida acarreará en el mediano y largo plazo un deterioro generalizado de los servicios públicos, abarcando a la salud y la educación públicas –definidas en la Constitución como un derecho de la población y un deber del Estado. Además, la ley incluye un mecanismo que puede acarrear la congelación del valor del salario mínimo –que también será reajustado de acuerdo a la inflación– pues establece que, en caso de que el gobierno no cumpla con el techo de gastos queda impedido para conceder un aumento por encima de la inflación.

Este punto es particularmente relevante cuando consideramos que, según expertos, en conjunto con el aumento del empleo formal, la política de valorización del salario mínimo estuvo entre las causas principales de la reducción de los índices de desigualdad y pobreza observada en el país en los últimos 15 años. Como señala Kerstenetzky:

(...) la constatación de un progreso más intenso en el plano económico y en los patrones de vida de los grupos con ingresos más bajos frente al progreso más lento de los más favorecidos en Brasil llevaría a la conclusión de que estamos en el camino de la justicia social rawlsiana-seniana. El caso brasileño mostraría la importancia de diferentes intervenciones gubernamentales en el fomento de esos resultados (en interacción con momentos óptimos de la economía global y nacional). (...) Aparentemente, parte significativa del éxito derivaría de la expansión de los empleos en el sector formal de la economía, sector regulado que protege al trabajador bajo el manto del salario mínimo, de la legislación del trabajo y de la seguridad social. La política de revalorización del salario mínimo, transformada en política de gobierno a lo largo de la actual administración [gobierno Dilma], es crucial aquí. Esta política también protege el piso de los beneficios constitucionales gubernamentales: jubilaciones y pensiones, beneficio de prestación continuada, seguro de desempleo, abono salarial. (Kerstenetzky, 2011: 13)

Por lo tanto, vemos que la medida de congelar los gastos públicos, al acarrear una probable suspensión del aumento del salario mínimo (o al menos la imposibilidad de mantener el nivel de valorización real que se había mantenido)

tendrá efectos sobre los niveles de las jubilaciones y pensiones, así como impactará sobre varios de los beneficios que componen el sistema nacional de protección social.²²

Otras dos reformas implementadas por el actual gobierno afectan directamente al mercado de trabajo. La primera, fue la aprobación el 8 de marzo de 2017, de la llamada Ley de Terceización (Ley 4330/2004), que permite la contratación de trabajadores tercerizados para cualquier actividad de una empresa, incluyendo su actividad principal. Antes de la aprobación de la ley, la legislación brasileña permitía sólo la tercerización de actividades-intermedias. Una escuela, por ejemplo, cuya actividad principal (actividad-fin) es enseñar, no podía contratar profesores tercerizados, de la misma forma que un hospital no podía tercerizar médicos. En la práctica, la medida permite la precarización generalizada de las relaciones de trabajo. Para tener una idea del impacto de la medida sobre los niveles de estabilidad en el empleo, sobre los niveles de ingresos salariales y sobre los índices de accidentes de trabajo, un estudio realizado por la Central Única de los Trabajadores²³ revela que actualmente los empleados tercerizados, en promedio, trabajan 3 horas más por semana, reciben salarios un 25% más bajos y permanecen la mitad del tiempo en el empleo, en comparación con los trabajadores contratados directamente bajo el régimen de CLT (Consolidación de las Leyes Laborales, en portugués: *Consolidação das Leis Trabalhistas*). Además, los datos analizados sobre los trabajadores del sector de la energía eléctrica indican que el 80% de los accidentes de trabajo ocurren con empleados tercerizados.

La otra medida que impactó directamente sobre el mercado de trabajo ha sido la llamada Reforma Laboral, que fue aprobada el 27 de abril de 2017 en la Cámara de Diputados y que continuó su votación en el Senado. Entre los principales cambios introducidos con esta reforma se encuentra la posibilidad de que los contratos entre trabajadores y patrones se impongan sobre la ley laboral. Es lo que se ha convenido llamar “lo contratado sobre lo legislado”. Los contratos podrán ser realizados con independencia frente a la ley, especialmente en aspectos como la jornada de trabajo (número de horas trabajadas), la cantidad de vacaciones, la reducción del salario y la compensación de las horas extras. En total la ley revoca 18 puntos y altera más de 100 artículos de la actual ley laboral

22 Para más detalles sobre los impactos de la política de valorización del salario mínimo, véase Kerstenetzky, Brito y Foguel (2015).

23 Dossier “Terceirização e desenvolvimento, uma conta que não fecha”, elaborado por la Central Única de los Trabajadores (CUT), disponible en: <http://cut.org.br/acao/dossie-terceirizacao-e-desenvolvimento-uma-counta-que-nao-fecha-7974/>. Fecha de consulta, 14/03/2017.

(la CLT). Junto con la Ley de la Tercerización, la Reforma Laboral representa un duro golpe a los derechos de los trabajadores, ya que abre el camino para aumentar la precarización de las relaciones de trabajo. El argumento del gobierno, acerca de la necesidad de aprobación de la ley, es que la actual legislación laboral es obsoleta y representa un obstáculo al aumento de las contrataciones –penalizando a los empleadores e impidiendo el desarrollo de la economía. De esta manera, la reforma es presentada como el camino que llevará a la generación de más empleos, a la mejora del ambiente jurídico para el desarrollo de la actividad productiva y la reanudación del crecimiento económico.

La última medida para considerar aquí es la propuesta de la Reforma de Previsión Social, que pretende el aumento de la edad mínima y del tiempo límite de contribución para acceder a los beneficios de jubilación y pensión, además de extinguir el beneficio de jubilación especial para trabajadores rurales en el marco de la agricultura familiar –que en la actual legislación tienen el derecho de jubilarse de acuerdo a la edad (60 años para hombres y 55 años para mujeres) sin exigencia de un tiempo mínimo de contribución. La reforma no incluye cambios en las jubilaciones y pensiones de los militares que, según expertos, actualmente son responsables de casi el 50% de los gastos de la previsión. El gobierno presenta la reforma como medida absolutamente urgente y necesaria para el equilibrio de las cuentas públicas. Sin embargo, entre las principales críticas presentadas a la medida, está la de que el déficit anunciado por el gobierno es una falacia, ya que considera para el cálculo del financiamiento del sistema sólo la diferencia entre el total gastado en la concesión de los beneficios y las contribuciones directas de los trabajadores, pero deja por fuera impuestos y tributos que actualmente forman parte del financiamiento de la previsión, como la Contribución Social sobre las Ganancias Netas (en portugués CSLL, *Contribuição Social sobre o Lucro Líquido*) y la Contribución para Financiamiento de la Seguridad Social (Cofins), al igual que importes recaudados con loterías. Así, de acuerdo con la Asociación Nacional de Auditores Fiscales de la Agencia Tributaria de Brasil (ANFIP),²⁴ al incluir en el cálculo esas fuentes de recursos, la Previsión Social, en realidad, ha presentado superávit, y no déficit. Además, la reforma generará un aumento significativo de desigualdades regionales en cuanto al grado de cobertura del sistema, dado que la medida no consideró una expectativa de vida mucho menor en las regiones más pobres del país en comparación con otras regiones.

24 La ANFIP publicó el documento “Previdência Social: contribuição ao debate”, en mayo de 2016, disponible en http://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/20161011093253_Previdencia-Social-Contribuicao-ao-Debate_01-06-2016_2016set-Reforma-da-previdencia_Livro.pdf. Fecha de consulta, 27/04/2017.

Así, las reformas implementadas por el gobierno de Michel Temer revelan, por un lado, la clara adopción de medidas de corte neoliberal. Un ejemplo de ello es la recién aprobada Ley de Tercerización, mencionada anteriormente, que en realidad consistió en la recuperación de un proyecto de ley formulado durante el gobierno Fernando Henrique Cardoso,²⁵ pero que no llegó a ser votado en aquella época. De otra parte, tenemos los discursos de los representantes del gobierno y de sus aliados políticos, que al buscar defender y justificar las medidas, revelan principios e ideales que concuerdan con lo que consideramos aquí como un proyecto político neoliberal.

Un ejemplo claro de esos discursos fue el argumento utilizado por Rodrigo Maia, presidente de la Cámara de Diputados y defensor de las propuestas del gobierno Temer, al comentar la Reforma Laboral cuando ella todavía estaba en discusión en la Cámara. Dijo lo siguiente: “creo que hay un consenso de la sociedad sobre ese exceso de protección (del trabajador) que en realidad ha generado desempleo, inseguridad y dificultades para los trabajadores brasileños. Así que necesitamos tener el coraje de decirlo”. Y a continuación añade: “La Justicia Laboral no debería ni existir”.²⁶

La flexibilización de la regulación de las relaciones de trabajo presentada como “modernización” de la legislación, como asunto necesario para fomentar la actividad económica; el corte radical en los gastos públicos presentado como inevitable y como solución para equilibrar las cuentas públicas, reduciendo drásticamente la capacidad de actuación del Estado en áreas consideradas esenciales para el bienestar de la población; la privatización de recursos naturales y de empresas estatales eficientes bajo el argumento de que la acción estatal, a través de la reglamentación y del control sobre sectores tenidos como estratégicos, provoca distorsiones en la lógica de funcionamiento del mercado; la corrupción y la ineficiencia del Estado como justificación accesoria para la defensa de la privatización; el cambio en las reglas para la concesión de beneficios de seguridad social, bajo argumentos falsos de déficit de financiamiento del sistema público,

25 Fernando Henrique Cardoso gobernó el país durante dos mandatos consecutivos, el primero fue de 1995 a 1998, y el segundo de 1999 a 2002. Antes de eso, fue ministro de Hacienda durante el gobierno de Itamar Franco, habiendo liderado el proceso que llevó a la estabilización económica y el control de la inflación, lo que le permitió convertirse en candidato en las elecciones de 1998, cuando fue elegido presidente.

26 “Para Rodrigo Maia, Justicia del Trabajo ‘no debería ni existir’”. Material publicado en la *Revista Época* el 08/03/2017. Disponible en <http://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2017/03/epoca-negocios-para-rodrigo-maia-justica-do-trabalho-nao-deveria-nem-existir.html>. Fecha de consulta, 28/03/2017.

rompiendo, como consecuencia, con el principio de solidaridad que estructura la Previdencia Social, principio garantizado por la Constitución Federal desde 1988, en su Artículo 195;²⁷ todo ello compone un conjunto de acciones y discursos que no deja dudas en cuanto al tipo de direccionamiento político dado por el nuevo gobierno. Se trata claramente de un proyecto político neoliberal.

4. Sobre la (des)legitimación del Programa Bolsa Familia: los cambios anunciados por el gobierno Temer en la política de transferencia de renta como parte de un proyecto político neoliberal

En esta última sección, intentamos presentar evidencias de que los cambios anunciados por el nuevo gobierno, sobre el Programa Bolsa Familia, forman parte de un cambio más amplio del direccionamiento de la conducción del Estado brasileño –como lo venimos caracterizando hasta este punto– acorde con un proyecto político de corte neoliberal. Aunque el análisis no puede asumir un carácter más concluyente, ya que los fenómenos que constituyen su objeto todavía se encuentran en proceso, reafirmamos la importancia de capturar el momento actual como un punto de inflexión, una encrucijada, que alude a dos dimensiones del propio modelo de desarrollo: la dimensión económica y la dimensión social. Por lo tanto, sostenemos que los aspectos propiamente políticos del contexto en que tales cambios ocurren se vuelven esenciales para comprender no sólo los sentidos de tales cambios, su rumbo tendencial, sino principalmente sus consecuencias (posibles) en la vida de la población brasileña a partir de los síntomas acerca de las modificaciones en los patrones actuales de protección social.

El Programa Bolsa Familia (PBF), instituido por la Ley n° 10.836 de 9 de enero de 2004, se ha convertido en el ejemplo más significativo de una tendencia reciente del cambio en el modelo de las políticas sociales brasileñas, tendiente a la adopción de programas más enfocados al combate de la pobreza y la vulnerabilidad social. El PBF consiste en un programa de transferencia condicionada de ingreso, dirigido a familias en situación de pobreza y de extrema pobreza. Trece años después de su creación, el PBF tiene hoy una cobertura que llega a alcanzar cerca de 14 millones de familias, alcanzando a casi 50 millones de personas (prácticamente una cuarta parte de la población brasileña) en todos los estados de la Federación, convirtiéndose actualmente en el mayor programa

27 Constitución de la República Federal del Brasil, de 1988. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Fecha de consulta, 12/12/2016.

de transferencia directa de renta en el mundo (www.mds.gov.br/bolsafamilia).²⁸

El programa ha sido objeto de análisis en sus más diversos aspectos, por ejemplo, acerca de su relación con la reducción de la pobreza, la desigualdad y el hambre (Rocha, 2008; Soares *et al.*, 2006; Hall, 2004, Mendonça, 2005), o incluso su sostenibilidad, tanto financiera, como política (Bichir, 2010; Silva *et al.*, 2007). La reciente literatura académica revela una relativa falta de consenso en relación con el programa, sus impactos, y respecto al debate del carácter universal de acceso a derechos y su naturaleza focalizada y condicional, lo que lleva a la división de opiniones sobre los presupuestos y las consecuencias de sus condicionalidades para la concesión de beneficios (Monnerat *et al.*, 2007; Medeiros *et al.*, 2007a, 2007b y 2008). Mucha atención y esfuerzo ya se han gastado para evaluar los impactos cuantitativos (pretendidos o no) del programa, en sus más variadas dimensiones, desde su relación con el trabajo y el microempresariado (IPEA, 2013), hasta su relación con las tasas de fecundidad de los beneficiarios (Signorini y Queiroz, 2011). A lo largo de los años el Bolsa Familia se transformó en la principal política social de los gobiernos de Luis Inácio Lula da Silva y Dilma Rousseff.

En información publicada en mayo de 2016,²⁹ mes en que la presidenta Rousseff fue removida, varios expertos comentaron acerca del posible recorte de recursos para el Programa Bolsa Familia por parte del gobierno que asumía la presidencia. Con la posesión de Michel Temer cambiaron también los ministros y gran parte del primer y segundo escalón del gobierno federal. Varios ministerios fueron extinguidos o rebajados al status de secretarías. El Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), creado en 2004 por el presidente Luís Inácio Lula da Silva, junto con el Programa Hambre Cero y luego con el Bolsa Familia, pasó a llamarse Ministerio de Desarrollo Social y Agrario (MDSA),³⁰

28 Para una descripción detallada del diseño y del funcionamiento del PBF, ver Lindert *et al.* (2007). Para un historial del programa, ver Soares y Britto (2011).

29 Material publicado el 18 de mayo de 2016 en el sitio de noticias *Terra*. Disponible en: <https://noticias.terra.com.br/brasil/o-que-significam-os-cortes-anunciados-no-bolsa-familia,f4ead4843988aea8230d74c69ceb9e09p057wk5p.html>. Fecha de consulta, 02/03/2017.

30 Como parte del paquete de recorte del gasto público encabezado por el gobierno Michel Temer, el 12 de mayo de 2016 se lanzó la Medida Provisional n° 726, anunciando todos los cambios respecto a la organización de la Presidencia de la República y de los Ministerios. En la ordenanza se enumeran los departamentos, gabinetes y secretarías nacionales extintos, aquellos que se asignaron a nuevas áreas y órganos que se crearon. El Ministerio de Desarrollo Agrario, por ejemplo, fue extinto, y sus acciones transferidas al Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, que a partir de entonces, pasó a ser llamado Ministerio de Desarrollo Social y Agrario (MDSA).

siendo responsable también por las acciones del antiguo Ministerio de Desarrollo Agrario. Como respuesta a aquellos que apoyaron el impedimento a la presidenta Dilma bajo la acusación de corrupción y gasto excesivo de recursos públicos, el discurso del nuevo gobierno pasó a enfatizar la necesidad del recorte de gastos en todas las esferas, incluyendo, obviamente, anuncios de reducción en las inversiones destinadas al campo de las políticas sociales.

Siguiendo ese camino, el nuevo ministro que asumió el MDSA, Osmar Terra, en su primer pronunciamiento como ministro, indica su incomodidad con el hecho de que el programa Bolsa Familia, ahora bajo su responsabilidad, no incentive la salida de beneficiarios del programa. El ministro utilizó la expresión “facilitar la salida” como forma de criticar el formato en el cual el PBF venía siendo gestionado. En su pronunciamiento en la ceremonia de investidura, el ministro dijo: “Creo que no hay que meterse en eso ahora, pero hay que lograr viabilidad para la salida del programa. La gente tiene que conseguir ingresos y no puede ser un objetivo de vida el vivir sólo del Bolsa Familia y lo que está pasando es eso(...), la gente está entrando y no están saliendo. Tenemos que ayudar a las personas a salir del programa”.³¹

Al analizar este pronunciamiento inicial, varias cuestiones pueden ser resaltadas. El primer aspecto para destacar es el referido a la opinión, muy difundida en el debate público, de que el beneficiario del PBF debería tener un tiempo máximo de permanencia en el programa. Es decir, que desde tal perspectiva lo que estaría en juego sería asegurar una ayuda financiera para la familia, por un tiempo determinado, sin importar si después de la finalización de ese tiempo la familia continúa en la misma situación que la calificaba para participar en el programa de transferencia de renta. Esto, sin duda, va en contra de la propuesta original del Programa Bolsa Familia, ya que para quienes idearon el programa, el ciclo intergeneracional de pobreza³² es algo que cuesta tiempo superar y la interrupción del traspaso financiero, sin que hayan cambios sostenibles en las condiciones de vida de esos beneficiarios, nada más significaría contribuir a perpetuar sus

31 Tomado del sitio de noticias UOL, material publicado el 12/05/2016. Disponible en <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2016/05/12/osmar-terra-nao-pode-ser-objetivo-de-vida-das-pessoas-viver-so-do-bolsa-familia.htm?mobileDev&width=280.8>. Fecha de consulta, 02/03/2017.

32 “El Programa Bolsa Familia (PBF) es un programa federal de transferencia directa de renta a familias en situación de pobreza o de extrema pobreza, con la finalidad de promover su acceso a los derechos sociales básicos y romper con el ciclo intergeneracional de la pobreza. Texto tomado del sitio oficial del gobierno federal: http://dab.saude.gov.br/portaldab/ape_bfa.php. Fecha de consulta, 02/03/2017.

condiciones precarias de subsistencia.³³ Esta última orientación parte de la idea de que las familias más propensas a no cumplir con las restricciones son aquellas más expuestas a situaciones de vulnerabilidad social. Por eso, las condicionalidades deberían funcionar más como una puerta de acceso a derechos –lo que incluiría el acceso a servicios de asistencia social como parte de un sistema integrado de políticas de protección social– que como un principio de fiscalización con miras a evitar fraudes.³⁴ Y sin embargo, en lo referente a lo que se ha convenido llamar “pobreza crónica”, la salida de la condición de pobreza no se daría durante una sola generación, por lo que el énfasis recaería sobre el ciclo intergeneracional que debe romperse.

Cuando el ministro dice que “[l]a gente tiene que conseguir ingresos y no puede ser un objetivo de vida el vivir sólo del Bolsa Familia y lo que está pasando es eso”, se puede destacar también otro aspecto (el segundo) bien recurrente y muy difundido en los medios: la idea de que el programa llevaría a las personas a ‘acomodarse’ y que así no buscarían alternativas para superar su condición de pobres. La crítica disfrazada acerca del diseño del programa, dado que el gobierno a través de esa política no ‘ayudaría’ de forma eficaz a que las personas salgan de su condición, es, en realidad, nada más que una crítica a las personas, o mejor, a los beneficiarios del mismo. Lo que parece claro con tal opinión es que las personas que reciben el beneficio se ‘acomodan’, luego se tornan ‘perezosas’ y con ello no se esfuerzan lo suficiente para romper con el ciclo de pobreza en el que están insertas. Es decir, se infiere que si las personas se acomodan y no luchan lo suficiente para salir de esa condición, la responsabilidad de que ellas estén donde están es exclusivamente de ellas. Este tipo de opinión, en realidad, remite

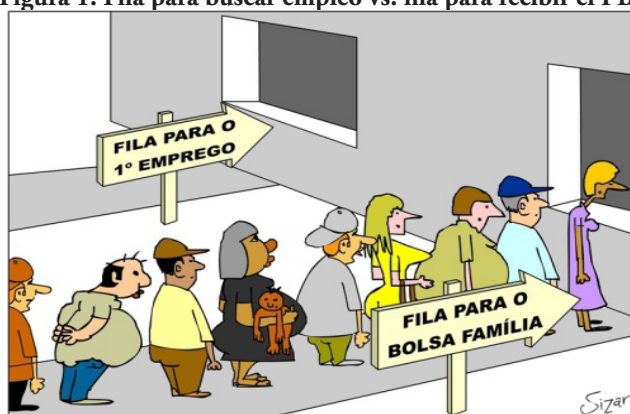
33 Para los creadores del programa, así como para la gestión anterior de esa política, un énfasis exagerado en la fiscalización (y el consecuente bloqueo, suspensión y cancelación), tendría el efecto negativo de profundizar el carácter “punitivo” de las condicionalidades, en contraposición a su efecto positivo sobre la garantía de provisión de servicios, tomados como derechos. Según lo ilustrado por el texto publicado en el sitio oficial del antiguo MDS (cuyo contenido todavía permanece disponible): “las condicionalidades no tienen una lógica de castigo; y, sí, de garantía de que los derechos sociales básicos lleguen a la población en situación de pobreza y extrema pobreza. Por eso, el poder público, en todos los niveles, también tiene un compromiso: asegurar la oferta de tales servicios”. Tomado de <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>.

34 Incluso porque estudios revelan que el llamado “error de exclusión” (personas fuera del perfil para recibir el beneficio) dentro del PBF es extremadamente bajo, comparado con programas de transferencia de renta en otros países. Como lo demuestra el estudio de Soares, Ribas y Osório (2007).

a una culpabilización y responsabilización del pobre con base en un juicio moral efectuado sobre el público beneficiario de ese programa.³⁵

El PBF ha generado desde su creación un acalorado debate sobre su validez (política, social) y viabilidad (técnica, económica). No es difícil encontrar en los diversos medios de comunicación opiniones, titulares, eslóganes y caricaturas, en general cargados de estereotipos, que sintetizan algunas de las críticas y concepciones negativas acerca de este programa.

Figura 1. Fila para buscar empleo vs. fila para recibir el PBF



Fuente: Todas las imágenes fueron reunidas a partir de una búsqueda rápida en internet haciendo uso de *Google Images*, la expresión que se usó para la exploración fue “charges sobre o Bolsa Família” (caricaturas sobre el Bolsa Família).

35 Esta perspectiva de análisis, con foco en el juicio moral que se hace del beneficiario del Programa Bolsa Família, está siendo desarrollada actualmente por Nínive Machado en su tesis de Doctorado en la Universidad Federal de Paraíba. La investigación de Machado parte del supuesto de que la resistencia encontrada en la sociedad brasileña frente al Programa Bolsa Família, caracterizada como una *welfare attitude* (Savallfors, 2012 no está referenciado en la bibliografía.), se refiere en realidad a un juicio moral que se hace del público beneficiario, como aquel ‘incapaz’ de dar cuenta de su propia vida, en contraposición a las críticas comúnmente dirigidas a las fallas de gestión del programa.

Figura 2. Hombre manipulado como una marioneta por la tarjeta del PBF



Fuente: Todas las imágenes fueron reunidas a partir de una búsqueda rápida en internet haciendo uso de *Google Images*, la expresión que se usó para la exploración fue “charges sobre o Bolsa Família” (caricaturas sobre el Bolsa Familia).

Figura 3. Alusión al aumento de la fecundidad como resultado del PBF



Fuente: Todas las imágenes fueron reunidas a partir de una búsqueda rápida en internet haciendo uso de *Google Images*, la expresión que se usó para la exploración fue “charges sobre o Bolsa Família” (caricaturas sobre el Bolsa Familia).

Figura 4. Dependencia al PBF como vicio de los pobres



Fuente: Todas las imágenes fueron reunidas a partir de una búsqueda rápida en internet haciendo uso de *Google Images*, la expresión que se usó para la exploración fue “charges sobre o Bolsa Família” (caricaturas sobre el Bolsa Familia).

Del mismo modo, no es raro encontrar menciones sobre el PBF en testimonios de políticos y otras figuras públicas cada vez que se cuestiona la conducción y la relevancia de las políticas sociales del gobierno federal desde el 2002 hasta el presente.³⁶ En septiembre de 2004, por ejemplo, el sitio oficial del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), principal partido de oposición a los gobiernos del PT, publicó un editorial titulado “Bolsa Limosna”,³⁷ en el que se podía leer una evaluación ácida y repleta de ironía acerca de las políticas para combatir el hambre y la pobreza del entonces gobierno de Luis Inácio Lula da Silva. En fragmentos de dicho editorial se dice que: “[e]l programa Hambre Cero, eje central del discurso de campaña del entonces candidato petista, Luiz Inácio Lula da Silva, sufre de inanición desde su festejada creación y desordenada ejecución. (...) El riesgo es que, al final del mandato del PT, buena parte de ellas [de las familias beneficiarias] continúe a la espera de la limosna presidencial”.

Además del hecho de que los ejemplos citados anteriormente representan una reprobación contundente a esta estrategia de combate a la pobreza, es posible percibir en ellos –y en prácticamente cualquier debate público sobre el tema– claros elementos morales subyacentes a las opiniones transmitidas. En los ejemplos anteriores dichos elementos pueden evidenciarse cuando se hace la

³⁶ Período que coincide con los gobiernos liderados por el Partido de los Trabajadores (PT), que desarrolló cambios significativos en la estructuración, financiación, cobertura y alcance de las políticas sociales en el país.

³⁷ Disponible aquí: <http://www.psdb.org.br/bolsa-esmola-editorial/>. Fecha de consulta, 02/03/2017.

relación entre el beneficiario y la manipulación a la que está sometido, cuando se muestra que él nada más es una marioneta yendo a las urnas, o cuando se señala su dependencia como si se tratara de un vicio (dependencia que el beneficiario tiene con el Estado). Si por un lado las críticas (y los estereotipos correspondientes) acerca de esa política son muy visibles y sus evidencias empíricas son fácilmente accesibles, por otro lado, es de sorprender que el ministro responsable de gestionar el programa reproduzca exactamente lo que se entiende desde el sentido común –desde la perspectiva de aquellos que creen que el programa no es más que “una ayuda del gobierno para sostener vagabundos”.³⁸

El tercer punto que vale la pena destacar al analizar el primer pronunciamiento del nuevo ministro Osmar Terra, es que su declaración demuestra el desconocimiento en lo que se refiere al elevado índice de beneficiarios del PBF que lo tienen como único complemento de renta, dado que ellos trabajan, y en muchos casos, incluso más que los no beneficiarios del programa. Es lo que revela el estudio de Oliveira y Soares (2013), demostrando que existe una participación ligeramente mayor de los beneficiarios en el mercado de trabajo, cuando se compara a la población no beneficiaria. Como afirman los autores:

(...) mientras que las tasas de participación en el mercado de trabajo de las personas que viven en domicilios con beneficiarios son del 73% para el primer décimo más pobre de la distribución, el 74% para el segundo y el 76% para el tercero, las mismas tasas son del 67%, 68% y 71%, respectivamente, para las personas que viven en domicilios sin beneficiarios. (Oliveira y Soares, 2013: 345).

Con base en estos datos, la ex ministra del MDS, Tereza Campello, llegó a decir que “el *efecto pereza* es un mito que necesita ser derribado”.³⁹

El cuarto y último punto que merece destacarse en este análisis se refiere a la utilización del término ‘ayudar’, específicamente cuando Terra afirma que “tenemos que ayudar a las personas a salir del programa”. Concebir políticas que apunten a la superación de la pobreza como *ayuda* refleja la diferencia, una vez más, entre aquellos que ven al programa como asistencialista, en cuento ‘ayuda

38 “Vagabundo” es el término utilizado recurrentemente en las redes sociales como forma de hacer referencia a los beneficiarios de diversos programas sociales, incluso a los beneficiarios del Programa Bolsa Familia.

39 Fuente: <http://noticias.r7.com/brasil/sete-em-cada-dez-beneficiarios-do-bolsa-familia-trabalham-18102013>. Fecha de consulta, 02/03/2017.

a los necesitados', frente a aquellos que ven el programa como una política de inclusión social que se inserta en un sistema más amplio que pretende garantizar derechos.

A lo largo de los últimos 12 años hubo un esfuerzo significativo hacia el fortalecimiento de la Asistencia Social como área de actuación profesional, resultante de la estructuración de la política pública en ese sector. Uno de los avances logrados fue la profesionalización de este campo, con la creación del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) en 2005, un cambio que caracteriza una ruptura con un pasado marcado por el predominio de la asistencia social como 'caridad hacia los pobres'.⁴⁰

Parte de la profesionalización del campo de la asistencia social en los últimos años puede ser claramente observada cuando se analiza el esfuerzo de los gobiernos municipales, estatales y federal, en el sentido de instituir secretarías exclusivamente dirigidas a la gestión de programas y proyectos de asistencia social, elaborar legislaciones que se refieran exclusivamente a la gestión de recursos financieros para las acciones en esta cartera, tipificar servicios –diferenciando frente a los servicios ofrecidos por las áreas de salud y educación–, además de instituir órganos de control y gestión participativa como consejos, entre otros.

La caracterización de esta política como *ayuda*, cargada con valores tradicionales, implica una concepción conservadora y equivocada que remite mucho más a una ética religiosa (de la caridad) del 'alivio del sufrimiento', que a la responsabilidad del Estado como garante del bienestar de la población y, por lo tanto, de un derecho como el que promueve esta política. En este punto el actual ministro suena tan desentonado frente a los avances ya alcanzados en el área de asistencia social, es así que la primera dama, Marcela Temer, fue designada para ocupar el cargo de Embajadora del Programa Niño Feliz, política social bajo responsabilidad del MDSA, creada en octubre de 2016.⁴¹

Siguiendo adelante con el análisis de los cambios recientemente anunciados por el gobierno para el campo de las políticas sociales, vale la pena resaltar que

40 Para mayor información sobre la tipificación de los servicios de asistencia social en Brasil, así como normas y legislaciones, se puede consultar la *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social* publicada en 2005 y la *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais* publicada en 2009.

41 Instituido por el Decreto nº 8.869 del 5 de octubre de 2016, el Programa Niño Feliz tiene como finalidad promover el desarrollo integral de niños de hasta seis años de edad, que son miembros de familias beneficiarias del Programa Bolsa Familia, del Beneficio de Prestación Continuada y niños que llevan hasta seis años alejadas de la convivencia familiar por medida de protección. El Ministerio de Desarrollo Social Agrario es el responsable de la coordinación de este programa.

en el discurso de posesión el presidente Michel Temer afirmó que mantendría los programas sociales, como el Bolsa Familia, el Pronatec,⁴² el Fies,⁴³ el Prouni⁴⁴ y el Mi Casa Mi vida.⁴⁵ Sin embargo, una de las declaraciones más difundidas por los medios de comunicación y proferidas por el nuevo ministro de MDSA, Osmar Terra, fue sobre la *Operación Peine Fino*, prometida en su momento para ser ejecutada sobre el Programa Bolsa Familia con el objetivo de identificar familias que estuvieran recibiendo el beneficio inadecuadamente por no contar con el perfil requerido. La *Operación Peine Fino*, nombre dado por el nuevo ministro, ya era una práctica permanente que se realizaba desde que el programa fue creado, consistía en el procedimiento de verificación de irregularidades catastrales en el programa por medio del cruce de varias bases de datos del gobierno. Al anunciar la operación, el ministro hizo mención de un estudio realizado por el PMDB, donde indicaba que cerca del 10% de todos los beneficiarios estarían fuera del criterio de elegibilidad para recibir el beneficio.⁴⁶ En palabras del ministro:

[s]i se cruzan todos los datos puede dar más de 20% a 30%, pero estamos hablando de una población flotante, que mejora de vida y empeora rápidamente. Lo importante es señalar que será un proceso gradual, que no perjudicará a la población que realmente lo necesita. Incluso la familia que eventualmente salga del programa tendrá las puertas abiertas para volver, en caso de necesidad.⁴⁷

Cumpliendo con lo prometido, en noviembre de 2016 se anunció una operación de averiguación de irregularidades, llamada *Peine Fino*, con la que se descubrió la irregularidad de un millón cien mil beneficiarios del Programa Bolsa Familia. Divulgada como la mayor operación de cruzamiento de datos realizada por el programa, sinónimo del rigor en el combate a los fraudes, la operación tuvo

42 Programa Nacional de Acceso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), más información en <http://portal.mec.gov.br/pronatec>. Fecha de consulta, 15/12/2016.

43 Programa de Financiamento Estudiantil (FIES), más información en <http://sisfiesportal.mec.gov.br/>. Fecha de consulta, 15/12/2016.

44 Programa Universidad para Todos (Prouni), más información en <http://prouniportal.mec.gov.br/>. Fecha de consulta, 15/12/2016.

45 Ver: <http://oglobo.globo.com/brasil/em-posse-de-ministros-temer-garante-programas-sociais-prega-dialogo-19293300>. Fecha de consulta, 15/12/2016.

46 Fuente: *Travessia Social: uma ponte para o futuro*. Fundación Ulysses Guimarães, 2016.

47 Fuente: <http://oglobo.globo.com/brasil/corte-no-bolsa-familia-pode-chegar-10-dos-beneficiarios-19318455>. Fecha de consulta, 15/12/2016.

como resultado 654 mil bloqueos y 469 mil cancelaciones de beneficios.⁴⁸

Como se mencionó anteriormente, el ejercicio de verificación de la irregularidad catastral se ha realizado periódicamente desde que el programa fue instituido, y el cruce de información ha variado de acuerdo con la disponibilidad de nuevas bases de datos. Es decir, el anuncio hecho por el nuevo gobierno, de modernización de las formas de fiscalización de irregularidades catastrales, ya era una práctica recurrente en el antiguo gobierno.⁴⁹ Con cada divulgación de beneficios bloqueados, suspendidos o cancelados, se realiza también la divulgación de los bancos de datos utilizados para cruzar la información. En la operación que identificó la presencia de más de 2.000 políticos como beneficiarios del Programa Bolsa Familia, por ejemplo, que tuvo como resultado la cancelación de esos beneficios, hubo un cruce de la base de datos del CadÚnico⁵⁰ con el registro del Tribunal Superior Electoral (TSE).⁵¹

De hecho, la cantidad de beneficios bloqueados, suspendidos y cancelados de inmediato en esa operación de noviembre de 2016 fue extremadamente elevada, pero eso no quiere decir que dicha práctica sea algo reciente, característica del nuevo gobierno que asume con el discurso de combate a la corrupción y buen uso del dinero público. En una operación en 2007, por ejemplo, se bloquearon 350 mil tarjetas debido a irregularidades catastrales.⁵² En 2010, 710 mil beneficios fueron cancelados,⁵³ y en 2014, la CGU informó que 5,3 millones de familias pasaron por averiguación catastral y de ellas, más de 400 mil familias tuvieron sus

48 Fuente: http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/release/2016/novembro. Fecha de consulta, 15/12/2016.

49 El 18 de noviembre de 2016 el MDSA publica la Instrucción Operativa n° 82/SENARC/MDS donde establece los plazos y procedimientos para su adopción por parte de las gestiones municipales en el tratamiento de las inconsistencias verificadas por el Ministerio de Desarrollo Social y Agrario (MDSA) en el entrecruce de las bases administrativas del Gobierno Federal. En este mismo documento se anunció la creación de un Grupo de Trabajo (GT), que tiene como objetivo el perfeccionamiento de rutinas de verificación de inconsistencias y la calificación de las bases de datos del Ministerio de Desarrollo Social y Agrario - MDSA.

50 CadÚnico es el Registro Único para Programas Sociales del gobierno federal que comprende el registro de familias de bajos ingresos del país. El registro es el principal banco de datos utilizado por el gobierno para la inclusión de personas en los diferentes programas sociales.

51 Fuente: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/10/1355336-mais-de-2-mil-politicos-eleitos-receberam-bolsa-familia-ilegalmente.shtml>. Fecha de consulta, 15/12/2016.

52 Fuente: <http://acertodecontas.blog.br/atualidades/governo-bloqueia-330-mil-cartoes-do-bolsa-familia/>. Fecha de consulta, 15/12/2016.

53 Fuente: <https://noticias.bol.uol.com.br/brasil/2010/02/08/governo-cancela-710-mil-beneficios-do-bolsa-familia-por-falta-de-atualizacao-cadastral.jhtm>. Fecha de consulta, 15/12/2016.

beneficios bloqueados o cancelados debido a la verificación de inconsistencias en la comprobación de ingresos.⁵⁴ Como ejemplo del cruce de bases de datos dentro de las operaciones de averiguación, ya habían sido utilizados por los gobiernos anteriores tanto el CadÚnico, como el Catastro Nacional de Informaciones Sociales (CNIS), el Sistema Nacional de Previsión Social, el Sistema Automatizado de Control de Fallecimientos (Sisobi), entre otros.

De cualquier forma, el número de bloqueos y cancelaciones resultantes de esta operación fue extremadamente elevado y, ligado a la divulgación de esas cifras, se enfatizó el discurso de una nueva forma de gestión que buscaba combatir la corrupción con mecanismos más eficientes de fiscalización y gestión del dinero público. Otro aspecto reforzado por el MDSA con ese discurso de mayor rigidez, y consecuente exclusión de aquellos que no deberían estar en el programa, es que con la salida de aquellos que no cuentan con el perfil requerido, entran nuevos beneficiarios que aguardaban su inserción en una lista de espera. El ministro Terra afirmó que: “nosotros conseguimos ejercer un mayor control, cruzando un mayor número de datos, sacando una porción de las personas que estaban en el programa y no lo necesitaban, para colocar a las que lo necesitaban y que no estaban en el programa. Es una cuestión de justicia social”.⁵⁵

Así, el gobierno anuncia, en febrero de 2017, haber terminado con la lista de espera del Programa Bolsa Familia, o sea, no había ninguna persona registrada en el CadÚnico dentro del perfil Bolsa Familia que estuviera sin recibir el beneficio. Al anunciar ese importante hecho, el propio ministro hace mención sobre la importancia de acciones como la que ocurrió en noviembre de 2016, la *Operación Peine Fino*, que derivó en la cancelación de 469 mil beneficios que estarían por fuera del perfil de renta estipulado por el programa. La noticia de cobertura total del PBF fue dada con bastante entusiasmo después de realizada la inserción de cerca de 460 mil personas que aguardaban en la lista de espera.⁵⁶ Sin duda, esta es una noticia muy positiva, considerando que los procesos de fiscalización se realizaron de acuerdo con las directrices del MDSA, que hacen obligatoria la visita domiciliaria a todas las familias en situación de inconsistencia de datos

54 Fuente: <http://www.focandoanoticia.com.br/tag/bolsa-familia/>. Fecha de consulta, 19/12/2016.

55 Pronunciamiento del Ministro de Desarrollo Social y Agrario, Osmar Terra, el 1 de febrero de 2017, tomado del *Portal Brasil* del Gobierno Federal. <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justicia/2017/02/fila-de-espera-do-bolsa-familia-e-zerada-em-janeiro>. Fecha de consulta, 19/12/2016.

56 Fuente: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justicia/2017/02/fila-de-espera-do-bolsa-familia-e-zerada-em-janeiro>. Fecha de consulta, 19/12/2016.

catastrales. Sin embargo, esta conquista se debe mucho más al hecho de que el proceso de inclusión de beneficiarios ha sido realizado gradualmente a lo largo de los años, que a una operación específica de fiscalización. Es curioso percibir que prácticamente la misma cantidad de personas con beneficios cancelados en noviembre de 2016 era la que totalizaba la lista de espera del Programa Bolsa Familia. Fueron 469 mil cancelaciones en noviembre de 2016 y cerca de 460 mil personas que esperaban en la lista de espera en enero de 2017.

Otra noticia recibida con mucha alegría, al menos por los beneficiarios, fue la de que el gobierno reajustaría los valores de los beneficios en julio de 2016.⁵⁷ El porcentaje del reajuste fue mayor en comparación con el que la presidenta Dilma había anunciado meses antes de su alejamiento, fue presentado con pompa durante la conmemoración el 1 de mayo de 2016, día del trabajo.⁵⁸ Con esto, el nuevo presidente buscaba minimizar las dudas acerca de las intenciones de su gobierno con el mantenimiento del programa y, tal vez, conquistar la simpatía de una parte de la población que estaba temerosa con su gestión.

Si, por un lado, el gobierno buscaba enviar señales acerca del mantenimiento del programa, por otro lado, los pronunciamientos del ministro del MDSA indicaban cambios que no pueden ser considerados simplemente como graduales o superficiales dentro del mismo programa. Aunque las resoluciones aún no hayan sido publicadas, ya es posible identificar cambios estructurales en el diseño del programa teniendo en cuenta algunos elementos encontrados en declaraciones del ministro. Si volvemos sobre el primer pronunciamiento hecho por él al asumir la cartera del antiguo MDS, encontramos que en sus opiniones hay algunos indicios del rumbo que el PBF puede tomar con la llegada del nuevo gobierno. En su discurso, dijo el ministro: “creo que no hay que meterse en eso ahora, pero hay que facilitar la salida del programa.”

Tal pronunciamiento, en su momento, anunciaba el interés por cambiar las directrices del PBF, como ya era de esperar, y pasados algunos meses se anunciaron acciones concordantes que incentivaban la salida de los beneficiarios. La ausencia de medidas específicas para propiciar la salida de los beneficiarios fue y sigue siendo objeto de las más duras críticas al PBF, ya que, para muchos observadores, la permanencia en el programa, como ya se mencionó anteriormente, generaría

57 El último reajuste anunciado por el Ministerio de Desarrollo Social en aquel momento fue el 1 de mayo de 2014. Fuente: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/06/governo-anuncia-reajuste-medio-de-125-no-bolsa-familia.html>. Fecha de consulta, 19/12/2016.

58 La presidenta Dilma había anunciado, en su momento, un reajuste en los beneficios que promediaba el 9%, mientras que el presidente Michel Temer terminó aprobando un reajuste cercano al 12%. Fuente: *idem*.

‘conformismo’ en las personas, volviéndolas ‘perezosas’. Como respuesta a esas críticas, el discurso del gobierno anterior reforzaba que el PBF no consistía únicamente en la oferta de beneficios, sino también en la articulación de dicho beneficio a un conjunto de servicios públicos que son necesarios para la ampliación de los patrones de protección social. En ese sentido, en el marco de una acción conjunta entre gobiernos de todas las esferas, no sólo sería necesaria la oferta de servicios en las áreas de las condicionalidades (educación y salud) para que el programa funcione, sino que también sería preciso el fortalecimiento de las redes de articulación en el campo de la formación profesional, la formación técnica, el fortalecimiento de la agricultura familiar, el fortalecimiento de las acciones relacionadas con la seguridad alimentaria, etcétera. La creación del Pronatec, vinculada a las acciones del Plan Brasil sin Miseria,⁵⁹ es uno de los ejemplos de la inversión del gobierno anterior en las llamadas “puertas de salida” del Bolsa Familia. A pesar de esas y otras estrategias que buscaban fortalecer y profesionalizar a los beneficiarios para que ellos pudieran salir de la condición en que se encontraban, no cabe duda que hubo innumerables obstáculos en la operacionalización de esas iniciativas de formación y en el trabajo de articulación de las acciones relacionadas con el Plan Brasil Sin Miseria en los municipios.⁶⁰

59 El Plan Brasil sin Miseria (BSM) fue creado con el propósito de eliminar la extrema pobreza en Brasil a través de la articulación de acciones estratégicas en varios sectores, como lo son: seguridad alimentaria, vivienda, educación, asistencia social, saneamiento básico, etc. Entre las diversas acciones articuladas a nivel municipal, el Pronatec - Programa Nacional de Acceso a la Enseñanza Técnica y Empleo, fue una de las acciones directamente relacionadas al BSM como forma de fortalecer la formación educativa y la consiguiente inserción del beneficiario en el mercado de trabajo. El Pronatec fue creado en 2011 por la presidenta Dilma Rouseff con el objetivo de unificar las diversas acciones relacionadas con la cualificación profesional que ya existían de forma dispersa. Desde entonces este programa ha sido una de las principales acciones del gobierno para incentivar la superación de la condición de vulnerabilidad del beneficiario y la consiguiente salida del Programa Bolsa Familia.

60 Algunas de las principales críticas que los cursos del Pronatec sufrieron se referían a la incompatibilidad entre la oferta de cursos y la necesidad del mercado, el alto índice de deserción, la incompatibilidad entre los cursos ofrecidos y la escolaridad de los beneficiarios, las dificultades de articulación entre los municipios y las unidades de enseñanza que ofertaban los cursos, los recursos insuficientes para garantizar el traslado y la alimentación de los participantes, etc. Por su parte, las críticas relacionadas con las acciones del Plan Brasil sin Miseria giraban, en la mayoría de los casos, en torno a las dificultades operativas de los municipios para articular sus acciones, o incluso crear acciones nuevas, considerando al público en situación de mayor vulnerabilidad en sus territorios. Mientras que el BSM a nivel federal buscaba proporcionar datos y estimular a los municipios para que actuaran en sus territorios sobre la base de planificaciones estratégicas, los municipios a menudo se enfrentaban a dificultades para operacionalizar las acciones, como por ejemplo, articular la

Lo que vale la pena resaltar aquí, es que con base en los discursos del nuevo ministro se puede notar el gran peso dado al hecho de que las directrices del PBF deben tener como objetivo principal la salida de los beneficiarios del programa, no sólo porque la permanencia causaría el temido ‘efecto pereza’, pero también porque se incentivaría el crecimiento del empleo informal en el país. En las palabras del propio ministro: “hoy el Bolsa Familia es una causa importante, si no la mayor, de la informalidad del mercado de trabajo, porque las personas mueren de miedo si pierden el Bolsa Familia debido a que consiguen empleo. Y si consiguen un empleo, no quieren firmar contrato”.⁶¹

La propuesta del ministro, como parte del paquete de medidas de la *Estrategia Nacional de Inclusión Social y Productiva*, consiste en promover acciones específicas de inclusión productiva para beneficiarios del Bolsa Familia, una de ellas sería garantizar —a quienes obtuviesen un empleo formal con contrato firmado— el mantenimiento del beneficio por hasta dos años. Según el ministro, ese tipo de acciones fortalecería el empleo formal en Brasil ya que incentivaría los beneficiarios el ‘querer’ registrarse como trabajador formal. Aquí el beneficiario aparece como responsable de la existencia del alto índice de informalidad en el mercado de trabajo brasileño, debido al hecho de que él ‘no quiere un trabajo formal, que garantice sus derechos de trabajador, para no perder el beneficio’. Es decir, en opinión del ministro, el programa en realidad aparece como principal causa del alto índice de informalidad en el mercado de trabajo porque los beneficiarios ‘no quieren’ ser regularizados. Tanto los estudios sobre informalidad en el mercado de trabajo en Brasil, como aquellos sobre las relaciones entre el Bolsa Familia y la informalidad revelan el carácter falaz del argumento del ministro.

Respecto al primer punto, el estudio de Barbosa Filho y Moura revela que

[e]ntre 2002 y 2012 se observó en Brasil una caída abrupta de la tasa de desempleo, que va del 9,1% en 2002 a 6,1% en el 2012. A su vez, ocurrió otro importante movimiento en el mercado de trabajo, la reducción del grado de informalidad de la economía brasileña (calculada por la

compra de alimentos de pequeños agricultores dedicados a la agricultura familiar local para llevarlos a las escuelas públicas, o bien, aprovechar los datos referentes a los beneficiarios en situación de extrema pobreza para priorizar acciones de vivienda, saneamiento básico, inclusión productiva, etc.

61 Declaración del ministro Osmar Terra el 13 de marzo de 2017 durante el evento “Brasil de Ideias” realizado en Rio de Janeiro. Fuente: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-03/governo-lancara-aco-es-de-inclusao-productiva-para-beneficiarios-do-bolsa>. Fecha de consulta, 19/12/2016.

informalidad en el empleo) en 10 puntos porcentuales, reduciéndose del 43,6% al 32,5% entre 2002 y 2012. (2015: 101).

Sobre el segundo punto (el PBF como causa de la informalidad), Barbosa y Corseuil concluyen que: “(...) con un nivel de confianza del 95%, no se puede rechazar la hipótesis de que todas las estimaciones son nulas. Es decir, no fue posible identificar algún efecto del Programa Bolsa Familia en la propensión de los jefes de familia a ocupar puestos informales.” (2014: 28)

Por lo tanto, según investigaciones de expertos, no sólo hubo un movimiento acentuado en el sentido de la formalización de la fuerza de trabajo en el país, sino que también fue imposible confirmar la relación entre la inserción de personas al PBF y el aumento de la informalidad en el mercado de trabajo. A pesar de las premisas falsas, pero como parte del paquete de medidas anunciadas para incentivar la entrada de los beneficiarios del programa al mercado de trabajo formal, el ministro anunció que habrá incentivos para los alcaldes que consigan insertar beneficiarios del PBF en dicho mercado. Dijo el ministro Osmar Terra que “el alcalde va a ganar un premio en recursos para el municipio y luego un trofeo de manos del presidente de la República. Es una manera de estimular al alcalde. Hoy no tiene ningún estímulo, no tiene ganancia política con esto, y va a pasar a tenerla”.⁶²

Esta propuesta de cambio sigue alineada con la elaboración de un Plan Nacional de Inclusión Social y Productiva que el nuevo gobierno busca articular, plan que ha sido anunciado, pero no se ha publicado. Desde finales de 2016 se están articulando acciones que involucran a diversos ministerios con el propósito de elaborar un documento que contenga un plan para insertar a beneficiarios dentro de iniciativas de inclusión productiva. Las acciones gubernamentales, que recibieron el nombre de Estrategia Nacional de Inclusión Social y Productiva, aparecen como insignia de esta nueva propuesta, pero aún no se tiene mucha información sobre la construcción de ese documento. Como lo anunció el propio ministro, ese será el principal camino diseñado por el gobierno para impulsar la salida de los beneficiarios del programa. Una de estas acciones ya ha sido anunciada y se refiere a la articulación entre el Programa Nacional de Promoción del Acceso al Mundo del Trabajo (*Acessuas-Trabalho*)⁶³ y la Estrategia Nacional de Inclusión

62 *Idem.*

63 El Programa Nacional de Promoción del Acceso al Mundo del Trabajo (*Acessuas-Trabalho*) fue creado por el gobierno anterior, del PT, y forma parte de las acciones del Sistema Único de Asistencia Social, cuyo objetivo consiste en incentivar la autonomía de los usuarios de la Política de Asistencia

Social y Productiva. Este cambio desvinculó el *Acessuas-Trabalho* del Programa Nacional de Acceso a la Enseñanza Técnica y Empleo (Pronatec) –coordinado por el Ministerio de Educación y que viene recibiendo recortes significativos desde 2015–.⁶⁴

Aún no está claro lo que implica la desvinculación entre cursos de educación (Pronatec) y el Programa Nacional de Promoción del Acceso al Mundo del Trabajo propuesto por el gobierno. Esto podría indicar un esfuerzo gubernamental en aras de *optimizar* la entrada de los beneficiarios del PBF en el mercado de trabajo, sin necesidad de invertir en la calificación profesional de esta población, pero eso iría en contra de los compromisos firmados por el gobierno al asumir. En el documento publicado en abril de 2016, es decir, antes de que la presidenta Dilma Rousseff fuese apartada del cargo, la Fundación Ulysses Guimarães, del PMDB, partido de Michel Temer (vice-presidente en aquel momento), detallaba las propuestas de gobierno si él asumía el poder. En el documento del PMDB se afirma que: “[n]uestro propósito es rescatar el Pronatec, buscando ejemplificar cómo el estado de las cuentas fiscales está destruyendo progresivamente los programas de protección social e inclusión productiva de los trabajadores brasileños.” (Fundación Ulysses Guimarães: 11).

A pesar de que aún no ha pasado el tiempo suficiente para analizar si el actual gobierno ha realizado efectivamente un esfuerzo por fortalecer el programa de cualificación profesional, el hecho es que las acciones relacionadas con los programas y proyectos sociales parecen estar apoyadas sobre bases muy inciertas después de los primeros nueve meses de la nueva administración. Por más que una de las principales banderas del gobierno, al asumir, fue la de que los programas sociales serían mantenidos, los últimos hechos de principios de 2017 no parecen corroborar los discursos de mayo de 2016. Desde la entrada del nuevo gobierno se viene articulando un paquete de medidas que altera de forma significativa las reglas de la seguridad social en el país, como se mencionó anteriormente, con la pérdida de derechos de los trabajadores en un grado nunca antes visto en la historia de Brasil. El partido del actual gobierno es el principal articulador de esta propuesta y en tono amenazador, en marzo de 2017, en el auge de su campaña

Social en el país. El programa fue creado con la intención de articular y fortalecer las acciones de movilización, encaminamiento y acompañamiento de las personas en situación de vulnerabilidad social para que puedan acceder a oportunidades de trabajo y empleo. Fuente: <http://mds.gov.br/assistencia-social-suas/servicos-e-programas/accessuas-trabalho>. Fecha de consulta, 19/12/2016.

64 Fuente: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2016/dezembro/gestores-aprovam-medidas-para-inclusao-productiva-dos-beneficiarios-do-bolsa-familia>. Fecha de consulta, 19/12/2016.

por la aprobación de esa reforma, divulga en diversas redes sociales y en el sitio oficial del partido que, si la propuesta de la reforma a la seguridad social no es aprobada por el Congreso, sería el fin del Programa Bolsa Familia y de los programas sociales. Como ejemplo encontramos el siguiente cartel.

Figura 5: Cartel del PMDB que condiciona el mantenimiento de las políticas sociales a la aprobación de la reforma de la Seguridad Social



Fuente: Imagen tomada de la página oficial del PMDB en Facebook.

Finalmente, con esto vemos que, bajo el discurso del equilibrio de las cuentas públicas, el gobierno ha propuesto e implementado cambios en varios sectores de la sociedad (con ampliación de las privatizaciones, generalización de la tercerización, quiebra de derechos laborales, encogimiento de la seguridad social, entre otras), y de ese modo, la amenaza al mantenimiento de los programas sociales se presenta de forma explícita. El riesgo de la extinción de los programas sociales, como el Programa Bolsa Familia y el Fondo de Financiamiento Estudiantil (FIES), cual estrategia de presión política, demuestra claramente el escaso compromiso del gobierno con la promoción (o incluso mantenimiento) de mejores modelos de protección social en el país. En perfecta consonancia con las premisas de un proyecto político neoliberal y bajo el argumento de la moralización de la gestión pública, el gobierno promueve una reducción drástica en los gastos públicos, apuntando claramente hacia la disminución del Estado y de su capacidad para

combatir injusticias sociales históricas a través de la estructuración de políticas sociales.

Consideraciones finales

Los usos políticos de los programas sociales y el proceso de (des)legitimación de las políticas sociales hacen parte de un mismo fenómeno, son caras de una misma moneda. Las políticas sociales (programas, proyectos, etc.) reciben o pierden apoyo político (garantizando o amenazando su continuidad) dentro de complejas relaciones políticas. Esto es lo que señalan los estudios recientes sobre los procesos de legitimación/deslegitimación de los sistemas de políticas sociales (*welfare states*) en perspectiva comparada (Svallfors, 2012). En este sentido, el Bolsa Familia se encuentra en una encrucijada, reflejando la situación de todo el sistema de políticas sociales del país. Al acentuarse una concepción del Estado y del desarrollo en la que lo social y lo económico son vistos (concebidos) por separado (y en muchos casos como incompatibles, irreconciliables o antagónicos), se modifica todo fundamento de justificación política, toda razón de existir de las políticas sociales como sector significativo de la actividad estatal. En consecuencia, cambia el lugar ocupado por esas políticas en el proceso más amplio de legitimación del modelo de desarrollo que se busca implementar.

Desde esta perspectiva, es posible comprender los ataques (fuertemente cargados de concepciones morales) efectuados sobre un programa social que en otros contextos recibe no solamente reconocimiento por sus virtudes técnicas (calidad del diseño y de la gestión),⁶⁵ sino sobre todo legitimación política. Lo que de otra forma puede ser leído como una paradoja (la legitimidad alcanzada internacionalmente y la deslegitimación interna), pasa a tener sentido cuando se considera que ninguna política social (por más visible y moralmente establecida) está inmune al propio juego del sistema político donde fue gestada.

65 Ver materiales publicados sobre el Bolsa Familia en el plano internacional. En el PNUD: “Bolsa Família é destaque em relatório do Pnud no combate à pobreza”. Documento publicado en el diario *O Globo*, el 14/12/2015. Disponible en: <http://oglobo.globo.com/economia/bolsa-familia-destaque-em-relatorio-do-pnud-no-combate-pobreza-18287507>. Consultado el 28/04/2017. En la ONU: “Programa Bolsa Família é exemplo de erradicação de pobreza, afirma relatório da ONU”. Documento publicado en la página de la ONU, disponible en: <https://nacoesunidas.org/programa-bolsa-familia-e-exemplo-de-erradicacao-de-pobreza-afirma-relatorio-da-onu/>. “Bolsa Família vence o ISSA, o Nobel Social”. Disponible en: <http://www.brasil247.com/pt/247/brasil/117868/Bolsa-Fam%C3%ADlia-vence-pr%C3%AAmio-ISSA-o-Nobel-social.htm>. Consultado el 28/04/2017.

Bibliografía

- ABRANCHES, Sérgio. (1988) “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro.” *Dados* 31.1 pp. 5-38.
- BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda; MOURA, Rodrigo Leandro de. (2015) *Evolução Recente da Informalidade do Emprego no Brasil: Uma análise segundo as características da oferta de trabalho e o setor*. Brasília, IPEA. *Revista Pesquisa e Planejamento Econômico – PPE*, v. 45, n. 1.
- BARBOSA, A. L. N. D. H., and CORSEUIL, C. H. L. (2014). “Bolsa Família, escolha ocupacional e informalidade no Brasil.” *Texto para Discussão*, Nº 1948. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília/Rio de Janeiro.
- BICHIR, Renata Mirandola. (2010) “O Bolsa Família na Berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda.” *CEBRAP, Novos Estudos*, n.87, julho de 2010.
- DAGNINO, E. OLVERA, A. J. e PANFICHI, A. (2006) “Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina.” In: _____ (orgs.) *A Disputa Pela Construção Democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, Campinas: UNICAMP. cap.1, p.13-91.
- FAGNANI, Eduardo. (1999) “Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98.” *Economia e Sociedade*, Campinas, (13): 155-178.
- FUNDAÇÃO ULISSES GUIMARÃES. (2016). *A Travessia Social: Uma ponte para o futuro*. Partido do Movimento Democrático Brasileiro. Brasília.
- HALL, Anthony. (2004) “From Fome Zero to Bolsa Familia: Social Policy and Poverty Alleviation under Lula.” Paper presented at the LASA conference, Las Vegas, NV.
- HÖFLING, Eloisa de Mattos. (2001) “Estado e Políticas (Públicas) Sociais.” *Cadernos Cedes*, ano XXI, nº 55. http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=17977.
- IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2013) *MEI formalizou mais de 2,7 milhões de empresas em 3 anos*. *Radar* Nº 25.
- KERSTENETZKY, Celia Lessa. (2011) “O Brasil, a Pobreza e o Século XXI.” *CEDE - Texto para Discussão* No 59.
- KERSTENETZKY, Celia Lessa; BRITO, Alessandra; FOGUEL, Miguel. (2015) “Afim, Qual a Contribuição da Política de Valorização do Salário Mínimo para a Queda da Desigualdade no Brasil? Uma Estimativa para o Período 1995-2013”. *CEDE -Texto para Discussão* No 109.

- LINDERT, Kathy; LINDER, Anja; HOBBS, Jason; BRIÈRE, Bénédicte. (2007) “The Nuts and Bolts of Brazil’s Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context.” *The World Bank, Social Protection Discussion Paper*, nº0709. <http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPLABSOCPRO/Resources/BRBolsaFamiliaDiscussionPaper.pdf>.
- MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio Veras. (2008) “Targeted Cash Transfer Programmes in Brazil: BPC and the Bolsa Família”, United Nations Development Programme - International Poverty Centre / IPEA, Working Paper, n.46. <http://www.ipc-undp.org/pub.do#wor>.
- _____ (2007a) “Transferência de Renda no Brasil.”, *CEBRAP, Novos Estudos*, n.79.
- _____ (2007b) “Programas Focalizados de Transferência de Renda no Brasil: contribuições para o debate.” Brasília, IPEA, Texto para Discussão nº1283.
- MENDONÇA, R. (2005) “Políticas Sociais e Pobreza no Brasil.” *Teoria & Sociedade*, Edição Especial: Políticas Sociais e Democracia no Brasil. Belo Horizonte, Brazil. December, 90-103.
- MONNERAT, Giselle Lavinias; SENNA, Mônica de Castro M. S.; BURLANDY, Luciene; SCHOTTZ, Vanessa; MAGALHÃES, Rosana. (2007). “Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família.” *Ciência & Saúde Coletiva*, 12(6):1453-1462.
- NOBRE, Marcos. (2010) “O fim da polarização”. *Revista Piauí*, 51. <http://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-fim-da-polarizacao/>.
- OLIVEIRA, Luís Felipe Batista de; SOARES, Segei. (2013) “Efeito Preguiça” em Programas de Transferência de Renda?” In. CAMPELO, T. NERI, M. (orgs.) *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA. Cap.22.
- ROCHA, Sonia. (2008) “Transferências de Renda Federais: Focalização e Impactos Sobre Pobreza e Desigualdade.” *Revista Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 67-96.
- SIGNORINI, B.; QUEIROZ, B. (2011) “The impact of Bolsa Família on beneficiaries’ fertility”. Texto para Discussão no. 439. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar. <<http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20439.pdf>>.
- SINGER, André. (2013) “Brasil, junho de 2013. Classes e ideologias cruzadas.” São Paulo, *Estudos CEBRAP*, N.97, p. 23-40.

- SILVA, M. O., YASBEK, M. C. e DI GIOVANNI, G. (2007) *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. 3 ed. São Paulo: Cortez
- SOARES, Fábio Veras; BRITTO, Tatiana. (2011) “Bolsa Família and the Citizen’s Basic Income: a misstep?”. The UN *IPC-ID – International Poverty Center for Inclusive Growth. Working Paper N° 77*.
- SOARES, Fábio Veras; RIBAS, Rafael Peres; OSÓRIO, Rafael Gurreiro. (2007). “Avaliando o Impacto do Programa Bolsa Família: uma Comparação com Programas de Transferência Condicionada de Renda de Outros Países.” The UN – IPC. *IPCevaluationnote*.
- SOARES, Fabio Veras; SOARES, Sergei; MEDEIROS, Marcelo; OSÓRIO, Rafael Gerreiro. (2006). “Cash Transfer Programmes in Brazil: Impacts on Inequality and Poverty”, United Nations Development Programme - International Poverty Centre /IPEA, Working Paper, n.21, junho de 2006.
- SOARES, Laura Tavares. (2001). “Os custos sociais do ajuste neoliberal no Brasil”. Buenos Aires, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- SOUZA, Jessé. (2016). *A Radiografia Do Golpe: Entenda Como E Por Que Você Foi Enganado*, Editora Leya.
- SVALLFORS, Stefan. (2012). “Welfare States and Welfare Attitudes.” In *Contested welfare states: welfare attitudes in Europe and beyond*. Stanford: University Press. p.13-29.
- TEODORO, Giovana. (2016). “Dois Pesos, Duas Medidas (ou Quantas Forem Necessárias)”. Artículo publicado en el sitio de Manchetômetro, el 11/06/2016. <http://www.manchetometro.com.br/artigos/dois-pesos-duas-medidas-ou-quantas-forem-necessarias-2/>. Consultado el 22/03/2017.
- TOLEDO, Enrique de la Garza. (1995). “Neoliberalismo e Estado.” In. LAURELL, A. C. (org.) *Estado e Políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo: Editora Cortez.

Programas de Transferencia de Renta Condicionada Una lectura desde el concepto de pobreza

Mónica De Martino Bermúdez¹

Introducción

El presente artículo tiene por objetivo, acercar al lector algunos debates en torno a los Programas de Transferencia Condicionada de Renta –PTC– en América Latina, desde dos perspectivas que los transversalizan y que han sido poco privilegiadas. A saber: sus relaciones materiales y simbólicas con la pobreza más allá de los elementos discursivos.

Ya desde hace décadas se registran en nuestro continente, en términos de sistemas de protección social, cambios objetivos en sus estructuras y dinámicas. Desde la década de los ochenta, y particularmente desde la década de los noventa, los PTC desempeñan un papel central en las resignificadas matrices de protección social. Tales programas colocan en la familia una responsabilidad fundamental: la ruptura de la reproducción intergeneracional de la pobreza, como veremos más adelante. Pero, en líneas hipotéticas, indicamos que tales procesos se han dado de manera independiente al debate sobre la pobreza y sus manifestaciones materiales, tomando peso aquellas subjetivas.

Los estudios sobre pobreza fueron consolidándose, ya sea en el ámbito político como en el académico o el de asesores y expertos, como un campo de conocimiento en el que se realizan diversas lecturas que contribuyen a problematizar la idea de pobreza y a reconocerla como un fenómeno complejo, atravesado por múltiples mediaciones. Por lo tanto, podría decirse, en una primera aproximación, que nada nuevo yace bajo el sol en estos tiempos de transformación de las matrices de protección social. Así como en el Siglo XIX, la pobreza es pensada, recuperada y redefinida en aras de diversos tipos de intervención socio-política, especialmente a partir de las familias y sus integrantes.

1 Doctorado en Ciencias Sociales UNICAMP; Posdoctorado en Ciencias Sociales Integradas – UFSC. Profesora en Facultad de Ciencias Sociales – Departamento de Trabajo Social – Universidad de la República. E-mail: monica.demartino@cienciassociales.edu.uy.

En el marco de la aplicación de políticas neoliberales desarrolladas durante los años 80 y 90 en América Latina, las políticas sociales sufrieron una transformación sustantiva. En las propuestas que se crearon en diversos campos, tres términos se tornaron recurrentes: pobreza, familia y riesgo. Vinculados éstos a tres aspectos claves de las nuevas intervenciones tecno-políticas sobre la cuestión social: (i) focalización de las intervenciones estatales en los sectores pobres, fundamentalmente urbanos; (ii) redefinición del papel de la familia en las nuevas modalidades de gestión de los problemas sociales; e (iii) incorporación del riesgo como criterio para la categorización y ponderación de los problemas y de los grupos de población.

Estas medidas se apoyaban en el supuesto de que la reactivación económica y la distribución primaria del ingreso tendrían como consecuencia la elevación del nivel de vida por efecto “derrame” lo que permitiría la definición de servicio pagos y contributivo para los sectores no pobres, quienes tendrían capacidad de pago, mientras que, en el campo no contributivo, los sectores pobres recibirían la asistencia necesaria para salir de la pobreza.

Surgen así, y de acuerdo a las recomendaciones de los organismos internacionales de crédito, los programas focalizados de corte asistencialista,² definidos en general como “de combate a la pobreza”. Repetto (2001) realiza un análisis crítico de estos programas, indicando que tuvieron una “estrategia acotada” basados en una excesiva focalización y siendo gerenciados desde múltiples ámbitos. Añade también que existió una baja capacidad de gestión pública para llevar adelante políticas eficientes, resultado tal vez de la desarticulación entre capacidad técnica y capacidad política.

Privatización, descentralización y focalización se sumó a otro rasgo típico: una mayor responsabilidad otorgada a las familias y mujeres en la administración de la renta transferida, en lo que podemos llamar un claro neo-familismo (De Martino, 2001).

Si Uruguay puede ser identificado por ser un país con niveles de universalismo estratificado,³ es en estas décadas que se procesó un desplazamiento de la

2 Grassi (2003) indica como rasgos del asistencialismo: la institucionalización de las desigualdades de clase (“desigualdades de partida”) como carencias del sujeto particular y el carácter moral de la acción política y asistencial dirigida a agentes sumamente individualizados.

3 Clasificación de Filgueira sobre los regímenes de bienestar en América Latina. Incluye, en tal categoría, “La primera dimensión central que caracteriza a este grupo de países es que hacia 1970 todos ellos protegían de alguna u otra forma a la mayor parte de la población mediante sistemas de seguro social, de servicios de salud a la vez que habían extendido la educación primaria e inicial de secundaria a toda la población. En otras palabras, todos ellos ofrecían extendidos niveles de de

responsabilidad del Estado en la provisión del bienestar a un peso mayor del mercado y hacia la familia y la comunidad. Si hasta los años 80 parecía existir una sincronía entre organización social y la organización de las familias, con las políticas neoliberales se produjo un desajuste: el Estado comenzó a delegar responsabilidades sociales en una etapa donde la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo comenzaba a ser mayor (De Martino, 2001, Pautassi, 2008; Schmukler y Campos, 2009).

Desde mediados de los noventa, pero con especial énfasis en el nuevo siglo, los programas focalizados reduccionistas fueron perdiendo su lugar frente a la implementación de los PTC, aunque en nuestro país el régimen de Asignaciones Familiares, política de transferencia de renta paradigmática si la hay, posee sus orígenes en el año 1943, iniciándose como prestación asociada al trabajo formal de determinadas ramas de actividad.

Este tipo de programa surge como crítica a una visión reduccionista de la pobreza y por el desarrollo de concepciones más amplias, multidimensionales y dinámicas de la misma, sensibles a aspectos demográficos y de ciclo vital (Draibe y Riesco, 2009). Los subsidios son otorgados en general a las madres, buscando con ello y las debidas contraprestaciones, promover el capital humano de las familias.

Estos subsidios directos, además, se instalan en redes más amplias de intervenciones que apuntan hacia la familia y sus miembros, de acuerdo a edades, género y condición (discapacidad, embarazo adolescente, etc.). Así el Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares de Uruguay, que extiende la prestación de la Asignación Familiar al disociarla del trabajo formal y vincularla con carencias en las situaciones materiales de vida, se encuentra incorporado al Programa de Equidad y dentro de la Red de Asistencia e Integración Social -RAIS. Es acompañado por otra serie de intervenciones a nivel familiar o a nivel de diversas generaciones o problemáticas. A modo de ejemplo: jóvenes que no estudian y no acceden al mercado laboral; primera infancia en situaciones de pobreza, etc.

comodificación (desmercantilización) tanto en la prestación de servicios fuera del mercado como en la provisión de beneficios monetarios para diversas situaciones de imposibilidad laboral. La otra característica central de estos sistemas la constituye una fuerte estratificación de beneficios, condiciones de acceso, y rango de protección en materia de seguro social y en similar medida en salud (...) En otras palabras, los grados de decomodificación se encuentran directamente estratificados en estos países. Sin embargo, y este punto es importante anotarlo, la estratificación de los servicios sociales amortiguó, no reforzó, la pauta de estratificación social” (Filgueira, 1999: 9-10)

Sobre el concepto de pobreza y su relación con las políticas sociales y la cuestión social

Podríamos llegar a consenso, desde diversas perspectivas teórico-metodológicas, en que la pobreza “constituye una situación de carencias espirituales y materiales, de privaciones y desventajas económico-sociales (ausencia o insuficiencia de ingresos y obstáculos para acceder al consumo de bienes materiales y espirituales) que impide la satisfacción adecuada de necesidades humanas esenciales y el despliegue de una vida normal” (Espina, 2008: 38). Es un fenómeno multidimensional por la diversidad de sus causas y expresiones en las que se entrecruzan procesos económicos, sociales, culturales, políticos, demográficos, ambientales.

En el marco de estas nociones básicas que podríamos señalar como consensos compartidos se abren diferentes posicionamientos, algunos complementarios otros antagónicos que intentaremos sintetizar en este punto. Espina (2008) indica que existen cuatro fases en la relación entre la evolución histórica del concepto de pobreza, el tratamiento académico de la cuestión social y el diseño de políticas públicas. Como la autora relaciona estos tres procesos nos parece importante retomarla. Estas fases serían, y se presentan de manera diferenciada a los efectos de la exposición:

Aquella que denomina *liberal-positivista*, ubicada históricamente a fines del Siglo XIX y primera mitad del Siglo XX, basada en las premisas de orden y progreso y que abordan al capitalismo industrial como una etapa de avance dentro de un orden universal ininterrumpido. No obstante, tanto dicho orden como la etapa vivida en ese período generan desigualdad, por tanto, pobreza que debe ser atendida por instituciones de beneficencia. La pobreza es vista como la falta de recursos económicos de clases consideradas inferiores. Paralelamente otra visión del mundo toma mayor envergadura. El marxismo analiza las contradicciones de este orden social y las entrelaza con las diferencias de clase que observa. Deja claro, además, las diferentes miradas sobre la pobreza: una ligada al reformismo, en la que se entiende a la pobreza como un fenómeno manejable derivado de la sociedad de mercado y otra perspectiva, de crítica radical, que asume la pobreza dentro de una red de relaciones de explotación y expropiación generado por el capitalismo. Sobre la mirada marxista nos detendremos más adelante.

Es un período en el que se desarrollan múltiples estudios sobre la pobreza en función de la preocupación por las conductas, públicas y privadas, de las clases llamadas peligrosas.

A modo de ejemplo indicamos: *Cuadro del estado físico y moral de los obreros empleados en las manufacturas de algodón, de lana y de seda*, realizado por Villermé,

en Francia, en 1840; el informe *Enquiry into the sanitary condition of the labouring population* y el de la *Children's Employment Commission* ambos de 1843, realizado en Inglaterra. A estos se suman *La miseria de la clase trabajadora en Francia e Inglaterra*, de Bureo, también de 1840, *De la condición física y moral de los obreros jóvenes y los medios de mejorarla*, de Dupetiaux, Francia, 1843 y la conocida obra de F. Engels, publicada en 1845, *La situación de la clase obrera en Inglaterra* (Cichelli y Cichelli, 1999).

Tales obras reflexionan y caracterizan las desventajas y privaciones de la vida de la clase obrera en un contexto de auge de la industrialización y la urbanización. Posteriormente se inician las primeras mediciones empíricas y en Inglaterra comienza a aplicarse una medida estándar definida a partir de ciertos requerimientos nutricionales e ingresos mínimos. Booth en Londres y Rowntree en York serán los pioneros, ya a fines de la década de los ochenta en el Siglo XIX, en la delimitar cuantitativamente lo que hoy podría llamarse una línea de pobreza, introduciendo este tipo de medida en los estudios sociales (Espina, 2008).

Desde otra perspectiva pueden incluirse también los estudios realizados en Estados Unidos durante la segunda mitad del Siglo XIX y primera del XX que, utilizando categorías antropológicas, se acercaron al fenómeno de la pobreza explicándola como expresión cultural, vinculada a carencias o debilidades de determinada cultura, e introdujeron componentes de tintes racistas para explicarla. Nociones como cultura y subcultura marginal tienen raíces en estas propuestas (Espina, 2008; Rodríguez, 2004).

La fase denominada *desarrollista*, ubicada entre las décadas del cincuenta y setenta del Siglo XX sería aquella asociada al Estado de Bienestar. La pobreza se asume como el efecto de insuficiencias e ineficiencias de los mecanismos de integración social, siendo tratada a través de políticas sociales integradoras que parten desde el Estado. Predominan las visiones que miden la pobreza a partir de criterios monetarios utilizando el ingreso familiar o personal. Surge el concepto de "línea de pobreza" definido a partir del ingreso familiar en relación al costo de la canasta básica. Es una etapa de máxima priorización de la política social como esfera de actuación clave del Estado.

En este período se propaga en las ciencias sociales norteamericanas un enfoque de pobreza que intenta combinar factores estructurales y culturales. Lewis, en su obra *Antropología de la Pobreza*, la aborda no solo como carencia, como situación económica inferior y desprovista de los mínimos necesarios, sino también y esencialmente en su condición de proceso de adaptación creadora para responder a circunstancias adversas y excluyentes. En tal proceso, el pobre es un sujeto

activo que crea una cultura propia, de la pobreza. De esta perspectiva deriva una postura fatalista en la medida que la fuerza del proceso de endoculturación, como factor de reproducción de la pobreza, perpetúa intergeneracionalmente, normas y valores propios de la pobreza que aún permanecerían dejando de estar presentes aquellas limitaciones que caracterizan a la pobreza. También en estas décadas comienzan a aparecer estudios desde una perspectiva de género.

La fase *neoliberal*, ubicada desde los ochenta hasta mediados de los noventa, explicó la pobreza a través de las desventajas generadas por la insuficiente disponibilidad de recursos y carencias individuales para concurrir al mercado en pie de igualdad. La propuesta, brevemente resumida, consistía en apelar al crecimiento económico a través de un libre mercado, la menor interferencia estatal, y políticas sociales de carácter asistencial concentradas en los sectores menos favorecidos. Podríamos decir que es un momento de retracción de la cuestión social como esfera de la política.

Por último, Espina (2008) identifica la *reemergencia del movimiento crítico*, ubicada desde la segunda mitad de los noventa hasta la actualidad. Con esta expresión alude a la apuesta a la sociedad civil organizada, las ONGs, la acción territorial, etc. El debate sobre la pobreza se amplía y muchas veces se entrelaza con otros conceptos que se suponen complementarios, tales como, exclusión social, vulnerabilidad, etc. Con tales debates también se amplían las dimensiones a ser medidas. Un reto de esta etapa es construir un concepto amplio de pobreza, que integre sus variadas dimensiones y causas, sustentado teóricamente y manejable empíricamente. En nuestra opinión, veremos cómo en esta fase de resurgimiento del pensamiento crítico, y en oposición a lo señalado por la autora, se asienta una elaboración de la pobreza de raigambre conservadora, asociada a las teorizaciones de Sen y no a aquel pensamiento crítico que alimenta a este equipo de investigación.

En resumen, podríamos decir que la economía clásica del siglo XVIII y principios del siglo XIX, se preocupó por el fenómeno a partir de análisis universales o macroscópicos. Posteriormente, en el denominado período neoclásico, habido entre los años 1870 y 1936, el énfasis del análisis fue dado al equilibrio económico a corto plazo y específicamente en países desarrollados (Bustelo, 1999). En este período se desarrollaron tres escuelas: la Escuela de Lausana (representada por León Walras y Vilfredo Pareto), la Escuela Inglesa (con Jevons y Marshall como representantes) y la Escuela Austríaca (identificada con Menger, Von Wieser y Von Hayek). Tales Escuelas tuvieron ciertos puntos en común. A saber: (1) la defensa del comportamiento racional del consumidor, u “homo economicus”;

(2) el incremento de la demanda del consumidor hasta la anulación de la utilidad marginal; (3) la igualdad entre salario y la productividad marginal del trabajo; y (4) la lógica perfecta del mercado (Mogrovejo, 2012: 3).

Este paréntesis culmina, luego de la Segunda Guerra Mundial, con la irrupción del pensamiento de John Maynard Keynes, con influencia entre los años 1936 y 1950. Ambos períodos se fusionan en la llamada síntesis neo-clásica-keynesiana, desarrollada especialmente entre los años 1948 y 1957, representada por autores como Paul Samuelson, Robert Solow y Trevor Swan. En la concepción de pobreza de tales autores, se tornaron cruciales las nociones de escasez de bienes y necesidades asociadas a los bienes, de tal manera que toda sociedad debe utilizar eficientemente escasos recursos para cubrir necesidades siempre creciente, entendiendo la pobreza como “la renta insuficiente para mantener un nivel de consumo de subsistencia” (Samuelson y Nordhaus, 1999: 354) Terminando la década de los sesenta surgen, dentro del pensamiento económico, nuevas preocupaciones, que indican otras formas de problematizar la pobreza.⁴

Este desencuentro paradigmático es resumido por otros autores como las alternativas entre corrientes básicamente *economicistas* y aquellas denominadas *estructuralistas* (Prebisch, 1949). En estas últimas se destaca la incidencia de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL) que, como lo indica Bustelo (1999), sirvió de base para uno de los enfoques heterodoxos más importantes: la teoría de la dependencia que marcó el pensamiento latinoamericano en los años sesenta.⁵ En tal década se perfila con claridad el enfoque de necesidades básicas o esenciales, que combina la lucha contra el desempleo, el aumento de los ingresos y la erradicación de la pobreza.⁶ Básicamente el enfoque de las necesidades básicas consistió en subrayar la redistribución radical de activos (*assets*), acumulación masiva del capital humano y el crecimiento del factor trabajo (Adelman, 1961). Ya en los ochenta, como ya es sabido, comenzó a prevalecer el Consenso de Washington, que se reflejó en claras directivas de ajuste fiscal y privilegio de la dinámica y racionalidad del mercado.

4 En 1969, en la Undécima Conferencia Mundial de la Sociedad Internacional para el Desarrollo (SID) efectuada en Nueva Delhi, se presentaron diversos abordajes centrados en las relaciones entre empleo, distribución y pobreza. Frente a un pensamiento exclusivamente económico tales nuevos abordajes plantearon un claro contenido social, al mismo tiempo que comienzan a alimentar el concepto de necesidades básicas (Streeten, 1977; Bustelo, 1999).

5 Inspirado en ella, ya en la década de los ochenta, Max-Neef (1986) propuso un enfoque llamado *Desarrollo a Escala Humana*, centrándose en un abordaje que superó el economicismo reduccionista.

6 En 1974 el Banco Mundial lanzó a nivel mundial, programas de lucha contra la pobreza con los objetivos de incrementar el ingreso medio de la población.

La excesiva ortodoxia de tal enfoque y sus cuestionados resultados, a partir de los noventa, dieron lugar a la revaloración de la intervención del Estado, luego de las furibundas críticas dirigidas al Estado de Bienestar. Organismos internacionales como el BM y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se adscribieron a esta nueva interpretación, que no modificó sustancialmente la ortodoxia neoclásica (Bustelo, 1999). Paralelamente, a la hora de “medir” el fenómeno, la línea de Pobreza e Indigencia fueron los instrumentos priorizados políticamente.

Nuestra concepción de la pobreza

Hasta aquí hemos sintetizado concepciones sobre la pobreza que se colocan en una perspectiva de aceptación general del sistema capitalista, respetuosas de la racionalidad proveniente del mercado como fundamento de los mecanismos de redistribución. La pobreza es explicada ya sea como producto de un desarrollo insuficiente, decisiones personales ineficientes, mecanismos de redistribución inadecuados, ya sea por la acción combinada de todos estos factores. Veamos ahora la posición crítica por antonomasia.

Para el materialismo histórico-dialéctico, la pobreza se genera en la esfera productiva, donde una división social del trabajo, sustentada en la propiedad privada sobre los medios de producción, crea mecanismos de explotación del capital sobre el trabajo. Este último siempre es expropiado de parte de los bienes que produce y es retribuido por debajo de su valor, asegurando la transferencia sistemática de parte del fondo de consumo de los asalariados al fondo de acumulación del capital. En esta lógica, pobreza y desigualdad tienen una naturaleza estructural, y si bien sus formas más agudas pueden paliarse a través de la intervención de las instituciones estatales sobre los mecanismos de distribución, su presencia es consustancial a la existencia del capital.

La mayor o menor presencia del Estado y la mayor o menor relevancia que se conceda a las políticas sociales están, en última instancia, en función de las necesidades del capital de gerenciar o atenuar sus crisis, mitigar los grados de conflictividad social y expandir su cuota de ganancia. De ahí que, para la teoría marxista, soluciones definitivas a la pobreza y a la desigualdad tendrían como prerequisite la eliminación de la propiedad privada sobre los medios fundamentales de producción., la colectivización de éstos y la sustitución del aparato estatal burgués por un Estado socialista que impone los intereses de las mayorías populares y su agenda social y su agenda social por sobre los de la minoría privilegiada, creando mecanismos de redistribución en condiciones de igualdad y de ensanchamiento sistemático de la participación ciudadana en la toma de

decisiones económicas, políticas y sociales Riqueza y desigualdad son fenómenos articulados a las diferencias y antagonismos de clases y a los mecanismos de explotación, aunque no toda la pobreza y la desigualdad pueden ser explicadas por tales mecanismos.

Contemporáneamente la perspectiva marxista de la pobreza insiste en su naturaleza relacional y en las carencias que la definen como resultado de articulaciones expropiadoras González Casanova lo enuncia de la siguiente manera:

El problema no sólo consiste en reconocer la existencia de estratos, distribuciones estadísticas o desigualdades. El problema consiste en precisar las relaciones sociales de los sistemas y subsistemas, en especial las que aclaran los modos de dominación y acumulación. Se trata de relaciones que están articuladas a otras de explotación, transferencias de excedente o de propiedades, en beneficio de unos y detrimento de otros. El problema más difícil de tener presentes corresponde a las relaciones opresivas e inequitativas que los beneficiarios niegan y se ocultan (2004: 5).

Por otra parte, Wrigth (2003) representante del marxismo analítico o empírico norteamericano mantiene una perspectiva basada en la explotación del trabajo, que señala tres principios respecto a los mecanismos de empobrecimiento. A saber: el principio de la interdependencia inversa del bienestar, es decir, cuando el bienestar de un grupo depende del descenso del bienestar del otro, a partir de una interdependencia causal centrada en la distribución; el principio de la exclusión: el anterior principio existe porque un grupo es excluido del control sobre los recursos; y, por último, el principio de apropiación: debido a la exclusión un grupo puede apropiarse del esfuerzo y del resultado de las prácticas de otros.

Para Espina (2008) la contribución de Wrigth es que aporta un esquema más flexible y amplio que la ecuación explotación-pobreza. No explica la pobreza siempre por la explotación. Si bien a nivel macrosocial las desventajas están asociadas a ventajas en una relación de dependencia mutua, no siempre esto se vincula a situaciones de explotación o expropiación. En situaciones nacionales donde se ha superado la matriz de propiedad de los medios de producción, niveles de pobreza o situaciones claras de pobreza pueden estar vinculadas a desastres naturales, crisis económicas, etc.

No obstante ello, el marxismo permite abordar el tema de la pobreza desde una perspectiva de la desigualdad y complejidad de un orden social basado en

clases. Esto significa que la pobreza no es una situación desventajosa coyuntural, sino una ubicación extrema, o un conjunto heterogéneo de ubicaciones sociales extremas, en un esquema de relaciones de clase. Es expresión de relaciones sociales excluyentes, que se generan a partir de la matriz de reproducción material de la sociedad, en su base productiva, como eslabón primario de la constitución de las desigualdades y de manifestación de relaciones de poder en el plano económico, que tienen una manifestación tangible en las relaciones de distribución, donde se verifica un proceso de apropiación de bienes sustentada en la explotación.

Este proceso deviene en una estructura social desigualitaria y excluyente que funciona como una serie de constreñimientos relativamente estables, pero externos, al sujeto.

La dimensión material de las relaciones de desigualdad de clase se acompaña y refuerza con procesos de producción simbólica que se constituyen en mecanismos culturales de naturaleza histórica y de refuerzo de la desigualdad y la pobreza, de construcción social de estigmas de inferioridad, creando nuevos registros de desigualdad, de carácter simbólico.

Basados en la diferencia de clases y en el sistema de explotación que tan bien han analizado Marx y Engels, podemos indicar que la pobreza es un proceso que incorpora múltiples mediaciones y que podría ser definida como la imposibilidad de acceder al disfrute de los bienes espirituales y materiales de los cuales dispone una sociedad y, en consecuencia, significa también la imposibilidad de desplegar las capacidades humanas ya sean individuales como colectivas.

De igual modo, el Estado no es una estructura neutra, un garante natural del bien común, sino un instrumento de imposición de poder de clase. A través del Estado, una clase o un bloque de clases dominantes pueden imponer su agenda de cambios, ya sea por la vía pacífica, construyendo hegemonía como mediador democrático de conflictos de interés, o a través de la violencia y la coerción. Creemos que los PTC se asociaron a la primera posibilidad señalada.

En resumen, con el recorrido teórico realizado, tratamos de subrayar la presencia de dos grandes aproximaciones generales al tema pobreza: la liberal, en sus diversos grados y la marxista. En la primera, la pobreza es un efecto no deseado del libre funcionamiento del mercado y/o decisiones individuales ineficientes, que puede ser atenuado a partir del crecimiento económico o mecanismos de distribución. En la segunda aproximación, la pobreza es un fenómeno interno a la lógica del capital, es correlato inevitable de la producción de riquezas, sobre la base de una división social del trabajo de naturaleza clasista y su erradicación depende de acciones sobre las relaciones de producción.

Pobreza, Libertad y Capacidades Humanas

Como ya hemos adelantado brevemente, discrepando con Espina (2008), creemos que la denominada fase de *resurgimiento del pensamiento crítico*, encuentra en América Latina una situación común: la hegemonía del concepto de pobreza anclado en el individuo, sus capacidades y su relación con una estructura de oportunidades brindada por una sociedad que se piensa inmodificable. Aún bajo gobiernos progresistas de raigambre marxista. Abordaje de la pobreza que tiene su máximo exponente en Amartya Sen. Es por ello que la deconstrucción de su teoría se vuelve un imperativo.

La crítica a la ortodoxia neo-liberal estuvo asociada a una interpretación más compleja y multidimensional de la pobreza, destacándose el protagonismo del “Enfoque del Desarrollo Humano”, vinculado al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), basado en el enfoque de capacidades desarrollado por Amartya Sen (1985) con aportes de Mahbub Ul Haq (1976). De este modo, la visión “renovada” de lo social reafirma la idea que la “inversión en las capacidades” del individuo aumentará su “productividad”, y en consecuencia, producirá mayores niveles de bienestar en su vida y en la de su familia. (Cardoso Da Motta, 2007; Álvarez Leguizamón, 20011) La única forma de eliminar la pobreza, de forma sustentable, es aumentar la productividad/recursos de los pobres, previa satisfacción de sus necesidades básicas y estimulación de sus diferentes atributos positivos (capacidades). Esta nueva formulación entiende la pobreza y su superación, como una ampliación de las opciones de las personas en diversas esferas de lo social (Sen, 1984; 1999a; PNUD, 1990). Tal como Sen lo expone, a propósito de la pobreza en EE.UU.:

(...) la necesidad de ir más allá de la información sobre ingresos para llegar a las diferencias de circunstancias y de características sociales queda bien ilustrada por la naturaleza de estos terribles problemas. El entorno social se ve influido profundamente por la insuficiencia de instalaciones sanitarias, los violentos modos de vida en la ciudad, la ausencia de ayuda social y otros factores semejantes. La insuficiencia de los ingresos es solo un factor entre muchos otros de la extensión de la pobreza en EE. UU. (Sen, 1999b: 131)

Para Sen (1999a, 1999b), la pobreza no se limita a la distribución de ingresos, por el contrario se ubica en la dialéctica libertad-bienestar-capacidades. Dejando de lado todo razonamiento “igualitarista”: nacemos en condiciones y somos en

términos de capacidades, básicamente desiguales. De tal manera, las desigualdades sociales, las diferencias “desde el origen” como indican los fundamentos de los PTC en Uruguay, son naturalizadas, la sociedad pasa a ser concebida como naturalmente desigual. La pobreza es vista como déficits en la libertad y en el bienestar, necesarios para que las personas desarrollen sus capacidades y sus posibilidades de decidir y elegir cómo superar tal situación. O, en palabras del autor:

La creencia de que la libertad es importante no puede estar en conflicto con la idea de que debe crearse un orden social para fomentar la igualdad de libertades que poseen los individuos. (...) La libertad se encuentra en los posibles campos de aplicación de la igualdad y la igualdad se halla entre los posibles esquemas distributivos de la libertad (Sen, 1999b: 35)

Este enfoque no ha quedado libre de críticas. Para Hidalgo es una respuesta pragmática al urgente problema de la pobreza, entendiendo su reducción como un objetivo fundamental del desarrollo económico: “(...) este enfoque adolece de un desarrollo analítico profundo que vaya más allá de las declaraciones políticas y los programas de ayuda internacional; como también carece de un sustrato teórico importante en qué basar todas las políticas de satisfacción de las necesidades básicas (...)” (1998: 237)

Podríamos agregar otras críticas más elementales: su definición de la pobreza vinculada a la libertad abandona la idea marxista que ésta sólo comienza cuando se supera la satisfacción de las necesidades o el mundo de la necesidad, pues el autor piensa la pobreza sin pensar en su opuesto: la riqueza y su acumulación, aspecto que Cattani indica como relacional e inevitable a la hora de estudiar la pobreza y su reproducción (Cattani, 2013). Desde otra perspectiva parecería que Sen imputa al ser humano tan solo intereses económicos autocentrados (Williams, 2003), para dar inicio a ese proceso de plasmar sus capacidades, aún en la pobreza, ampliando así sus márgenes de libertad. Más allá del enfoque multidimensional de la pobreza:

En sus ejemplos, Sen alude con frecuencia a si alguien tiene o no la capacidad económica para adquirir/producir los alimentos que necesita para estar bien nutrido, dadas sus características personales. Incluso en sus ejemplos de no sentir vergüenza o de participar en la vida de la comunidad, siempre está hablando de las exigencias económicas que se

requieren para cumplir estas *capabilities*. Sen nunca da ejemplos (porque no están en el eje conceptual en que implícita pero realmente se mueve) de capacidades cognitivas, técnicas, intelectuales, etc. (Boltvinik, 2002: 20)

Pero lo que nos interesa rescatar es que bajo la ambigüedad establecida entre *capabilities* y *capability*, se inicia un proceso de antropologización de la pobreza, de la forma de vivir en pobreza. De acuerdo con Sen, “la categoría de *capabilities* resulta idónea para reflexionar sobre la idea de la libertad para hacer”, mientras que “la *capability* para funcionar” refleja lo que la persona puede hacer”. Así, “el concepto de *capabilities* es una noción cercana a la de ‘libertad’, libertad para hacer y vivir de la forma en que las personas lo deseen. (Cohen, 1995: 432)

En el discurso de apertura del lanzamiento del nuevo informe *La infraestructura al servicio de los pobres elaborado*, por el PNUD y el gobierno de Japón, Amartya Sen se lució con estas palabras: “Una perspectiva de la pobreza exclusivamente centrada en los ingresos pasa inevitablemente por alto muchos aspectos importantes de la causalidad de la pobreza. La pobreza puede considerarse la privación de la verdadera libertad de la persona para vivir de la forma en que con toda razón desea vivir”. (Umpierrez, 2006, s/p)

Parecería que a partir de este enfoque la pobreza puede ser entendida como un *estilo de vida* libremente elegido, acorde a los procesos de individualización indicados por los Teóricos de la Modernización Reflexiva (Beck, Guiddens y Lash, 1997).

El Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares – Plan de Equidad Social

Si analizamos el texto del Plan de Equidad en el que se incluye el Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares (AFAM-PES), política de transferencia de renta paradigmática en nuestro país, podemos señalar, en una primera instancia, que se encuentra informado por el enfoque de Sen, en lo que a pobreza se refiere. Leemos textualmente que: “Resulta importante subrayar que en los cambios que vienen realizándose se asumió un enfoque multidimensional de la pobreza y la vulnerabilidad incorporando no solo la insuficiencia de ingresos, sino también las dimensiones sicosociales, culturales e institucionales” (Plan de Equidad, 2008: 59).

El enfoque multidimensional que informa las políticas de asistencia vía transferencia de renta, se inscribe en un abordaje teórico que trata de captar e identificar diversos aspectos de la vida individual y familiar para caracterizar y

medir la pobreza o vulnerabilidad.⁷ Se incorporan variables vinculadas a la esfera privada, referidas a decisiones sobre la salud, la educación, distribución de recursos, etc. Además de aquellas más públicas como son los vínculos con los servicios de asistencia, formas de acceso, condiciones, tiempo. Pero, específicamente, el componente asistencial del PES, que comprende las AFAM-PE define como población objetivo:

(...) los grupos o sectores sociales cuyas condiciones de vida se encuentran por debajo de la Línea de Pobreza, equivalente al momento de la presentación de este documento a aproximadamente el 25 % de la población total del país según las últimas estimaciones del INE para el año 2006. A su vez se considerarán hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica, es decir que presentan incapacidad o serias dificultades para hacer frente a los riesgos sociales y a los requerimientos de la integración social. (Plan de Equidad, 2008: 18)

Dos observaciones al respecto. En primer lugar, la firme contradicción entre la pobreza entendida multidimensionalmente y la aplicación de las ya conocidas “líneas” a la hora de definir la población objetivo. Economicismo puro y duro, que también se expresa en el logaritmo - Índice de Carencias Críticas - aplicado a la hora de seleccionar la población objetivo. El lenguaje matemático se hace presente: si la familia supera el monto que establece la línea de indigencia o pobreza no se hará acreedora de la prestación, sin importar otros aspectos vinculados a su situación de pobreza. Del mismo modo, la evaluación de los impactos refleja este economicismo: se brinda la prestación, lo que aumenta los ingresos familiares, para luego medir el “impacto” en términos de “movilidad social ascendente”. En segundo lugar, esta concepción hegemónica de política social califica la pobreza y la desigualdad como un problema de “buena o mala capacidad” de los individuos para la correcta utilización de los recursos para responder a la integración respecto al mercado (Cattani, 2008); de ahí que la Red de Asistencia se focalice “(...) en particular a aquellos sectores socioeconómicos que tienen restringidas sus oportunidades de incorporarse al mercado de empleo por diversas razones”. (Plan de Equidad, 2008: 10) Por tanto, el pobre es entendido como un individuo incapaz que no logra integrarse al mercado de trabajo, y por ende, con dificultades para garantizar su sobrevivencia.

⁷ Podemos indicar que, si bien se habla de vulnerabilidad, el documento no se aleja de una visión economicista del fenómeno. (De Martino, 2009)

Siendo así, es coherente que la intervención del Estado tienda a desarrollar estrategias vía transferencia de renta y capacitación dirigidas a los individuos en condición de pobreza, entendidas como inversión en “capital humano”, con la finalidad que éstos logren su desarrollo individual en el mercado (Vecinday, 2010). De este modo, la explicación de la pobreza remite a la “falta de capacidad” individual para integrarse y competir en el mercado.

En las nuevas versiones de programas de transferencias condicionadas implementadas en América Latina a partir de la década de 1990 se busca lograr ciertos comportamientos por parte de los hogares, como asistencia al sistema educativo de los niños y niñas y cuidados de la salud de los niños, niñas y de las embarazadas. El objetivo del sistema sería entonces proporcionar una transferencia de ingresos a los hogares con niños, niñas y/o adolescentes a cambio de contrapartidas sencillas en salud y educación. (Plan de Equidad, 2008: 33)

El PES y las AFAM-PE parten del supuesto que la inversión en capital humano mediante transferencias monetarias, alienta a individuos y familias a cambios comportamentales y conductuales, de este modo, se parte de la idea que los individuos y familias poseen un capital social que pueden desarrollar, gracias a conductas racionales, como estrategia de superación de su condición de pobreza.

(...) los programas de transferencias monetarias son elementos esenciales para la conformación de un piso social que permita mejorar los ingresos de los hogares pobres y con población joven a cargo; a la vez que contribuye a invertir en capital humano en la medida que incentiva a consumir bienes sociales públicos esenciales para el desarrollo de las capacidades ciudadanas como educación y salud. (Consejo Nacional de Política Social, 2009: 106)

De esta forma, el enfoque de pobreza que orienta estas políticas explica el fenómeno a partir de la esfera individual y/o familiar dado el énfasis en las capacidades, en los rasgos y decisiones personales consideradas “inadecuadas o insuficientes”. Mantiene un enfoque economicista que se expresa en la persistente focalización de la población y en la centralidad que continúa adjudicando al funcionamiento del mercado en tanto agente de integración por excelencia. Pero, profundizando la crítica, los fundamentos del PES – AFAM-PE no hacen sino

reiterar las ambigüedades teóricas de Amartya Sen. En primer lugar, el entendido implícito que la asignación de recursos provocará las capacidades inmanentes para el manejo de tales recursos. Es decir, las AFAM-PE implican un monto de dinero y suponen *per se* la capacidad de ser bien administrado y la obtención de determinados logros. “En términos de Sen, las ecuaciones que se establecen bajo este referencial teórico significan que a mayor ingreso, mayores *functionings* (logros) y mayor *capability*” (Boltvinik, 2002: 18). Lo que no posee fundamento teórico: no todos los ingresos o recursos desarrollan las capacidades necesarias para su administración. Y aún menos, libertad de elección o de vida.

Desde otra perspectiva podemos señalar junto a Streeten (1984) que este enfoque fue excesivamente pragmático, en detrimento de su potencial intelectual. En el artículo citado, el autor identifica aquellas preguntas sin respuestas generadas en este marco analítico. A saber: (1) quién define las necesidades; (2) si la meta es “el florecimiento humano” o “la satisfacción de las necesidades básicas”; (3) cuál es el papel de la participación; (4) cuáles son las necesidades que las instituciones pueden legítimamente planear satisfacer; y (5) cómo coordinar los recursos internacionales para satisfacer las necesidades básicas. O, de acuerdo con Nussbaum (1993) el pragmatismo del autor se refleja también en una ausencia de cualquier referente colectivo, en una ausencia de toda forma de evaluación que apele al bien común aristotélico. Del mismo modo el PES – AFAM ha dejado de lado también cualquier referencia a identidades, capacidades y logros colectivos.

Si bien no hay respuesta a tales lecturas críticas, tanto en el referencial teórico como en su aplicación práctica como es el programa que hoy analizamos, sí las hay para una concepción de pobreza “*antropologizada*”. Parecería que la pobreza, en lugar de poseer raíces estructurales, es una suerte de atributos negativos imputados a aquellos que viven en condiciones objetivas desfavorables. Nacer y vivir en condiciones de pobreza se transforma en la configuración de un nuevo “*anthropos*”: el *homo pauper*, humanamente deficitario, humanamente irracional, humanamente “inorgánico”. Los sustentos de este tipo de programas parecería que fortalecen este tipo de construcción de la noción de pobreza, altamente individualizada.

Filosóficamente la economía clásica y neo-clásica acuñó la expresión *homo economicus* como forma de denotar una manera de ver al ser humano, entendido como una persona racional, capaz de decidir y actuar con conocimiento de causa y que persigue alcanzar ciertos beneficios siguiendo principios de menor esfuerzo y mayores logros. En otras palabras, un ser humano que racionalmente

sigue principios de costo- beneficio, instrumentalmente hablando. Es también el hombre al cual apela Sen. Así como la pobreza se antropologiza, la racionalidad del *homo economicus* es ontologizada, en la medida que aparece como propia de la naturaleza humana.

El *homo economicus* se caracterizó por ser hombre, blanco, racional, inserto en el mercado laboral. El *homo pauper* se fragmenta en múltiples identidades. Hace referencia a la mujer y al padre de familia pobres, la una, sospechosa de abandonar o de descuidar a sus hijos; el otro, de malgastar los magros ingresos familiares. Es un *anthropos* sexualizado y que ha procreado, porque ser padre/madre de numerosa prole sería otra característica antropológica de la pobreza. Tenemos, así, un *homo pauper* dicotómicamente sexuado, procreador irresponsable, con sus rostros teñidos por diferentes etnias y sus respectivas mezclas. Un *homo pauper* sin la disciplina del trabajo, a veces con la (in)disciplina de los trabajos zafrales y de las changas cuyos ingresos se disipan no se sabe a ciencia cierta de qué manera. Si tomamos como parangón al *homo economicus*, en tanto *anthropos* podríamos pensar que este tipo de Programas, se circunscriben y son concebidos como “correctivos” de aquel *homo pauper* en el afán de hacer reconocible en él, el rostro estructuralmente desdibujado del *homo economicus*.

Bibliografía

- ADELMAN, I. (1961) *Teorías del desarrollo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, S. (2011) “Focopolítica y Gubernamentalidad Neoliberal, las políticas sociales”. Ponencia presentada en el II Encuentro Argentino y Latinoamericano de Prácticas Sociales y Pensamiento Crítico Escuela de Trabajo Social Universidad Nacional de Córdoba. 2008. Mimeo. Publicado en Baierle and. Co. Crisis Capitalism and Participatory Exclusion. Disponible en: <https://baierle.me/2011/08/31/focopolitica-y-gubernabilidad-neoliberal-las-politicas-sociales/>
- BECK, U., GIDDENS, A. y LASH, S. (1997) *Modernización Reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Madrid: Alianza Editorial.
- BOLTVINIK, Julio. (2002) “Evaluación crítica del enfoque de ‘capabilities’ de Amartya Sen.” (Segunda parte); s/d. Disponible en: <http://www.mundosigloxxi.ciecas.ipn.mx/pdf/v04/13/02.pdf> Fecha de consulta: 23 de marzo de 2013

- BUSTELO, P. (ed.). (1991); "Economía del desarrollo. Un Análisis histórico". Madrid: Editorial Complutense, Madrid.
- BUSTELO, P. (ed.) (1999) *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Madrid: Edit. Síntesis.
- CARDOSO DA MOTTA, V. (2007) *Da ideologia do capital humano à ideologia do capital social: as políticas de desenvolvimento do milênio e os novos mecanismos hegemônicos de educar para o conformismo*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro. Centro de Filosofia e Ciências Humanas - Escola de Serviço Social.
- CATTANI, A. (2008); "Riqueza sustantiva y relacional: un enfoque diferenciado para el análisis de las desigualdades en América Latina". En A. Cimadamore y Cattani, A. (Coords.), *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina* Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. pp. 205-231.
- _____ (2013) *A Riqueza Desmistificada*. Porto Alegre: MarcoVisual.
- COHEN, G. (1995) "Calidad de la Vida". Revista *Comercio Exterior* N°5, Vol. 53, pp. 427-433.
- CICHELLI, C., CICHELLI, V. (1999) "Las teorías sociológicas de la familia". Buenos Aires: Nueva Visión.
- DRAIBE, S. y RIESCO, M. (2009) "El Estado de bienestar social en América Latina. Una nueva estrategia de desarrollo". Documento de Trabajo Nro. 31. Madrid: Fundación Carolina
- DE MARTINO, M. (2001) "Políticas Sociales y Familia" *Fronteras* Revista del Departamento de Trabajo Social-FCS – Udelar. N° 4. Setiembre, pp. 103-114.
- _____ (2009) "Vulnerabilidad como economización de lo social". *Revista Perspectivas*, Año XIV, N° 20, pp. 103 – 114. Santiago de Chile: Universidad Católica Silva Enríquez.
- ESPINA, M. (2008) *Políticas de Atención a la Pobreza y la Desigualdad. Examinando el Rol del Estado en la Experiencia Cubana*. Buenos Aires: CLACSO.
- FILGUEIRA, Fernando (1999). *Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada*. Recife: Editora Massangana.
- GRASSI, E. (2003) "El asistencialismo en el Estado Neoliberal. La experiencia argentina de la década de los 90". *Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos*. Vol. 1, nro. 4, Julio-Setiembre 2003. Disponible en:

- <http://iealc.sociales.uba.ar/publicaciones/e-latina/> Fecha de consulta, 5/5/2012.
- GONZÁLEZ CASANOVA, P. (2004) *De la sociología del poder a la sociología de la explotación. Pensar América Latina en el Siglo XXI*. México D.F.: CLACSO.
- HIDALGO, A. (1998); *El pensamiento económico sobre desarrollo. De los mercantilistas al PNUD*. Huelva: Universidad de Huelva: Huelva.
- MAHBUB; Ul Haq (1976) *The poverty curtain: choices for the third world*. Columbia: Columbia University Press.
- MAX-NEEF, M. (1986) “Desarrollo a escala humana, una opción para el futuro”. En *Development dialogue*, número especial 1096, Santiago de Chile: CEPAUR, Fundación Dag Hammarskjöld,
- MOGROVEJO MONASTERIOS, R. (2012) “Desarrollo, enfoque y dimensiones”. Publicado por el Centro Bolivariano de Estudios Multidisciplinarios. CEBEM. Disponible en: : <http://www.cebem.org/cmsfiles/publicaciones/Desarrollo.pdf> Fecha de consulta, 08.03.2012.
- NUSSBAUM, M. (1993) “Non-Relative Virtues: An Aristotelian Approach”, en: M. Nussbaum y A. Sen, (Eds.) *The Quality of Life*. Oxford: Clarendon Press, pp. 242-269.
- PAUTASSI, L. (2008) “Contingencias resignificadas. Nuevos desafíos de las políticas públicas para adultos mayores”; *Revista Derecho de Familia*, N°40, pp. 111-128.
- PNUD, (1990) *Human Development Report*. New York: Oxford University Press.
- PREBISCH, R. (1949) *Estudio económico de América Latina*. Nueva York, NY: Naciones Unidas.
- REPETTO, F. (2001) “El Marco Institucional de las Políticas Sociales: posibilidades y restricciones para la gestión social”. En: Chiara, M.; Di Virgilio, M. (org) *Gestión de la Política Social. Conceptos y Herramientas*. Buenos Aires: Prometeo, pp. 141-168.
- RODRUGUEZ, P. (2004) *¿Pobreza, Marginalidad o Exclusión? Un estudio sobre el Barrio Alturas del Mirador*. La Habana: Centro de Antropología. Mimeo.
- SAMUELSON, P. A., Y NORDHAUS, W. D. (1999) *Economía. Decimosexta edición*. Madrid: McGraw-Hill.
- SEN, A. (1984) *Resources, values and development*. Nueva Delhi: Oxford University Press.
- _____ (1985) *Commodities and capabilities*. Amsterdam: Elsevier Science.
- _____ (1995) “Nueva Economía del Bienestar. Escritos Escogidos”; Valencia: Universitat de València.

- _____ (1999a) *Development as freedom*. Nueva Delhi: Oxford University Press.
- _____ (1999b) *Nuevo Exámen de la Desigualdad*. Barcelona: Alianza Editorial.
- SCHMUKLER, B. y CAMPOS, M. (Coords.) (2009) *Las políticas de familia en México y su relación con las transformaciones sociales*. México D.F.: Instituto Mora.
- STREETEN, P. (1984) “Basic needs: some unsettled questions”. *World Development*, N° 9, Vol. 12, pp. 973–978.
- _____ (1977) “The distinctive features of a basic needs approach to development”. En *International Development Review*, N°3, vol. 19, pp. 8-16.
- UMPIERREZ, F. (2006) “Conceptos de pobreza. (Reflexión crítica sobre las ideas de Amartya K. Sen)”. Disponible en : <http://www.gestiopolis.com/canales7/ecol/conceptos-y-criticas-sobre-la-pobreza.htm>. Fecha de consulta, 11/4/12.
- VECINDAY, L. (2010) *Transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social. El caso del Plan de Centros de Atención a la Infancia y la Familia en el Uruguay*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- WILLIAMS, J. (2003). “Robust monetary policy with competing reference models”, *Journal of Monetary Economics*, Vol. 50, N°5, pp. 945-975.
- WRIGTH, E.O. (2003) *Clase y explotación múltiple*. La Habana: Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas. Mimeo.

Documentos

- CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES. Plan de Equidad. Uruguay: Presidencia de la República. 2008.
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES. Balance y perspectivas 2005-2009. Uruguay: Presidencia de la República. 2009.

Las transferencias monetarias de ingresos y el consumo de alimentos en Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

María Victoria Sordini¹

Introducción

Este trabajo se propone reflexionar sobre la relación entre transferencias de ingresos condicionadas y el consumo de alimentos. Observar el consumo permite profundizar la intersección entre la dinámica económica de los hogares y las modalidades de regulación estatal sobre las condiciones y reproducción de la vida. Desde el Grupo de Estudios sobre Políticas Sociales y Emociones (GEPSE-CIES) se profundizaron algunas cuestiones respecto a la alimentación. A partir del trabajo de campo realizado durante 2015, 2016 y 2017 en la ciudad de Buenos Aires indagando a destinatarios de Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso (PTCI) y a los operadores (técnicos y profesionales) y funcionarios encargados de la gestión e implementación de los mismos, se construyeron datos que aportan a la discusión sobre el carácter alimentario de las intervenciones.

La intervención alimentaria estatal desde inicio del siglo XX ofreció modalidades de prestación alimentarias que compensan las necesidades para desarrollar y reproducir las condiciones materiales de la vida. La alimentación de las familias destinatarias de los programas alimentarios fueron complementadas por la distribución de cajas/bolsones/módulos de alimentos secos; alimentos elaborados para el consumo en comedores escolares y comunitarios; distribución de leche en los centros de atención primaria de salud; y, autoproducción agroecológica de alimentos. A partir de los años 2000 las políticas alimentarias comienzan a presentar algunos matices en las modalidades de implementación y en sus prestaciones mediante las transferencias monetarias de ingresos.

1 (UNMDP, CONICET; CIES). Doctoranda en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires. Becaria de CONICET. Miembro del Grupos de Estudios sobre Políticas Sociales y Emociones del Centro de Investigación y Estudios Sociológicos. (mvsordini@hotmail.com.ar)

El nodo central de la discusión radica en el carácter compensatorio de las intervenciones alimentarias, garantizando las energías suficientes para la reproducción de la fuerza de trabajo de amplios sectores sociales y, en segundo lugar, la modalidad de transferencias de ingresos ocluye, bajo el velo de la autonomía y libre elección de alimentos en el mercado, la compensación al capital activando y dinamizando la bancarización y el consumo de determinados sectores sociales.

Para poner en tensión la implementación de transferencias de ingresos y sus implicancias en el consumo de alimentos se realizará un recorrido por las modalidades de intervención que los programas alimentarios fueron adquiriendo a lo largo del siglo XX y XXI. También, se describirán brevemente los PTCI más importantes, sin carácter alimentario en sus diseños, a nivel nacional y en la Ciudad de Buenos Aires, en clave a sus implicancias en el consumo de alimentos. En tercer lugar, se profundizarán las particularidades que manifiestan las transferencias de ingresos para la compra de alimentos desde la voz de los entrevistados, contextualizando con el problema alimentario en Argentina. Finalmente, se esbozarán algunas reflexiones y lineamientos para problematizar el carácter compensatorio de las intervenciones.

1. Prescripciones sobre el uso de los ingresos y el consumo de alimentos desde la intervención estatal alimentaria a inicios de S XX

Desde inicio del siglo XX en Argentina se implementaron diversas formas de intervención sobre el problema alimentario. Siguiendo las perspectivas predominantes de cada momento histórico los programas alimentarios adquirieron la forma de ayuda al menesteroso, la caridad, la beneficencia pública, las políticas compensatorias (Rozas Pagaza, 2001; Britos *et al.*, 2003).

En 1906 se instaló el primer servicio de copa de leche. En 1914 se incluyó por primera vez en el Consejo Nacional de Educación una partida anual para alimentación en escuelas de Capital Federal y territorios nacionales. En 1936 se sancionó la Ley N° 12.341 por la cual se crea la Dirección de Maternidad e Infancia, su eje central es la distribución de leche a mujeres embarazadas y niños hasta dos o seis años de edad. En este contexto se implementa a nivel nacional el Programa Materno Infantil, aún vigente en la actualidad, con el propósito de alcanzar la cobertura universal de madres, niños y adolescentes en la promoción y atención de la salud mediante la elaboración de normas de atención de la madre y el niño, asistencia técnica y capacitación en las áreas provinciales de maternidad e

infancia, el suministro de medicamentos e insumos básicos a centros de salud y la complementación alimentaria a embarazadas y niños (Britos *et al.*, 2003).

La década de los años treinta también es el contexto donde se originan las ollas populares, una de las formas más emblemáticas de la ayuda alimentaria, como consecuencia de los sucesos comprendidos en la depresión económica mundial. Décadas después, las ollas populares acompañaron el proceso de marginalidad social en los cinturones periurbanos de las grandes ciudades (Britos *et al.* 2003).

En 1938 se sancionó la ley N° 12.558 de “Protección a los niños en edad escolar” habilitando Comedores Escolares en todo el país y subvencionando a cooperadoras escolares que tienen a su cargo diferentes programas de ayuda alimentaria.

La Sociedad de las Naciones, durante la segunda mitad de la década de 1930, impulsó el estudio sobre la situación alimentaria de las poblaciones en distintos países. En Argentina se desarrolló una encuesta, en los barrios de la ciudad de Buenos Aires, indagando la relación entre el estado económico de la familia, el tipo de alimentación y la salud. En 1939, se presentaron los resultados en la Tercera Conferencia Internacional de la Alimentación, realizada en Buenos Aires. El Instituto Nacional de Nutrición, dirigido por el Dr. Escudero, llevó adelante el estudio, posicionándose como un referente para la intervención estatal ante el problema alimentario. Entre los resultados de la encuesta, es pertinente para este trabajo subrayar que se advirtió que el gasto en alimentación representaba la mayor inversión de las familias con ingresos bajos, ya que invertían el 50% de sus ingresos en alimentación. Sin embargo, se afirmaba que el gasto familiar se realizaba sin ningún “criterio económico” que permitiera conocer los valores nutritivos de los alimentos a adquirir y poder elegir en consecuencia. Se sostenía que la falta de formación impedía una correcta selección de los alimentos más adecuados para la nutrición familiar (Aguilar, 2015). El Dr. Escudero señalaba como nodo central del problema la mala inversión del poco dinero disponible para alimentarse, destacando así el carácter normativo de la intervención. No es menor, que el problema alimentario se atribuya más a la falta de formación y conocimiento sobre los alimentos, y menos a la distribución de los recursos para acceder a los mismos. “El aumento del presupuesto familiar hasta la holgura no asegura una alimentación correcta de la familia; que los prejuicios y la ignorancia son causa de gran desviación de la normal alimentación. No puede darse como solución, única y aislada, del problema de la alimentación de la familia obrera la elevación del salario” (Escudero, 1940: 331)

Seguendo a Aguilar (2015), las conclusiones de la conferencia indicaban la imposibilidad material de cubrir el presupuesto de alimentación cuando las entradas no pasaban de un “límite crítico”. En este contexto, los problemas de nutrición de la población, entendida a partir del diagnóstico de la “subalimentación”, eran definidos como una tragedia que afectaba sin excepción a todos los países de América Latina donde una proporción importante de la población no alcanzaba a “comer lo mínimo que debe exigirse, para conservar la vida y permitir un rendimiento normal del trabajo humano” (Escudero, 1939: 4).

En los debates de la época subyace la normatización de los requerimientos nutricionales necesarios para garantizar la reproducción de las condiciones de vida. Entre sus intervenciones el Instituto Nacional de Nutrición implementó dinámicas de educación popular sobre el consumo, preparación y análisis económico de alimentos en las fábricas que empleaban mujeres (Aguilar, 2015).

El modo en el que las políticas sociales, en particular las alimentarias, aborden el problema advertirá sobre las condiciones de reproducción de la vida de la sociedad que las mismas políticas moldean (Danani, 2009). Es decir, las diferentes modalidades de prestaciones indican cómo el Estado considera, define y da respuesta a la tal problemática.

En los años treinta el problema alimentario se atribuye a la responsabilidad y desconocimiento de las personas sobre una alimentación adecuada, sin cuestionar la distribución de los recursos para acceder a los alimentos. En cambio, en las discusiones actuales, se sostiene que el hambre no es un problema de disponibilidad o de producción, sino es un problema de acceso a los alimentos (FAO, 2014).

En Argentina, en las áreas urbanas, la accesibilidad a los alimentos depende fundamentalmente del mercado y del Estado. Del mercado a través de la capacidad de compra que se relaciona tanto con los precios de los alimentos, como con los ingresos disponibles. Mientras que el Estado, a través de las políticas públicas, incide sobre precios e ingresos o actúan compensando su caída (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Aguirre, 2004, 2005, 2011).

Se trata de una problemática económica, social y política que se vincula a cuestiones que provienen tanto de las características del sistema agroalimentario nacional como de la relación precios-capacidad adquisitivos del salario, resultante del sistema de distribución del ingreso. En este sentido, el empleo, los ingresos y los precios constituyen los factores determinantes de la crisis alimentaria de los sectores populares (Hintze, Chiara y Di Virgilio, 2002).

Si bien la problemática alimentaria abarca aspectos relacionados con la producción, la distribución y la comercialización de los alimentos, también se relaciona con los aspectos vinculados al consumo de los mismos y sus efectos sobre las condiciones históricas de reproducción de la población y de la fuerza de trabajo, una de cuyas expresiones es la situación nutricional crítica de vastos sectores sociales (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Hintze, Chiara y Di Virgilio, 2002; Aguirre, 2005).

El acceso diferencial a los alimentos se puede explicar como resultado de un acceso diferencial a la distribución del producto social entre los distintos agentes sociales. Entonces, el problema alimentario es tributario de determinadas estructuras de distribución del ingreso, que sustentan situaciones desiguales de consumo alimentario, tanto de cantidad como de calidad (Grassi, *et al.*, 1994).

En el siguiente apartado se describirán brevemente los programas alimentarios nacionales proponiendo una lectura crítica hacia la definición de la problemática que las intervenciones estatales sostienen a partir de sus modalidades de implementación. Comprender la trayectoria reseñada permitirá plantear continuidades y rupturas respecto a las concepciones de principio de siglo XX y las actuales, tensionando las masivas modalidades de transferencias de ingresos monetarios del siglo XXI y su incidencia en el escenario alimentario.

2. Los programas alimentarios en Argentina en los últimos años: un recorrido hacia la modalidad de prestación de transferencia de ingresos

En tanto políticas sociales, las políticas alimentarias son las intervenciones que el Estado designa ante las necesidades y demandas sociales que requieren de su atención, y así normatizan y normalizan lo que el Estado considera, constituye o determina como un problema social. En este sentido, el Estado delimita su responsabilidad, definiendo a los sujetos merecedores de las intervenciones y las condiciones para dicho merecimiento (Grassi, 2003).

A partir de una lectura exhaustiva de los programas alimentarios nacionales implementados en Argentina desde 1983 a la actualidad, es posible afirmar que en las modalidades de implementación predominó la entrega de cajas, bolsones o módulos de alimentos. Algunos autores afirman que no cubrían las necesidades de una familia durante un mes, en la mayoría de los casos las entregas no eran mensuales, sino más esporádicas, entre siete y nueve veces en el año y, en varios casos, cuando las cajas eran entregadas para complementar la dieta del niño, estos alimentos se diluían en el grupo familiar (Britos *et al.*, 2003; Maceira y Stechina,

2008; Aguirre, 1990; entre otros). En este aspecto el Plan Alimentario Nacional (PAN, vigente desde 1984 a 1989) tuvo una alta eficacia entregando los módulos con un máximo de 45 días (Aguirre, 1990). Las dilataciones en las entregas se debieron a dificultades tanto en la instancia de proveeduría, como en la logística para su distribución. Estas cuestiones han sido teñidas por las complejidades que dispusieron las gestiones descentralizadas propias de fines del S. XIX.

La modalidad de entrega de cajas de alimentos ha sido una constante excepto en el periodo 1989-1990 en el que se decretó el fin del PAN y se implementó el programa Bono Solidario. En la implementación de este programa emergieron discrecionalidades y escándalos ligados a la distribución de los bonos. Además, se implementaron durante siete meses, pero se entregaron solo durante dos meses (Aguirre, 1990; Ierullo, 2010). Este programa se suspendió al poco tiempo de su sanción.

Desde 1990, el Pro Huerta brinda asistencia técnica e insumos para la realización de huertas familiares, comunitarias e institucionales. Además de destacarse por su prolongada vigencia, es un programa que se basa en la capacitación para la producción agroecológica por parte de los técnicos del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

La capacitación, como tipo de prestación, fue un elemento compartido por muchos otros programas. Tanto el Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI) como el Programa Alimentario Nutricional Infantil (PROMIN) que financiaban proyectos para mejorar el equipamiento y la infraestructura de comedores comunitarios e infantiles. En ambos programas se ofrecían talleres de educación alimentaria para los participantes del programa que estaban a cargo de la preparación de los alimentos en los Centros de Desarrollo Infantil (PROMIN) o Centro de Cuidado Infantil (PRANI).

Sin embargo, el PROMIN, además de ser financiado por organismos de crédito internacional y contar con recursos más altos, mejoraba el equipamiento de los centros de atención primaria de salud y reforzaba las acciones regulares del Programa Materno Infantil (PMI). De todas maneras, ambos programas brindaban como principal prestación la entrega de una caja de alimentos para complementar la dieta del niño.

El Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR, desde 1995 a la actualidad) también asignó recursos para apoyar iniciativas comunitarias que tiendan al mejoramiento de la población. Desde 2002 se enfocó en proyectos alimentarios brindando asistencia técnica y financiera para la gestión de los proyectos comunitarios.

El Estado articuló la exigencia de la responsabilización y la activación de los individuos (Merklen, 2005) entramando los recursos y acciones de la organización colectiva de las necesidades compartidas con el asesoramiento técnico y financiero para compensar las carencias y afrontar el problema alimentario. Es decir, la proliferación de diversas organizaciones de la sociedad civil fue acompañada por la intervención del Estado mediante el apoyo económico para la realización de proyectos comunitarios.

Durante los años ochenta se multiplicaron los comedores comunitarios, como afirma Clemente «salvo algunas excepciones, [*los comedores comunitarios*] no surgen como una ampliación de las actividades de una institución consolidada, sino que generan una institucionalidad propia asociada a la emergencia y con una expectativa de transitoriedad que luego se resigna» (Clemente, 2010: 163). La permanencia y la vigencia de la emergencia, indica que el problema alimentario no fue superado o resuelto en términos absolutos, sino estabilizado o regularizado, en los términos en los que fue definido por las intervenciones estatales.

En 2001 el gobierno nacional declaró, bajo la ley 25.561, la Emergencia Sanitaria, Alimentaria y Ocupacional y reorientó los fondos presupuestarios para reforzar programas sociales de salud y nutrición, creando el *Programa de Emergencia Alimentaria* (PEA) agrupando todos los programas alimentarios vigentes con el propósito de unificar las listas de destinatarios y optimizar los presupuestos. En 2003 se creó la ley N° 25.724 dando lugar al Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA, vigente hasta la actualidad) diseñado para cubrir los requerimientos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos en situación de pobreza, mayores de setenta años (Lava, 2014).

El PNSA tiene como objetivo atender los problemas alimentarios del país brindando apoyo financiero –nacional– a las provincias para que realicen estrategias ‘compensatorias’ de seguridad alimentaria. Estas estrategias remiten a sostener los comedores comunitarios y escolares; los programas de autoproducción agroecológica de alimentos; promover hábitos saludables para la producción, selección, compra y manipulación de alimentos, mediante el Plan de Educación Alimentaria y Nutricional; y finalmente, Asistencia a la población en situación de riesgo social financiando prestaciones alimentarias mediante el otorgamiento de tarjetas magnéticas habilitadas para la compra de alimentos, por parte de familias en situación de vulnerabilidad social y/o grupos poblacionales: los niños menores de 14 años, las embarazadas, los discapacitados y los adultos mayores

en condiciones socialmente desfavorables y de vulnerabilidad nutricional (Britos, Chichizola, Feeney y Vilella, 2015).

Fuera del PNSA se implementó el Plan Argentina Saludable aportando la promoción de estilos de una vida sana. En el aspecto alimentario “se realizaron acuerdos con la industria primero y luego la reglamentación, en un caso a través de una modificación del preexistente Código Alimentario Argentino y en otro a través de la sanción de la ley N° 26.905, para la reducción del consumo de grasas trans y sodio respectivamente” (Britos *et al.*, 2015: 43).

Se reivindica la implementación de las tarjetas magnéticas con el argumento de evitar las redes clientelares que se generaban en torno la entrega de cajas de alimentos, se subraya la posibilidad de los usuarios de las tarjetas de elegir sus alimentos, superando la instancia de recibir los alimentos predeterminados por la prestación estatal. También se hace hincapié en la devolución del 5% del IVA² y su utilización en todos los comercios adheridos al sistema posnet.

En la Ciudad de Buenos Aires, desde el año 2003 se implementó el programa Vale Ciudad entregando mensualmente a las familias en situación de pobreza una chequera con cupones de 2, 5 y 10³ pesos que servían para comprar en una red de negocios del barrio adheridos al sistema. Además, se brindaba a la población objetivo un esquema de orientación de la compra para optimizar el uso de los vales, y se planificaban ofertas con los comercios y ferias adheridas. Es importante subrayar que la modalidad de capacitar, orientar o enseñar a conducir el gasto en alimentos permanece vigente en el siglo XXI. En 2006 este programa fue absorbido por el Programa Ciudadanía Porteña (CP).

Desde el 2008 se implementó el programa Ticket Social, de apoyo alimentario destinado a fortalecer el consumo de alimentos de las familias que se encuentran en situación de inseguridad alimentaria. Este reemplazó al Programa de Asistencia Alimentaria Directa a Familias, que distribuía módulos alimentarios o cajas de alimentos en forma mensual. Según lo indica el Decreto N° 800/008 la asignación se entrega mensualmente y tiene una duración de seis meses que puede ser renovable. El monto mensual es de \$250⁴ que pueden canjearse por alimentos y elementos de higiene y limpieza en supermercados y comercios adheridos. Para

2 Impuesto al valor agregado. Para ampliar sobre su bonificación ver: <https://www.anses.gob.ar/institucional/inclusion-financiera/>. Fecha de consulta, 12/11/2017.

3 Equivalencia en valor dólar en Argentina en 2003: U\$S 0,89 y U\$S 3,57 (Precio de 1 dólar para la venta \$2,8).

4 Equivalencia en valor dólar en Argentina en 2008: U\$S 72,05 (Precio de 1 dólar para la venta \$3,47).

cada integrante de la familia afectado por desnutrición se recibe una chequera de \$130⁵ y en el caso de celiacía las madres reciben chequeras por un valor de \$200⁶ adicionales (Patti, 2015).

Desde los años dos mil las prestaciones viraron hacia la transferencia de ingresos monetarios. Este mecanismo otorgo cierta “autonomía” en la elección de alimentos dentro de las posibilidades de compra condicionada por los montos y los comercios/cadenas de supermercado habilitados con el sistema posnet (Britos *et al.*, 2015). Para profundizar este aspecto, a continuación, se describirán brevemente la intervención de dos programas de transferencias de ingresos sin carácter alimentario, uno nacional y otro implementado en la Ciudad de Buenos Aires. A partir de los registros del trabajo de campo se podrá poner en tensión la utilización de las transferencias condicionadas de ingresos de programas, no diseñados como alimentarios, en el consumo de alimentos.

3. Transferencias condicionadas de ingreso sin carácter alimentario

Dentro de las políticas sociales, desde fines de los años noventa la modalidad de intervención que proponen los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso (PTCI) se ha ido visibilizando de modo masivo. Se trata de programas impulsados, financiados y evaluados por Organismos multilaterales de Crédito, que fueron diseñados para “reducir la pobreza en el corto plazo (mediante el aumento del consumo de las familias pobres, favorecido por las transferencias monetarias) así como en el largo plazo (mediante el fortalecimiento del capital humano de los niños, impulsando las condicionalidades)” (CEPAL/OIT, 2014: 14). Los PTCI transfieren recursos monetarios a las familias que viven en situación de pobreza y tienen hijos menores de edad, con la condición de cumplir conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas (Cecchini y Madariaga, 2011). La masividad de los PTCI alcanzó una cobertura de “127 millones de personas, es decir el 21,1% de la población total de la región” (OIT, 2014: 14).

El programa Ciudadanía Porteña (CP) desde su diseño no tiene carácter alimentario, aunque tiene como antecedente inmediato el Programa Vale Ciudad y el programa Apoyo Alimentario Directo a Familias, creados en 2001 y 2002. Según la legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Ley N° 1878⁷ de

5 Equivalencia en valor dólar en Argentina en 2008: U\$S 37,46.

6 Equivalencia en valor dólar en Argentina en 2008: U\$S 57,64.

7 Fuente: LEGISLATURA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES LEY N° 1878/05 http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.

creación del programa CP señala en una cláusula transitoria la incorporación de los destinatarios de los programas alimentarios Vale Ciudad y Apoyo Alimentario, en tanto calificaran como población beneficiaria conforme al artículo 4° de la ley.

El beneficio que otorga el programa consiste en un subsidio mensual que se entrega a través de una tarjeta magnética precargada emitida por el Banco de la Ciudad y Cabal, que debe ser utilizada únicamente para la adquisición de alimentos, productos de limpieza e higiene personal, útiles escolares y combustible para cocinar, que se pueden comprar en los comercios adheridos al sistema posnet en la Ciudad de Buenos Aires. El monto del subsidio se establece de acuerdo al valor de la canasta básica alimentaria (CBA)⁸ tomando como parámetro el adulto equivalente fijado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), la situación de pobreza del hogar y su composición.

El valor de las prestaciones fue actualizado acompañando las variaciones registradas en el valor de la CBA y aplicando factores correctivos entre los que cabe destacar la fijación de un monto mínimo de \$837,5 por hogar y la definición de un monto fijo de \$917,10 por cada menor de hasta 18 años que integre un hogar indigente y \$611,40 por cada menor de hasta 18 años que integre un hogar pobre, con excepción de embarazadas y niños de 0 a 2 años para los cuales el monto está fijado en \$1.103.¹ (Informe de monitoreo Ciudadanía Porteña, abril 2017, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires)

Siguiendo los datos del informe, el monto promedio del beneficio pagado en marzo de 2017 es de \$ 2.058,4 oscilando entre un valor mínimo de \$ 837,50 y un máximo \$ 9.570. El importe promedio para los hogares en situación de indigencia es de \$2.858,9 mientras que para los que están en situación de pobreza es de \$1.621,4. Para un hogar de cuatro miembros⁹ el monto promedio del \$2.429,60.¹⁰

8 Equivalencia en valor dólar en Argentina en 2017: U\$S 1 para la venta = \$17,7. *“fijación de un monto mínimo de U\$S 47,32 por hogar y la definición de un monto fijo de U\$S 51,82 por cada menor de hasta 18 años que integre un hogar indigente y U\$S 34,54 por cada menor de hasta 18 años que integre un hogar pobre, con excepción de embarazadas y niños de 0 a 2 años para los cuales el monto está fijado en U\$S 62,32.”*

9 En el informe no se aclara si efectivamente se trata de la familia de cuatro miembros en concordancia con la definición de Hogar Tipo 2 que propone INDEC.

10 Equivalencia en valor dólar en Argentina en 2017: “el monto promedio del beneficio pagado en Marzo de 2017 es de \$ 2.058,4 oscilando entre un valor mínimo de U\$S 47,32 y un máximo U\$S 540,68. El importe promedio para los hogares en situación de indigencia es de U\$S 161,52 mientras que para los que están en situación de pobreza es de U\$S91,60. Para un hogar de cuatro miembros el monto promedio del beneficio es de U\$S137,27.”

Tabla 1. Monto promedio (\$) del beneficio por tamaño del hogar y tipo de prestación. Marzo 2017

Tipo de prestación según característica del hogar			
Tamaño del hogar	Hogares en situación de indigencia	Hogares en situación de pobreza	Total
1 miembro	1.052,10.-	845,3.-	882,2.-
2 miembros	1.565,30.-	1.136,20.-	1.270,70
3 miembros	2.260,60.-	1.569,40.-	1.823,70.-
4 miembros	2959,90.-	2.047,30.-	2.429,60.-
5 miembros	3.571,20	2.419,10.-	2.951,50.-
6 miembros	4.111,80.-	2.721,10.-	3.371,00
7 y más miembros	4820,10.-	3.140,80.-	3.964,40.-
Total	2.858,90.-	1.621,40.-	2.058,40.-

Fuente: Informe de monitoreo Ciudadanía Porteña- abril 2017- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Con cobertura de alcance nacional, la Asignación Universal por Hijo (AUH) se implementó en Argentina a partir del 1º de noviembre de 2009, mediante el Decreto 1602/09, incorporándose al Régimen de Asignaciones Familiares establecido por la Ley 24.714 de 1957, tradicionalmente dirigido hacia los trabajadores formales.

La AUH es un pago mensual que abona ANSES por cada hijo menor de 18 años, hasta un máximo de 5 hijos, priorizando a los hijos discapacitados y a los de menor edad. En el año 2011 se extendió a las embarazadas, de modo que pasa a ubicarse como una de las políticas sociales con mayor relevancia por la masividad de su alcance. La prestación es titularizada de modo prioritario por la mujer del hogar.

Este programa tiene como población objetivo a los hijos de las personas que están desocupadas, trabajan en la economía informal con ingresos iguales o inferiores al salario mínimo, vital y móvil, monotributistas sociales, trabajadores del servicio doméstico, personas que perciban alguno de los siguientes planes: Argentina Trabaja, Manos a la Obra, Ellas Hacen y Programas de Trabajo.¹¹

11 Empleo auto gestionado; entrenamiento privado, convenios y otros; promover-talleres protegidos-pers c/disc.; entrenamiento para el trabajo desocupados; empleo comunitario; red empresas jóvenes con futuro; capital empleo independiente; seguro de capacitación y empleo, régimen de crédito fiscal; estímulo terminalidad educativa; estímulo formación profesional; entrenamiento p/ el

El monto de la prestación es de \$ 1.246 por mes, por hijo –hasta un máximo de cinco hijos–, de acuerdo a la última actualización en marzo de 2017.¹² Se otorga de la siguiente forma: el 80% (\$ 996,80) de su valor se liquida en forma mensual y el 20% (\$249,20) restante se deposita en una cuenta a nombre del titular y se liquida una vez al año cuando se acredita la documentación requerida como contraprestación.¹³ Las mujeres titulares deben presentar los certificados de cumplimiento con el plan nacional de vacunación y controles médicos estipulados de los hijos menores a cargo y durante el embarazo, y el cumplimiento con la asistencia escolar obligatoria. Siguiendo la información presentada por ANSES (2017) el total de los hijos receptores de AUH en Argentina es de 3.846.848 niños.¹⁴

Tabla 2. Asignación universal por hijo y embarazo para protección social

Asignaciones	Valor general	80%	20%
Embarazo para protección social	\$ 1.246	\$ 996,80	\$ 249,20
Hijo para protección social	\$ 1.246	\$ 996,80	\$ 249,20
Hijo con discapacidad para protección social	\$ 4.064	\$ 3.251,20	\$ 812,80
Ayuda escolar anual	\$ 1.043		

Fuente: Informe ANSES.¹⁵

trabajo 30 años o más; ayuda empresas en crisis; prestaciones a personas con seguro de desempleo, prestaciones terminalidad/formación profesional, entrenamiento p/ el trabajo; los siguientes programas son dirigidos específicamente a jóvenes: talleres de orientación, apoyo a la búsqueda de empleo, incentivo empleo independiente, terminalidad educativa, formación profesional, apoyo emprendimiento. Fuente: ANSES- Compatibilidad de programas y proyectos. Disponible: <http://www.anses.gob.ar/archivos/archivoPrestacion/PROGRAMAS%20Y%20PROYECTOS%20COMPATIBLES%20AUH.pdf> (visto Junio 2017)

12 Fuente: <http://www.anses.gob.ar/archivos/cartilla/MONTOS%20AAFF-AAUU%20percibidas%20desde%202003-2017.pdf>. Fecha de consulta, 01/06/2017.

13 Equivalencia en valor dólar en Argentina en 2017: “El monto de la prestación es de U\$S70,40 por mes, por hijo - hasta un máximo de cinco hijos-, de acuerdo a la última actualización en marzo de 2017. Se otorga de la siguiente forma: el 80% (U\$S 56,32) de su valor se liquida en forma mensual y el 20% (U\$S14,08) restante se deposita en una cuenta a nombre del titular y se liquida una vez al año cuando se acredita la documentación requerida como contraprestación.”

14 Fuente: <https://www.anses.gob.ar/institucional/datos-abiertos/asignaciones-universales/>. Fecha de consulta, 01/11/2017.

15 Montos para las Asignaciones Universales percibidas desde el 01/03/2017. Resolución ANSES

A partir de la descripción sobre los programas de transferencias condicionadas más importantes y masivos que se implementan en la Ciudad de Buenos Aires en el siguiente apartado se esbozaran líneas de discusión para reflexionar la incidencia de estos ingresos en el consumo de alimentos. En esta línea, se pondrá en tensión el carácter de programas alimentarios que adquieren al observar las modalidades de uso de las transferencias, a pesar de que no hayan sido diseñados en estos términos.

4. La influencia de los PTCI en el consumo de alimentos

En el trabajo de campo realizado durante 2015, 2016 y 2017 en la Ciudad de Buenos Aires se indagaron las modalidades de consumo que los destinatarios desempeñan a partir de los ingresos recibidos por los PTCI. Entre los principales resultados emergió el gasto casi total del subsidio en el consumo de alimentos el mismo día de cobro.

Siguiendo a Britos *et al.* (2015), si bien la AUH no tiene carácter alimentario es reconocida de alta propensión al gasto en alimentos de las familias en situación de pobreza.

El observatorio de la deuda social (ODSA-UCA) realizó un análisis del impacto de la AUH sobre la seguridad alimentaria, concluyendo que la transferencia de ingresos generó una efectiva (aunque no absoluta ni completa) protección en términos de accesibilidad a la canasta básica de alimentos en los hogares más indigentes; ese impacto fue más importante en los sectores de más bajos ingresos y fue mayor en la primer etapa del programa, en forma coincidente con una etapa de crecimiento económico y menor tasa inflacionaria. (Britos *et al.*, 2015: 43)

Los PTCI se complementan con otras estrategias para alcanzar las necesidades alimentarias, es decir, los destinatarios de los PTCI también pueden ser receptores de las prestaciones alimentarias de programas nacionales, provinciales o municipales. Es compatible que un hogar que recibe CP o AUH también este afectado por otras intervenciones alimentarias: tarjetas magnéticas que solo se pueden utilizar para la compra de alimentos en los comercios adheridos, sus hijos pueden asistir al comedor escolar o comunitario, realización de huertas familiares, etc.

N° 33/2017. Disponible en: <http://www.anses.gob.ar/archivos/cartilla/MONTOS%20AAFF-AAUU%20percibidas%20desde%202003-2017.pdf>. Fecha de consulta, 01/06/2017.

La implementación de las tarjetas magnéticas en primer lugar condiciona los lugares de compra de alimentos, tanto para la utilización de las tarjetas alimentarias como para utilizar los ingresos de AUH y CP en alimentos. *“Yo me manejo con el Día¹⁶, tengo cerca de casa Día y voy a comprar ahí, sino tengo que tomar colectivos, tengo que ir a otro lado, yo vivo en la villa en realidad, así que para salir afuera tengo que tomar colectivos, es complicado.”* (Destinataria de Ciudadanía Porteña)

Entre las principales intervenciones de las tarjetas magnéticas se destaca la revisión de ciertas estrategias de consumo vinculadas a la compra de alimentos. En los barrios de segregación territorial los recursos para comprar alimentos se utilizan en los horarios y en los comercios en los que es posible (dependiendo de distancia, disponibilidad de tiempo, recursos para trasladar la mercadería), en general en el barrio. Sin embargo, la implementación de tarjetas magnéticas condiciona los lugares habilitados para realizar esas compras.

La incorporación de la tarjeta magnética influye en las prácticas de consumo siendo que comprar en los supermercados ubicados en el centro de las áreas urbanas requiere organizar el traslado, el cuidado de los niños y los tipos y cantidad de alimentos que es posible trasladar. Siendo que las Tarjetas de Alimentos solo permiten operar con débito automático inhiben las estrategias de comprar productos más económicos en el mercado central o en almacenes de barrio, dónde solo se puede abonar en efectivo. Esta última alternativa enlaza además con la posibilidad de comprar de forma fiada en los almacenes que se ubican en las villas o barrios y son atendidos por los vecinos. Antes estas dificultades, la tarjeta de la AUH permite comprar tanto con débito como retirar dinero en efectivo del cajero automático. Esta segunda opción facilita las cuestiones señaladas anteriormente.

Respecto a la dificultad de comprar fiado se han advertido algunas alternativas. Siguiendo el estudio de Andíñach (2014) en algunos casos los comercios que cuentan con sistema posnet, implementan el fiado al retener la Tarjeta de Alimentos y el Documento Nacional de Identidad de la persona titular hasta que se vuelva a acreditar la prestación para realizar el cobro de la compra.

En las indagaciones emergió de forma recurrente que la mayor parte de los ingresos por PTCI, sin carácter alimentario, se utilizan para la compra de alimentos. El día de cobro se realiza una compra en la que se gasta todo o casi todo el monto disponible en la tarjeta.

16 Nombre de una empresa de supermercados española que opera en Argentina desde 1996.

“Iba al supermercado y lo liquidaba...1000 pesos más o menos entre progresar¹⁷ y ubi,¹⁸ después había un retroactivo de 600 pesos que te lo daban a fin de año o a mitad de año. Pero más que nada era para comprar la comida, hacer unas comprar por semana, no más que eso no me alcanzaba... era una ayuda pero tampoco es mucha. Digamos que en una semana ya está.”
(Destinataria Asignación Universal por Hijo)

Es pertinente subrayar que los montos de las tarjetas de alimentos del PSAN son bajos en relación a los PTCI. La Tarjeta Prepaga Ticket Nación, que corresponde al PNSA, tiene una carga mensual de \$195.¹⁹ Más allá del incremento en los ingresos que signifiquen los programas alimentarios o los PTCI, los hogares que reciben las prestaciones comparten el mismo patrón alimentario en el cual abundan los alimentos ricos en carbohidratos que gustan y dan saciedad y son los más baratos del mercado (Aguirre, 2011).

No es menor subrayar, entre las discrecionalidades que producen las cadenas de supermercados adheridas y/o con convenios para la utilización de tarjetas pertinente poner en tensión los límites en la autonomía de elección de alimentos que permite el uso de la tarjeta. *“Otras que las hemos denunciado en su momento... que hay supermercados que te exigen un mínimo o que los días de pago de ciudadanía porteña, sacan mercadería de primera y te ponen de seguundaa...los chinos sobre todo...”* (Operador/funcionario del programa CP)

Las relaciones sociales que se configuran en el mercado y la industria alimentaria, las políticas que implementa el Estado para enfrentar la problemática

17 Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROG.R.ES.AR) destinado a jóvenes argentinos de entre 18 y 24 años inclusive que acrediten estar inscriptos o asistan a Instituciones educativas habilitadas, siempre que, al momento de la solicitud: sean desocupados o trabajadores formales en relación de dependencia, o trabajadores de temporada con reserva de puesto de trabajo o se desempeñen en la economía informal o sean mono tributistas sociales o trabajadores del servicio doméstico o titulares de la Prestación por Desempleo o autónomos o mono tributistas o perciban una jubilación o pensión o una pensión no contributiva nacional, provincial o municipal o sean titulares de la Asignación Universal por Hijo o por Embarazo para Protección Social. Para ampliar ver: <http://progresar.anses.gob.ar/programa/requisitos-11>. Fecha de consulta, 11/11/2017.

18 Expresión que refiere a la Asignación Universal por Hijo.

19 Equivalencia en valor dólar: *US\$ 11,02*. El valor del monto de la tarjeta no figura en la página oficial del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Este dato fue construido a partir de las entrevistas a destinatarios de la Tarjeta Prepaga Ticket Nación y la implementación de etnografía virtual en páginas web vinculadas a la temática.

y las estrategias domésticas de consumo²⁰ de los hogares configuran el grado de calidad y adecuación de la comida para garantizar la reproducción de las condiciones de vida. Estos factores constituyen la red de relaciones sociales que se cristalizan en la alimentación de los diferentes sectores sociales.

Siguiendo a Patricia Aguirre, las estrategias domésticas de consumo incluyen prácticas en las que para optimizar recursos se sustituyen alimentos caros por otros más baratos, diversificando los ingresos y los modos de abastecimiento que permiten alcanzar estos productos. También, reemplazando alimentos industrializados por preparaciones caseras se optimizan costos. Dentro de los condicionamientos que implican la capacidad de compra y los ingresos disponibles se eligen alimentos que permitan realizar comidas rendidoras, que gusten y den saciedad (Aguirre, 2005, 2011). Pero, a su vez, el mercado desarrolla alimentos más baratos, de segundas marcas, ricos en grasas saturadas y que además, constituyen las ofertas más destacadas en el mercado. *“Verdura mucho no saco porque está más caro, te cobran más caro, preferís guardar eso y te compras otra cosa, yo voy a todos las ofertas del día que salen, 2x1...3x1, ahí aprovecho.”* (Destinataria de Ciudadanía Porteña) Entre las estrategias domésticas de los sectores sociales con menos ingresos,

las prácticas de los pobres los conducen a canastas y consumos pobres (cultural y nutricionalmente hablando) y son exitosas en el sentido de que logran los alimentos necesarios para vivir, lo que no quiere decir que sean “adecuadas” porque hay una permanente caída en la calidad de vida (Aguirre, 2005: 108).

Sin embargo, siguiendo el estudio de Andíñach (2015) se puede observar que en los hogares que reciben transferencias de ingresos por AUH se registró mayor consumo de frutas y verduras frescas y crudas para ensalada. Todos los hogares relevados, los que perciben transferencias de ingresos y los que no, compran carne, pero varían en cantidad y tipos. En los hogares con mayores ingresos se compra mayor cantidad y se congela. Las salchichas y hamburguesas son regulares en los hogares de mayores ingresos mientras que en los que no perciben PTCI son excepcionales. A diferencia de los hogares que no perciben PTCI, los que sí reciben aumentan el consumo de lácteos, carnes y frutas en ese orden de prioridad (Andíñach, 2015).

20 *“Prácticas y representaciones acerca de la comida, realizadas por los agregados familiares, reiteradas a lo largo de su ciclo de vida, tendientes a obtener, respecto de la alimentación, una gama de satisfactores para cumplir con sus fines productivos y reproductivos”* (Aguirre, 2005: 32).

Los hogares pobres no ignoran que deben comer carnes, lácteos, frutas y verduras. Su elección es racional en función de sus ingresos, siendo que al consumir más hidratos de carbono y grasas consiguen mayor saciedad y rendimiento en las comidas. Esta energía es suficiente para mantener y reproducir sus condiciones materiales de vida y su fuerza de trabajo. La deficiencia de nutrientes condiciona el desarrollo óseo, dental y cognitivo, así también, se condicionan sus interacciones sociales y las trayectorias de vida que se configuran a partir de ellas. Reproducen la energía suficiente para ciertos tipos de trabajo, que determinan sus bajos ingresos y su focalización para la mayoría de los programas alimentarios compensatorios, que a su vez reforzarán estos patrones de consumo. En estos términos es pertinente cuestionar los bajos montos de transferencia de ingreso y el fuerte hincapié en “promoción de buenas prácticas y alimentación saludable”²¹ de los programas alimentarios. Y, por otro lado, reconocer la incidencia en la calidad y cantidad de alimentos que se consumen en los hogares a partir de los PTCI que no han sido diseñados bajo el carácter de alimentarios.

5. Consideraciones finales

La discusión en torno al patrón de consumo de alimentos de los sectores sociales con menores ingresos y la disponibilidad de recursos para acceder a los mismos atravesó las modalidades de asistencia y compensación estatal desde los inicios de la intervención alimentaria en Argentina.

Desde los años treinta se identificaron intervenciones en las que el problema alimentario se atribuyó al desconocimiento, ignorancia y deficiente administración de los recursos en los hogares. De manera explícita se sostuvo que el aumento de los ingresos no garantizaría mejores condiciones en la alimentación. Desde esta perspectiva se implementaron talleres y capacitaciones sobre cómo alcanzar una alimentación adecuada mediante una “correcta” administración de los recursos, implementando no solo una modalidad prescriptiva respecto a la comida, sino también de auto-responsabilidad sobre los hogares, ocluyendo el carácter estructural del problema alimentario. La cuestión cristaliza las relaciones entre producción, distribución, comercialización y consumo de alimentos interviniendo directamente sobre las condiciones de vida y de reproducción de la fuerza de trabajo de amplios sectores sociales. En este sentido, el acceso a los alimentos depende tanto de los ingresos disponibles y de la capacidad de compra, como de los precios que el mercado dispone y el Estado regula.

21 Para ampliar ver: <http://www.desarrollsocial.gob.ar/alimentacion>. Fecha de consulta, 11/11/2017.

Al describir las diferentes intervenciones que se implementaron en Argentina y que permanecen vigentes aún en la actualidad, se observó en primer lugar la permanencia de modalidades que se enfocan en capacitar, enseñar, y prescribir las prácticas alimentarias. En segundo lugar, se destacaron programas que depositan la auto responsabilidad de las condiciones alimentarias al interior del hogar. Y, en tercer lugar, es importante enfocar el análisis en los PTCI que se implementaron de forma masiva en los últimos años. Los PTCI son disruptivos a las trayectorias de programas reseñados en este capítulo, ya que al incrementar el ingreso de los hogares se efectivizan más recursos para el acceso a los alimentos en el mercado.

En este contexto es pertinente observar que los PTCI, ampliamente masivos, no son diseñados como programas alimentarios, pero tienen gran incidencia sobre los hogares en los que focalizan estos últimos. Inclusive el CP prescribe desde su diseño que el dinero trasferido debe ser utilizado únicamente para alimentos, productos de limpieza e higiene personal, útiles escolares y combustible para cocinar. A su vez, en las entrevistas emergió de forma constante la utilización de los ingresos de CP y AUH en alimentos. Mientras, los programas diseñados como alimentarios transfieren muy bajos ingresos y persisten en las modalidades de promoción de las buenas prácticas y alimentación saludable.

Por otro lado, la discusión se centra en cómo los ingresos son utilizados en el mercado y en qué medida se garantizan patrones de alimentación adecuados para la reproducción de la vida. En torno a los PTCI subyace la idealización de que garantizan autonomía en la elección de los alimentos en contraposición a las entregas de cajas o bolsones con alimentos secos pre-determinados por la intervención estatal. Sin embargo, mediante la bancarización y el uso de tarjetas magnéticas, se ocuyen actores e intereses económicos que expropián las energías biológicas y sociales de los sectores sociales con menores ingresos.

Los alimentos ricos en proteínas, vitaminas y micronutrientes son los más caros del mercado y difíciles de obtener mediante las prestaciones estatales. “El mercado produce energía barata para distribución masiva e implementa, a través de la publicidad, las formas de generar una demanda a la medida de la oferta (...) los alimentos más baratos, aquellos que consumen los pobres son hidratos de carbono, grasas y azúcares” (Aguirre, 2011: 60).

En este contexto, la elección de alimentos comienza a limitarse en función de los montos disponibles de las tarjetas, los lugares habilitados para utilizar posnet y la oferta que realiza el mercado. La calidad de los alimentos, los tipos de publicidad, los tipos de ofertas que se implementan en las fechas de cobro y las

características nutricionales de los productos también componen el entramado de relaciones sociales que configuran los patrones alimentarios de los sectores sociales con menos ingresos.

A partir de la bancarización de los destinatarios se direccionan las fechas en las que se realizan los consumos, los lugares habilitados para realizar las compras, los tipos de productos que componen las ofertas, tanto en cantidad de productos iguales, como en segundas marcas o calidad de los alimentos. Se trata más de un mecanismo de consumo compensatorio al capital (De Sena y Scribano, 2014) que, de compensación a las necesidades alimentarias, en tanto se garantiza el dinamismo económico en determinados espacios (bancos, supermercados, primeras y segundas marcas de alimentos) mientras que en los hogares se ha reforzado el consumo de comidas rendidoras, que dan saciedad y que sean baratas.

Siguiendo a Titmus (1981), es importante ser críticos respecto a la “política social” y no revestirla de un halo de altruismo, preocupación por los demás e igualdad. “Algunos países latinoamericanos disponen, de programas de previsión que actúan como multiplicadores ocultos de desigualdad: transfieren los recursos de los pobres a los ricos” (Titmus, 1981: 32). La cuestión alimentaria, en tanto cuestión social, es subsanada desplazando la definición de destinatario del programa en tanto portador del derecho a la alimentación hacia la configuración de un actor que, en tanto consumidor, es bancarizado y paulatinamente abandona las compras de los alimentos en el mercado informal para ir accediendo e insertándose en el mercado registrado.

Transferir recursos de pobres a ricos también se vincula con mantener amplios sectores de la población en las mínimas condiciones de reproducción de la vida y de su fuerza de trabajo, garantizando así un precio de la misma conveniente al capital. Desde esta lectura sociológica, las estrategias de consumo están limitadas por las estrategias de supervivencia que permiten reproducir las condiciones materiales de vida en el modelo de acumulación vigente. La elección de los alimentos en el mercado dice más sobre la complejidad estructural y la red de relaciones sociales, atravesadas por el interés y la ganancia, que condicionan el consumo, y señala menos, sobre la falta de autonomía y conocimiento para la elección de los mismos.

Bibliografía

- AGUILAR, P. (2015) Hogares, alimentación y salarios: La encuesta higiénico-económica del Instituto Nacional de la Nutrición. *Avances del Cesor*, N° 12 (13) 159-180 pp.
- AGUIRRE, P. (1990) “El Pan “Programa alimentario nacional” Informe sobre su implementación entre los años 1984-1990. Buenos Aires.
- _____ (2004) *Ricos flacos y gordos pobres. La alimentación en crisis*. Buenos Aires: Ed. Capital intelectual.
- _____ (2005) *Estrategias de consumo: qué comen los argentinos qué comen*. Buenos Aires: Mino y Dávila.
- _____ (2011) Reflexiones sobre las nuevas formas del hambre en el siglo XXI: la obesidad de la escasez. En: Boletín Científico Sapiens Research, Vol. 1 (2) 60-64pp.
- ANDIÑACH, R. (2014) *Impacto de la Asignación Universal por Hijo y el Programa Ciudadanía Porteña en el consumo de alimentos*. Tesis de Maestría. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires.
- BRITOS, S., O'DONNELL, A., UGALDE, V. y CLACHEO, R. (2003) *Programas alimentarios en Argentina*. Buenos Aires: CESNI.
- BRITOS, S., CHICHIZOLA, N., FEENEY, R., MAC CLAY, P. y VILELLA, F. (2015) “Comer saludable y exportar seguridad alimentaria al mundo”. Documento de Proyecto. Buenos Aires: Cepea. Universidad Austral.
- CECCHINI, S. y MADARIAGA, A. (2011) “Programas de Transferencias Condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe”. *Cuadernos de la CEPAL*. Disponible en: <http://www.cepal.org/dds/noticias/paginas/6/28106/protsoconoctr.pdf>. Fecha de consulta, 01/06/2017.
- CEPAL/OIT (2014) “Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral”. Disponible: http://www.ilo.org/Search5/search.do?searchWhat=programas+de+transferencias+condicionadas&locale=es_ES. Fecha de consulta, 01/06/2017.
- CLEMENTE, A. (2010) *Necesidades sociales y programas alimentarios. Las redes de la pobreza*. Ed. Espacio, Buenos Aires
- DANANI, C. (2009) “La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización”. En Chiara, M y Di Virgilio, M (org.) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Bs. As. Ed. Prometeo. Universidad Nacional de General Sarmiento.
-

- DE CASTRO, J. (1955) *Geopolítica del hambre*. Buenos Aires: Editorial Raigal.
- DE SENA, A. y SCRIBANO, A. (2014) “Consumo Compensatorio: ¿Una nueva forma de construir sensibilidades desde el Estado?”. *Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad - RELACES*, N°15. Año 6. Agosto - Noviembre 2014. Córdoba. ISSN:1852.8759. pp. 65-82. Disponible en: <http://www.relaces.com.ar/index.php/relaces/article/view/335>. Fecha de consulta, 01/06/2017.
- ESCUADERO, Pedro (1939) *La alimentación de la familia en Buenos Aires*. Ministerio de relaciones Exteriores y Culto, Instituto Nacional de la Nutrición. Buenos Aires.
- _____ (1940) “La tercera conferencia internacional de la alimentación”. *Síntesis de sus deliberaciones. Conclusiones que se desprenden. Boletín oficina sanitaria Panamericana*. Año 19, N° 4, pp.330-336. Washington.
- FAO (2014) “Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe. Hambre en América Latina y el Caribe: acercándose a los objetivos del milenio”. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/019/i3520s/i3520s.pdf>. Fecha de consulta, 01/09/2016.
- GRASSI, E. (2003) *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- GRASSI, E., HINTZE, S. y NEUFELD, M. (1994) *Políticas sociales, crisis y ajuste*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- HINTZE, S., CHIARA, M. y DI VIRGILIO, M. (2002) “Políticas alimentarias”. Jornadas de Discusión: Hacia el Plan Fénix. De la crisis actual al crecimiento con equidad, FCE-UBA, abril. (Papper)
- IERULLO, M. (2010) “El proceso de consolidación de los programas de asistencia alimentaria en Argentina (1984-2007)” En Clemente, A. (Coord.) *Necesidades sociales y programas alimentarios. Las redes de la pobreza*. Espacio Editorial. Buenos Aires.
- LAVA, M. (2014) “Un recorrido posible por las políticas alimentarias. El caso de los programas y planes nacionales argentinos desde la década del ochenta hasta la actualidad”. En: De Sena, A. (Edit.) *Las políticas hecha cuerpo y lo social devenido emoción*. Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editorial
- MERKLEN, D. (2005) *Pobres ciudadanos*. Buenos Aires: Editorial Gorla.
- MACEIRA, D. y STECHINA, M. (2008) “Salud y nutrición. Intervenciones de política nutricional en veinticinco años de democracia”. *Políticas Públicas Análisis* N°50

- CIPPEC. Disponible en: <http://www.cippec.org/-/intervenciones-de-politica-nutricional-en-25-anos-de-democracia>. Fecha de consulta, 05/01/2017.
- PATTI, M. (2015) “Una descripción y caracterización del Programa de Transferencias Condicionadas ‘Ciudadanía Porteña - Con todo derecho’”. *De prácticas y Discursos*. Año 4, Número 5, Julio-diciembre, 2015. Universidad Nacional del Nordeste. Resistencia, Argentina.
- ROZAS PAGAZA, M. (2001) *La intervención profesional en relación con la cuestión social. El caso del Trabajo Social*. Espacio. Argentina.
- TITMUS, R. M. (1981) *Política social*. España: Edit. Ariel.

Fuentes

- ANSES- Compatibilidad de programas y proyectos. Disponible: <http://www.anses.gov.ar/archivos/archivoPrestacion/PROGRAMAS%20Y%20PROYECTOS%20COMPATIBLES%20AUH.pdf>. Fecha de consulta, 01/06/2017.
- FUNDACIÓN DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS LATINOMAERICANAS (2017) Parte N° 91 Valorización de la Canasta Básica Alimentaria y Canasta Básica Total para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Disponible en: http://www.fiel.org/publicaciones/canasta/CAN_BAS_1483644615759.pdf. Fecha de consulta, 25/06/2017.
- SISTEMA INTERNAL DE COORDINACION DE POLITICAS SOCIALES. MINISTERIO DE HÁBITAT Y DESARROLLO HUMANO (2017) Monitoreo Ciudadanía porteña y Estudiar es trabajar. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.buenosaires.gov.ar/desarrollohumanoyhabitat/gestionestrategicadepolicassociales/evaluacion-y-monitoreo-de-programas-sociales>. Fecha de consulta, 25/06/2017.
- Resolución ANSES N° 33/2017. Disponible: <http://www.anses.gov.ar/archivos/cartilla/MONTOS%20AAFF-AAUU%20percibidas%20desde%2003-2017.pdf>. Fecha de consulta, 01/06/2017.
- LEGISLATURA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES
LEY N° 1878/05 http://www.buenosaires.gov.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.

Los tránsitos por la inestabilidad: Hacia un abordaje de las políticas sociales desde las sensibilidades

Rebeca Cena¹

Introducción

Desde hace algunos años el Grupo de Estudios sobre Políticas Sociales y Emociones (GEPSE) ha documentado que las políticas sociales no contributivas se han extendido como los modos de abordajes de una de las problemáticas derivadas de la cuestión social: la pobreza y el empleo informal. Este tipo de políticas sociales no contributivas, han adquirido diferentes perfiles: como las transferencias monetarias condicionadas (De Sena, 2015; Cena, 2015), los denominados ingresos ciudadanos o rentas básicas (De Sena, 2016), los programas alimentarios (Sordini, 2016), los subsidios al consumo (Cena y Chahbenderian, 2012; Cena, Chahbenderian, D'hers, y De Sena, 2014; Chahbenderian, 2015; Chahbenderian y Mattei, 2013; Dettano, 2015) la cooperativización de movimientos sociales vía subsidio estatal y, al parecer, por el número masivo de poblaciones destinatarias, los montos de financiamiento y su perdurabilidad en el tiempo, este tipo de intervenciones sobre las poblaciones parece ser que han llegado para quedarse (Scribano, 2015). En este sentido, las políticas sociales se imponen como objeto de estudio sociológico en las sociedades contemporáneas, devolviendo la pregunta por las posibilidades y límites de la existencia de las sociedades en tanto tales, es decir, como resultado de relaciones de interdependencia que transitan el intrincado sendero entre la cohesión y el conflicto social (Offe, 1990).

En este marco es que en este capítulo me propongo recuperar la dimensión tensional y contradictoria de las políticas sociales, pues, al decir de Faleiros (2000)

¹ Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, Magíster en Derechos Humanos y Democratización para América Latina y el Caribe por la Universidad de San Martín y Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de Villa María. Becaria Postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Docente regular de la Universidad Nacional de Río Cuarto. Integrante del Centro de Investigaciones y Estudios Sociológicos. Editora de la Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad. rebecena@gmail.com

“no son instrumentos de realización de un bienestar abstracto, no son medidas buenas en sí mismas [...] Tampoco son medidas malas en sí mismas” (44). En esa dimensión tensional es que las políticas sociales, por un lado, contribuyen a la producción y reproducción de los capitalistas asumiendo los costos no rentables para el capital (por ejemplo, infraestructura básica), y a la producción y reproducción de las poblaciones abordando algunas de las reivindicaciones populares. Por otro lado, contribuyen al manejo del conflicto social derivado de la contradicción constitutiva del Estado Moderno-Capitalista y garantizan la estabilidad del régimen de acumulación a largo plazo.

En un segundo nivel de complejidad, me interesa advertir que las intervenciones estatales materializadas en las políticas sociales no afectan cuerpos inertes o inanimados. Implican la puesta en diálogo de cuerpos/emociones con trayectorias, enclavados, partes de determinados tiempos/espacios que no hacen más que resignificar y complejizar lo que las políticas sociales “son” en términos de lo que el abordaje de la complejidad de lo social requiere. En este sentido, comenzar a delimitar un objeto de lo social desde la sociología como son las políticas sociales significa poder problematizar, al menos, a) su inscripción sistémica en tanto parte nodal de los regímenes de acumulación capitalistas; b) dar cuenta de las redes institucionales involucradas en su puesta marcha y a partir de las cuales se producen y reproducen; c) a nivel interaccional y de los agentes intervenidos, la afectación de los cuerpos/emociones y los entramados relacionales a los que da lugar. De allí que en este capítulo trabaje con las sensibilidades de las poblaciones destinatarias de un tipo particular de políticas sociales recuperando la trama teórico-conceptual en la cual se inscriben.

En este capítulo me propongo, entonces, exponer algunas de las dimensiones analíticas vinculadas a la problematización de un tipo particular de política social desde las sensibilidades de las poblaciones destinatarias. Trabajo con la rama de las políticas sociales denominadas asistenciales y dentro de ellas con los conocidos y extendidos a nivel mundial (De Sena, 2016) Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos (PTCI). Lo aquí presentado es el resultado, por un lado, de un trabajo de campo emprendido entre los años 2013 y 2015 en tres centros urbanos de la provincia de Córdoba como lo son las ciudades de Villa María, San Francisco y Córdoba Capital, en el marco de las actividades realizadas en mi tesis doctoral con financiación del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. En dicho contexto trabajé con una serie de entrevistas en profundidad realizadas a personas destinatarias de este tipo de políticas sociales. Por otro lado, es el resultado de un trabajo de indagación y problematización

colectivo que el Grupo de Estudios sobre Políticas Sociales y Emociones del Centro de Investigaciones y Estudios Sociológicos viene realizando, al menos, desde 2010.

Como estrategia expositiva propongo en primer lugar delimitar a las políticas sociales en tanto objeto de estudio sociológico; en segundo lugar, exponer los aportes que las teorías sociológicas de los cuerpos/emociones le ha realizado al campo de estudio; en tercer lugar, proponer un modo de entender desde este constructo teórico-conceptual a las sensibilidades; en cuarto lugar, explicitar las decisiones metodológicas involucradas en el trabajo de campo; en quinto lugar, presentar algunas dimensiones centrales producto del análisis de las narraciones de las entrevistadas; por último, ofrecer una serie de reflexiones finales.

Las políticas sociales como objeto de estudio

La intención de abordar las políticas sociales en tanto objeto de estudio para la sociología radica en la posibilidad enfrentar el acto cognoscitivo de construcción de conocimiento de un objeto de lo social. El nacimiento de las políticas sociales de la mano de la conformación del Estado moderno-capitalista, da cuenta de la existencia de éstas como objetos sociales desde, al menos, finales del siglo XVI con las Leyes de Pobres (Trabajo, 2009). Se posicionan, en otras palabras, como objetos sociales con los que se convive cotidianamente y que forman parte del mundo de la vida contemporáneo. En este sentido, ya sabemos qué son las políticas sociales y cómo es posible definir las desde el conocimiento cotidiano que de ellas se posee. Contamos con una serie de prenociones producto y productoras de la práctica, con una indiscutible autoridad derivada de su función social (Bourdieu, Chamboredon y Passeron, 2002). No obstante, el acto de construcción de un objeto de estudio vinculado a las políticas sociales implica diferenciar claramente el discurso producto de las Ciencias Sociales de aquel producto de la opinión o sentido común.

De ello se deriva que la construcción de un objeto para ser abordado científicamente no puede delegarse a las nociones utilizadas en la práctica, en la vida cotidiana. Es necesario un proceso de teorización que, en tanto sistema interrelacionado de categorías, conceptos, hipótesis y afirmaciones acerca del mundo (Archenti, 2007), permitan observar, construir lentes, que visibilicen/invisibilicen algunos aspectos del mundo social. En este punto se vuelve oportuno insistir en que el conocimiento acerca de lo social no puede reducirse a las relaciones entre subjetividades animadas de intenciones o motivaciones (Bourdieu *et al.*, 2002) tal como puede ser reducir el abordaje de las políticas

sociales a las relaciones entre quien la “gestiona” en la dependencia estatal del barrio y la persona que accede a la misma. Puesto que esas relaciones se han edificado y asentado sobre esquemas de conformación de lo social más complejos que las propias relaciones a las que dan lugar. En otras palabras, no solo implica poder definir qué se comprende por el objeto a abordar, sino cómo se inscribe en una red de conceptos en las que adquiere sentido a partir de una particular problemática teórica.

Por consiguiente, la insistencia que en diferentes espacios (De Sena, 2014; Cena, 2015) hemos realizado por inscribir la discusión de las políticas sociales en la noción de cuestión social y régimen de acumulación adquiere toda razón de ser. Se vuelve necesario, entonces, construir las políticas sociales en tanto objeto de estudio, insertas en redes de relaciones de conceptos más amplias donde adquieren sentido y complejidad. Ello requiere volver la mirada sobre lo que algunos colegas han denominado las dimensiones micro –referenciando al conjunto de acontecimientos vinculados a la reproducción de la vida cotidiana de las personas– y las macro –aludiendo al conjunto de regularidades que posibilitan la producción y reproducción de los regímenes de acumulación– dinámicas de la cuestión social.

Abordar la complejidad que significa la construcción de las políticas sociales requiere, al menos, tener presente las siguientes dimensiones:

-Las políticas sociales son producto y productoras de los regímenes de acumulación, al volverse intervenciones estatales necesarias para su persistencia a largo plazo (Offe, 1990). Pues se posicionan como una parte nodal del mismo al afectar las relaciones entre la reproducción de las poblaciones y la acumulación de capital. La existencia, permanencia y reproducción de un régimen de acumulación persiste en la medida en que su modo de funcionamiento logre determinados arreglos transitorios (Grassi, 2003) bajo parámetros preestablecidos. En este sentido, las políticas sociales enfrentan los costos no rentables para el capital, así como también responden a las exigencias de las clases trabajadoras (Faleiros, 2000);

-Se inscriben en la cuestión social en tanto concepto histórico y teórico que permite dar cuenta de la complejidad de fenómenos a los que alude, en tanto red conceptual que permite teorizar las tensiones entre conflicto y cohesión social, y dar cuenta de la complejidad que el nacimiento de “lo social” indica (Castel, 1997);

-Recuperar la dimensión territorial, dado que, las políticas sociales intervienen sobre cuerpos, situados en un lugar y tiempo; ocupan un sitio determinado pues

no están dotados de ubicuidad (Bourdieu, 1999a, 1999b) y, por lo tanto, los espacios/tiempos se vuelven significativos;

-Volver la mirada sobre los aparatos institucionales que se encuentran involucrados en sus diseños, abordajes, implementación y/o evaluaciones de las políticas sociales. Esta perspectiva busca complejizar aquellas miradas que reducen las relaciones institucionales de las políticas sociales al ámbito de los ministerios encargados de su puesta en marcha, incorporando aquellos actores institucionales que “no naturalmente” son relacionados a las políticas sociales pero que sin embargo influyen en su configuración territorial: aparato legislativo, ejecutivo y judicial, organizaciones comunitarias y no gubernamentales, centros barriales, etc.

-Centrar el abordaje en los cuerpos/emociones (Scribano, 2012) de los sujetos destinatarios, en tanto las políticas sociales afectan los modos en que se da la producción y reproducción cotidiana de la existencia de los sujetos, afectando los modos en que se edifica la vinculación con el yo, con el contexto y con otros a través de la estructuración de las sensibilidades;

-Explicitar la dimensión relacional que involucra necesariamente a las intervenciones sobre lo social, materializadas en las políticas sociales. En este sentido, si en el punto anterior aludía a una necesaria dimensión espacio/temporal de las políticas sociales, aquí me preocupa llamar la atención sobre las interacciones y relaciones que ocupar un lugar en el mundo significa. En este sentido, Bourdieu (1999a) ya advertía que no hay ocupación de un lugar sin relación y exclusión. Pues definir un determinado lugar que ocupa una política estatal; una institución que la canaliza; un agente que la gestiona diseña, recibe y/o evalúa; implica dar cuenta de la *situacionalidad*, de la existencia del agente, institución o intervención; y esa localización da cuenta necesariamente de un orden –en términos relacionales- como posición, rango, etc.;

-Referenciar los bienes y servicios que toda política social contiene en su definición y de la afectación que esa distribución realiza sobre las relaciones entre las esferas que conforman una determinada estructuración social (mercado, Estado, familia, sociedad civil) (Adelantado, 2000; Esping-Andersen, 1993; Franzoni, 2007) y en las interacciones entre los sujetos que disponen/carecen de ellos como propiedades;

-Requiere volver la mirada sobre la situación problemática identificada por la intervención estatal y el modo en que se decide abordarla, es decir, bajo los efectos ideológicos de las políticas sociales (Faleiros, 2000) de qué modos éstas disputan los términos en los que los conflictos derivados de la cuestión social

serán abordados en términos de intervenciones estatales bajo la modalidad de política social;

-Referir a los objetivos y/o metas que se proponen en tanto horizonte que guiará las formas de intervención sobre lo social, dando cuenta con ello de los modelos de sociedad deseables que las políticas sociales poseen en tanto horizonte de intervención;

-Describir los modos en que los agentes dentro de la intervención estatal se encuentran definidos, en función de cuáles atributos, disposiciones y/o carencias. Pues la definición de los “sujetos a” las políticas sociales requiere siempre dar cuenta de los modos en que “los otros” objeto de intervención adquieren entidad, existencia, materialidad para la política sociales. En otras palabras, definir, calificar, delimitar, implica siempre dar existencia desde un esquema interpretativo particular;

-Explicitar las relaciones y sistemas de relaciones conceptuales sobre las que las políticas sociales se encuentran edificadas. Pues toda intervención sobre el mundo contiene en sí misma determinados modos de comprender las maneras en que los agentes interactúan, las formas en que se logra el equilibrio entre orden/conflicto. Supone, en otras palabras, determinados esquemas de clasificación y división del mundo, que en tanto formas de operacionalizar el fenómeno/problema obedecen a determinadas imágenes del mundo desde las que se parte (Scribano, De Sena y Cena, 2015).

Estos elementos previamente aludidos permiten dar cuenta de la complejidad que requiere un abordaje sobre las políticas sociales que tomen en cuenta tanto las dimensiones micro como macro sociales que involucra. En este sentido, algunas discusiones conceptuales vinculadas a las teorías sociológicas ofrecen elementos para tensionar la complejidad aludida.

Sobre teorías sociológicas y políticas sociales

La construcción de las políticas sociales como objeto de estudio sociológico implica no solamente analizar los modos en que éstas se problematizan en términos estructurales, sino también los modos en que pueden ser interpretadas desde las grandes teorías sociológicas.

En este sentido, las herramientas teóricas de la sociología de los cuerpos y las emociones ofrecen una serie de categorías conceptuales que permiten abordar la construcción del objeto propuesta. Para ello se vuelve significativo observar las interacciones (los sujetos, las emociones), las organizaciones (instituciones) y las cuestiones sistémicas (vinculadas a los regímenes de acumulación).

Para lograr una adecuada conceptualización de las políticas sociales es necesario no solamente describir y analizar los bienes y servicios que pone a disposición de la población, sino también tener en cuenta que como toda institución (Barba Solano, 1995) implica en sí misma formas de clasificación social, la afectación de los modos de comportamiento que producen y reproducen normas e implican una particular relación de los destinatarios con el régimen de acumulación (Barba Solano, 1995). En este sentido es que el carácter sistémico de las políticas sociales implica que éstas sirvan para hacer frente a los conflictos sociales que afectan las identidades sociales (si los sujetos serán adjetivados trabajadores, beneficiarios, jefes de hogar, sujetos de derecho, ciudadanos, desocupados, etc.), tienden a regular la expresión de los conflictos sociales (por ejemplo a partir de la cooperativización de los movimientos sociales, las inyecciones monetarias masivas y los incentivos al consumo) y generan formas de vinculación de los colectivos que permiten la reproducción del orden social. En este sentido es que las políticas sociales, en tanto instituciones centrales de los regímenes de acumulación,

articulan saberes, normas, resoluciones administrativas, instituciones, organizaciones sociales y experiencias individualizantes que funcionan como un dispositivo estructurante de la acción social desde la óptica estatal y que, en conjunto, le permiten al Estado intervenir en los procesos autónomos de organización social (Barba Solano, 1995: 41).

Las políticas sociales implican determinadas imágenes del mundo, entendidas como un conjunto de presuposiciones que implican que algunos aspectos del mundo social y no otros emerjan a la vista. Permite acceder a las estructuras que soportan a modo de supuestos la intervención, es decir, al grado de visibilidad que permiten/impiden. Permite la pregunta por el mundo que se está pretendiendo intervenir, a partir de cuáles acervos de saberes. Significa hacer que las cosas pasen y tomen algún tipo de entidad en el mundo desde algún esquema interpretativo que se asume como “representación” de la realidad que se busca modificar/intervenir. La imagen del mundo define cómo se abordará la problemática y los modos en que se afectará la producción y reproducción de los cuerpos/emociones (Scribano, 2012) intervenidos. En este sentido son reelaboradas por los sujetos que sentirán, interpretarán y reaccionarán frente a las políticas sociales.

Si bien el campo sociológico atribuye la consolidación de los estudios sobre los cuerpos/emociones a mediados de los 70 del siglo XX, se han documentado ya extensos trabajos que dan cuenta de valiosos antecedentes dentro de las

teorías sociológicas clásicas (Illouz, 2007; Scribano, 2013, 2016). De allí que las definiciones de las políticas sociales revisadas las comprendan como conjunto de intervenciones estatales que afectan la regulación de la vida social, particularmente en lo referente a la producción y reproducción ampliada de la vida. En este sentido, analizar las políticas sociales desde los cuerpos/emociones se vuelve significativo puesto que: a- las políticas sociales afectan la producción de los cuerpos en tanto capacidad física de tenerse para sí y frente a otros; b- afectan también los sentires sobre el mundo: los modos en que la problemática es percibida, comprendida, experimentada y sentida. En este último sentido es que hace tiempo el GEPSE ha advertido la importancia del análisis de las políticas sociales desde la sociología de los cuerpos/emociones, puesto que se está en el mundo desde una particular posición y disposición corporal. Lo que se experimenta en términos de individualidad posee un fuerte correlato en normas, costumbres, condiciones materiales de existencia e instituciones –por ejemplo políticas sociales– de las cuales los sujetos participan (De Sena, 2014).

Esta propuesta teórica es una de las formas de complejizar los análisis al permitir dar cuenta de las estrategias que los regímenes de acumulación logran garantizar su persistencia en el tiempo. El aporte de este tipo de perspectivas reside en que el modo en como los sujetos actúan implica la forma en que ven el mundo en función de unos particulares esquemas de clasificación y división tensionados por las imágenes del mundo. Los cuerpos/emociones se posicionan como un lugar de anclaje de la regulación: el mundo es conocido por y a partir de los cuerpos/emociones, los sentidos son la base de comprensión del mundo y a partir de los cuales se configuran e incorporan las relaciones de dominación hechas cuerpo.

Políticas sociales desde las sensibilidades

La sensibilidad como abordaje teórico permite tensionar aquellas perspectivas micro y macro sociales. Pues inicialmente las sensibilidades pueden comprenderse en tanto capacidad de captar estímulos (por medio de los sentidos) y reaccionar frente a ellos en función de una serie de códigos socialmente reconocidos. La capacidad de captar estímulos externos y responder frente a ellos implica en primera medida una necesaria vinculación con un objeto, un sujeto, un contexto, una institución, etc. Esto es, relacionar la propia individualidad con algo exterior.

A nivel interaccional, las sensibilidades significan disponer de la capacidad de tomar conciencia, interpretar y responder de forma adecuada y contingente, se trata de involucrar en el análisis a las impresiones (de otros, de objetos, de

contextos, etc.) dando cuenta de las sensibilidades en tanto habilidad, destreza que permite captar, procesar y reaccionar frente a determinadas situaciones. Las sensibilidades desde estas perspectivas permiten dar cuenta del hecho de tenerse corporalmente, de dar cuenta de la propia existencia siempre en términos relacionales hacia algo/alguien exterior. Ha sido vinculada así a aquello que pasa por el cuerpo, que afecta y al mismo tiempo es afectado por el cuerpo. Tal afectación repercute en el modo en cómo los sujetos se ven y entienden, produciendo efectos sobre sí mismos y sobre el mundo que los rodea. Constituye, en otras palabras, un saber que se ejercita en el cuerpo a partir de un sentido perceptivo de éste (Gallo, 2014).

Las sensibilidades se edifican conceptualmente como una superficie producida a partir de una serie de “códigos” que encarnan al hombre, que le proveen criterios de selección afectiva. Dichos códigos operan con un grado variable de inconsciencia. En este sentido es que la sensibilidad se presenta también como una facultad que ordena, selecciona, dota de sentido a la experiencia del hombre desde lo afectivo. Y en tanto facultad se posiciona como condición formal del sentir y del modo en que somos afectados por el contexto.

En este punto comienza a intuirse este rol ambiguo de las sensibilidades en tanto disposición del sentir (producto de una construcción y no cesa de estarlo, en tanto esquema móvil y cambiante) y como consustancial, en tanto tendencia reproductiva que tiende a establecerse, fijarse. En otras palabras, la sensibilidad constituye una superficie a partir de la cual las diferentes experiencias de los sujetos son ordenadas. Dichas superficies poseen “estructuras” o imágenes del mundo (Scribano, 2000) —a partir de las cuales los cuerpos son afectados— variables y sociales, es decir, se encuentran socialmente conformadas aunque al arrojar determinadas sensibilidades desde la experiencia de los sujetos éstas son percibidas como “naturales”, propias, individuales, originales.

La sensibilidad, por lo tanto, es en primer lugar una habilidad, una facultad, una superficie que, producto de los intercambios con el contexto, habilita determinadas respuestas frente a los estímulos recibidos desde el exterior. Ese recibir se vincula a la capacidad de percepción de determinadas impresiones generadas. La sensibilidad pues en tanto facultad se ubica más acá y más allá (*sensu* Scribano) de las percepciones: habilita/inhabilita la percepción de determinados fenómenos y en consecuencia las respuestas afectivas frente a ellos. Al tiempo que capacidad, facultad, en tanto forma se encuentra afectada y a su vez afecta el contexto en el cual se inserta. En este punto es que las sensibilidades no solamente se vinculan al concepto de imagen del mundo expuesto anteriormente, sino que

también se traducen, guían y orientan prácticas concretas. En otras palabras, en tanto forma emerge como resultado de esquemas de apreciación del mundo, que repercuten directamente en prácticas. En el caso objeto de este análisis de las personas destinatarias de los PTCI.

Que las sensibilidades se traduzcan en prácticas concretas significa que frente a un determinado “estímulo” (de un objeto, de un sujeto, de un contexto, etc.), las sensibilidades habilitarán/inhabilitarán la captación de determinados aspectos vinculados a dicha impresión, a partir de su conformación en percepciones las ordenarán y darán como resultado una práctica afectiva/emocional concreta. La sensibilidad, en tanto conjunto, opera como superficie –afectada y afectante en el contexto– en la cual se inscriben impresiones, percepciones y sensaciones (Scribano, 2009).

Puesto que los modos en que los agentes conocen el mundo dependen de sus disposiciones corporales, el modo en cómo se da la actuación en el mundo se encuentra fuertemente vinculado a cómo el mismo es visto y dicha visión se encuentra conformada a partir de esquemas de clasificación y división del mundo contenidos en las imágenes del mundo. De allí que

[l]o que sabemos del mundo lo sabemos por y a través de nuestros cuerpos, lo que hacemos es lo que vemos, lo que vemos es como dividimos el mundo. En ese “ahí-ahora” se instalan los dispositivos de regulación de las sensaciones, mediante los cuales el mundo social es aprehendido y narrado desde la expropiación que le dio origen a la situación de dominación (Scribano, 2007a: 5).

En todos estos casos, las problematizaciones realizadas a través del concepto, ubican a la sensibilidad a partir de los sentidos de los sujetos, condición de posibilidad para recibir los estímulos del mundo social. Se exponen al ambiente y a los otros. Así, la sensibilidad implica afectación, reacción e interacción. Se enmarca y desenvuelve en una trama de relaciones y conexiones, cuyo locus es el cuerpo haciendo de lo sensorial una experiencia inteligible y narrable (Scribano *et al.*, 2015).

La existencia del mundo se da por y a partir de los sentidos y sensaciones que habilitan su percepción. Dicha percepción no es “directa” sino “direccionada” a partir de las interpretaciones desde las diferentes condiciones y posiciones de los agentes. De allí que las posibles intervenciones de los mecanismos de poder sobre las sensibilidades devuelvan la mirada hacia los procesos de estructuración de los sentidos, percepciones y sensibilidades. Desde esta perspectiva, las sensibilidades sociales se constituyen en un objeto de estudio significativo para la sociología.

En este punto se comprende por qué los abordajes de las políticas sociales desde las sensibilidades se vuelven significativos. Antes de explicitar las sensibilidades narradas por las personas destinatarias de los PTCI, se expone la estrategia metodológica que guio parte del trabajo aquí expuesto.

Contexto de realización del trabajo y metodología

Este trabajo es una relectura de los datos producidos en el marco de mi tesis doctoral para acceder al grado de doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, en el marco de una beca doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

Se trabajó con una serie de entrevistas² realizadas a personas que estuvieran recibiendo algún tipo de PTCI y que pertenecieran a 3 centros urbanos de la provincia de Córdoba: la ciudad de Villa María, la ciudad de San Francisco y la ciudad de Córdoba Capital. Los tres espacios socio-urbanos forman parte de las diez ciudades con más habitantes de la provincia (OIR, 2013). Se trabajó con entrevistas realizadas entre los años 2013 y 2015. Particularmente en la provincia con la que se trabajó, los PTCI del período analizado han centralizado el 8.2% del total nacional, siendo la tercer provincia con más cantidad de destinatarios luego de la provincia de Buenos Aires (33%) y Santa Fe (8.5%) (Observatorio de la Seguridad Social, 2011); para el año 2011 la provincia de Córdoba tenía el 44.4% de informalidad en la población ocupada, luego de la provincia de Tucumán (50.0%) y Buenos Aires (45.0%) (Contartese, Mazorra y Schachtel, 2014).

Se seleccionaron destinatarios de Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos. Éstos pueden definirse como aquellas transferencias monetarias realizadas a los hogares en condiciones de pobreza por cada niño, niña y/o adolescente hasta un determinado límite etario y de cantidad de coberturas. Este tipo de programas si bien no asumen un carácter universal, pueden conceptualizarse como masivos (De Sena, 2011) debido al número creciente de destinatarios que han aglutinado. Generalmente este tipo de transferencias de dinero en efectivo a los hogares requieren de la titularidad de un adulto ubicado desde el propio diseño de los PTCI en la mujer en su rol de madre, con determinadas condicionalidades vinculadas a la salud y la educación de los menores. El no cumplimiento con las condicionalidades da lugar a algún tipo de penalidad vinculada a la retención o el cese del cobro económico y se ubican dentro del régimen no contributivo de

2 Los nombres de las personas entrevistadas, así como los nombres de agrupaciones políticas a las que hacían referencia han sido reemplazados por nombres ficticios, dado que no son centrales para los objetivos aquí propuestos.

las transferencias monetarias. En la Tabla I pueden observarse los componentes constitutivos de los PTCI.

Tabla I: Componentes definitorios de los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos	
Componentes	PTCI
Cálculo de la transferencia	Transferencia por niño, niña y/o adolescente con límite
Tipo de bien o servicio transferido	Transferencia en efectivo
Cobertura	Masividad
Condiciones de acceso	Niños, niñas y/o adolescentes menores de 18/19 años pertenecientes a hogares pobres hasta 5/6
Condiciones de exclusión	mayores de 18/19 años
Exigencias	Salud y educación de los niños, niñas y/adolescentes
Objetivos	i. Incentivar el consumo por medio de la transferencia de ingresos; ii. Aliviar la pobreza por nivel de ingresos a corto plazo; iii. Interrumpir la reproducción intergeneracional de la pobreza; iv. Aumentar el capital humano de los niños, niñas y adolescentes, traducido en terminalidad educativa y controles regulares de salud; v. Disminuir el trabajo infantil; vi. Modificar los comportamientos de los hogares pobres; y vii. Proteger a los hogares identificados como vulnerables frente a los posibles golpes económicos.
Penalidad/sanción	Suspensión del cobro
Titularidad	Mujeres
% LP	25%
Pertenencia institucional	Indistinto
Modo de financiamiento	Préstamos de organismos internacionales, régimen no contributivo.
Fuente: elaboración propia en base a Cena (2017)	

Una vez esclarecidos los puntos de partida metodológicos, en la sección siguiente expondré algunas de las líneas analíticas derivadas del constructo propuesto.

Un abordaje desde las sensibilidades: el tránsito por las inestabilidades

“Miguel: Siempre hemos hablado de eso... para mi puede seguir o no, hoy día, hoy podemos cobra y el día de mañana no podemos cobra [...] Y sí, hoy tamo mañana no tamo [...] Vos no sabes si te levantas o no te levantas [...] yo siempre le apoye yo, siempre le he hablado, le decía las cosas... vos nunca espere de esto le digo...” (MC/15)

Tal como se ha advertido en las secciones anteriores, el análisis de las políticas sociales desde una perspectiva basada en la complejidad de la conformación de los fenómenos de lo social implica tensionar al menos: el lugar que éstas ocupan en términos de los regímenes de acumulación, dar cuenta de las dinámicas institucionales que afectan los modos en que las políticas sociales se resignifican a nivel territorial y advertir los diálogos con los cuerpos/emociones de las personas destinatarias de las mismas en tanto modos de transitar y experimentar la vida desde unas particulares configuraciones espacio/temporales. En este punto, la inestabilidad e intermitencia –en tanto categoría de experimentación del mundo– afecta los modos en que se da la producción y reproducción de la vida en los contextos en que se insertan las personas entrevistadas destinatarias de un PTCI. Miguel recrea en la entrevista una conversación que tuvo con su conyugue, quien es titular de un PTCI por sus cinco hijos. Él le advierte sobre las expectativas formadas alrededor de la transferencia monetaria: hoy puede estar y mañana ya no, al igual que ellos.

La inestabilidad se encuentra presente de manera continua en su ámbito cotidiano caracterizado en el apartado anterior: la inestabilidad del empleo, la intermitencia del pago del salario, de los servicios que se cortan –la luz o el gas– o no llegan, del cobro de programas sociales de los cuales se los da de baja y no se sabe bien por qué, del colectivo que ese día no pasa por el barrio por las lluvias y calles anegadas, de la salita de atención primaria de la salud donde los medicamentos no llegan y, a veces, ni el enfermero, del comedor escolar, el PAICor³ que una semana alcanza y la otra ya no. Es decir, una intermitencia significada también por y a partir de la red institucional con la que interaccionan.

3 Constituye un programa alimentario de la provincia de Córdoba implementado desde 1984 y con vigencia hasta la actualidad. Se encuentra dirigido a niños, niñas y/o adolescentes que asistan a centros educativos públicos, con el objeto de brindar asistencia alimentaria.

Las instituciones que participan de las redes de relaciones en los barrios son muchas: los centros de atención primaria de salud o salitas asistenciales, los centros de integración comunitaria, escuelas y asociadas a ellas otras organizaciones o programas que utilizan las instalaciones, iglesias, organizaciones no gubernamentales, proyectos de extensión universitarios o de voluntariado, organizaciones políticas partidarias, organizaciones de vecinos, etc. Las instituciones, y su presencia en los barrios, afectan directamente los modos en que se dan los procesos de cohesión social, debido principalmente a su influencia directa sobre los procesos de socialización (Merklen, 2005). El modo en que la vida se desarrolla a partir de las intermitencias e inestabilidades, forma parte del desarrollo de la vida cotidiana de los sujetos y afecta fuertemente sus sensibilidades respecto al futuro.

De este modo, la vida inscrita en unas determinadas geometrías corporales⁴ (Scribano, 2007b) se desarrolla con y a partir de la inestabilidad e intermitencias: “las fuentes de esta inestabilidad (tanto como de la estabilidad) para las clases populares son dos: la relación con el trabajo y las instituciones públicas” (Merklen, 2005: 176). De este modo, las condiciones de desocupación, subocupación e informalidad habitan cotidianamente el desarrollo de la vida en los barrios. Una sensibilidad vinculada a la inestabilidad atraviesa a los cuerpos de estos sujetos: por un lado, vinculado a la presencia de las instituciones y por otro, a partir de los vínculos con el mercado de trabajo.

Dicha sensibilidad atravesada por una experiencia de inestabilidad e intermitencia, afecta directamente las posibilidades y disposiciones para la acción. Como anverso frente a las situaciones de inestabilidad emerge la incertidumbre en tanto imposibilidad de vislumbrar el futuro en tanto planificación. “La incertidumbre se opone con claridad a la esperanza de progreso, pero sobre todo a la planificación, a la organización de la vida en ciclos de reproducción, al control del porvenir. Así se observa una relación de doble dimensión con el tiempo organizado” (Merklen, 2005: 177-178).

En este escrito abordare las sensibilidades vinculadas a un tipo particular de institución, las políticas sociales de transferencias monetarias condicionadas. Las sensibilidades asociadas al estar dentro de un PTCI han brotado directamente vinculadas a la inestabilidad en relación a los gobiernos de turno. Para las personas

⁴ Desde la perspectiva del autor, las geometrías corporales pueden ser caracterizadas por las distancias y proximidades que ubican y des-ubican a los agentes. “la dominación no aparece en el cuerpo en todo tiempo-espacio de la misma manera, las marcas corporales son inscripciones socialmente establecidas por el proceso de dominación en el que está sumida una sociedad” (Scribano, 2007: 4).

destinatarias, el cobro, acceso y persistencia en el tiempo dentro de los PTCI se encuentra sujeto a la continuidad de quienes se encuentran en el poder. Si en otros contextos (Cena, 2017) hemos advertido que el cobro de la transferencia estatal era lo único seguro que ingresaba al hogar mes a mes –cuando las personas referenciaban a un presente inmediato–, cuando la narración continúa, ello adquiere otro matiz

Y yo creo que... este... que para que no saquen la Asignación no hay que cambiar, digamos, el modelo, el proyecto lo que sería todo dentro del partido A [nombre reemplazado], porque si votamos a partido b [nombre reemplazado] estamos al horno, estamos al horno, nos sacan todo, nos venden todo, nos privatizan de todo, ¿me entendés? (CSF/15).

Yo te digo, vos sabes que el otro día hablábamos de ese tema con mi marido, si entra, porque el tema es ahora es esto de la votación que si nosotras sacamos a alguien, el que entre teóricamente viene con la idea de sacar todas las asignaciones, o sea, que todos van a quedar en la nada, el problema que tiene uno, el que tiene un solo chico, no es tanto ponele en el caso nuestro, pero los que tiene cinco, seis, siete chicos que basan solamente en la asignación porque hay mamás que conozco que tiene seis chicos, una chica de acá que no la tenía, porque ella no era de acá, que la empecé a tener, ¿qué hace con los seis chicos y que no tiene digamos un, un sueldo en su casa?, y qué se yo, por ahí es muy complicado (DVM/15)

Bueno, viste que partido b [nombre reemplazado] dijo, partido b [nombre reemplazado] dijo que la, que la va a sacar, mi novio no es, no es tanto de política, porque en la familia nunca le hablaron de política como... como ahora, viste, el otro día mirábamos a partido b [nombre reemplazado] y qué se yo, viste, miralo no tiene pinta de malo y yo ¡¿qué lo vas a votar?!, le digo, ¡¿qué querés votarle y no cobrar más!?! (MSF/15)

En este sentido, la seguridad del único ingreso mes a mes, previsible dentro del hogar, queda sujeto al gobierno de turno. En el momento presente y en el futuro inmediato se cuenta con las transferencias estatales, al momento de proyectar un futuro tal vez más lejano emerge la inestabilidad en tanto sensibilidad: pues el cobro o no de los PTCI no depende, entonces, de las personas destinatarias o su ámbito de acción. Se personifica, de este modo, el acceso y persistencia dentro del

plan en un otro ajeno, en aquellas personas que se encuentren en las instituciones públicas.

En este sentido, las personas destinatarias no tienen certezas respecto a cómo se da el acceso, la persistencia y el egreso del PTCI. No queda bien en claro cuáles son los requisitos de acceso, el alcance (universal o masivo) de la política en cuestión, las razones de las bajas, los medios e instrumentos de reclamo. En el marco de trayectorias marcadas por las inestabilidades previamente descritas, el PTCI es percibido también como inestable.

Esta inestabilidad y escaso esclarecimiento respecto a los mecanismos de acceso y persistencia dentro del PTCI, emergen bajo otra forma: el azar. Para Constanza, el haber accedido a la transferencia estatal se encuentra directamente vinculado a una eventualidad:

No, porque resulta que yo me enteré en la televisión que sabía, que daban la asignación por hijo y bueno, y ahí no más me fui, me anoté y salí, y ahí no más empecé a cobrar [...] Sí, hay algunas que no han salido, pero yo justo me anoté y salí, primero cobré en Alta Córdoba, ahí y después hice todos los papeleríos para ir a cobrar acá o cobrar por cajero automático (CC/15)

Para Constanza,⁵ encontrarse dentro del PTCI se vincula directamente con un salir, como si el acceso a la transferencia estatal dependiera no de condiciones claramente establecidas y especificadas en los requisitos de acceso, sino por el contrario del azar, la eventualidad o la discrecionalidad de quien lo administra.

Esta sensibilidad se encuentra acompañada por otro tipo de sensibilidades relacionadas al miedo e inseguridad. Quienes se encuentran cobrando un PTCI perciben que la transferencia puede acabarse, que no sabrían qué hacer frente a ese eventual escenario. Estas sensibilidades adquieren significación en el contexto en el cual se inscriben: algunos casos constituyen la cuarta generación familiar dentro de un plan estatal, esto es, que sus abuelas, sus madres y ellas han sido destinatarias de un PTCI, a ello se suma la percepción anterior de otros programas sociales que se han interrumpido, les han dado de baja sin información ni explicación:

[haciendo referencia a la tarjeta social] *Con otro, porque había otra, las cambiaron, se hizo un lío ahí porque había gente que estaba comprando que ahora no, no aparecía, mi hermana nunca apareció más, eeeh... [...] Claro, es como que vos, en la primera sí, pero en la segunda cuando ella fue a hacerse*

⁵ Los nombres son ficticios.

esta, porque antes había otra, eeh, no estaba anotada, no aparecía, no figuraba entonces quedó mucha gente sin figurar que tenía que ir al ANSES volver a hacer todo un trámite, qué se yo, bueno la cuestión que esta es que estuvo dos meses creo que después de que salió y no se vio más, no estuvo más habilitada en los supermercados [...] Y ahora supuestamente vino otra, que sería como la misma de esta, que tengo que ir a buscarla pero yo leí los carteles en los supermercados y todavía no están (DVM/15)

De este modo, las sensibilidades asociadas a la intermitencia e inestabilidad de los PTCI, se contextualiza en espacios territoriales donde la presencia de otras instituciones es inestable e intermitente y en aquellas situaciones donde la recepción de un plan pasado ha adquirido idénticas características.

El percibir y persistir dentro de los PTCI, como así también acceder con éxito a los otros recursos estatales implica una determinada conciencia práctica (*sensu* Giddens, 1997) que les permite a las y los destinatarios/as desenvolverse. Este conocimiento alrededor del funcionamiento de los diferentes planes estatales, implica ser capaz de establecer e identificar su utilidad –en tanto conocimiento adquirido– y utilizarlo –en tanto acción– como parte y resultado de las acciones cotidianas o rutinarias de los sujetos.

La intermitencia e inseguridades asociadas a la persistencia y continuidad en el tiempo de las transferencias estatales forma parte de esa conciencia práctica en tanto diálogo tensionante con las trayectorias familiares, sociales, barriales y personales dentro de las diferentes prestaciones estatales.

Reflexiones

Desde hace algún tiempo el Grupo de Estudios sobre Políticas Sociales y Emociones (GEPSE) del Centro de Investigaciones y Estudios Sociológicos (CIES) ha desarrollado una línea de investigación vinculada a la mirada de y sobre las políticas sociales desde la sociología, profundizando en la tensión con las teorías sociológicas de los cuerpos/emociones. En esta dirección, se ha sostenido que las políticas sociales son parte de los procesos de producción y reproducción de las sociedades al afectar la producción y reproducción de la vida social/individual, aludiendo con ello a un espacio de problematización que rechaza cualquier pretensión cartesiana de escisión entre cuerpos y emociones. Esto es, las políticas sociales dialogan y tensionan los modos en que se da la configuración de los cuerpos/emociones en las sociedades contemporáneas.

Complementariamente con ello, las políticas sociales asumen otro rasgo tensional al permitir problematizar los procesos de estructuración social vinculados a la contradicción constitutiva conceptualizada como cuestión social, con los modos en que las poblaciones experimentan, sienten, actúan y producen sus vidas en contextos influenciados o influenciables por las políticas sociales. En este sentido, las políticas sociales en tanto instituciones de las sociedades contemporáneas permiten problematizar tanto a nivel macro como micro los modos en que se da la producción de la vida.

De allí que en este escrito haya intentado recuperar este doble espacio tensional de las políticas sociales a partir de un particular constructo teórico que las aborda desde una posición crítica y dialéctica que pretende dar cuenta de la complejidad que implican. En este punto es que se vuelve significativo mencionar que la problematización de las políticas sociales desde las sensibilidades devuelve la mirada hacia los procesos de estructuración social puesto que no hay posibilidad de repensar los regímenes de acumulación sino es en alusión a los impactos, tensiones y diálogos que establecen en y sobre los cuerpos/emociones de las poblaciones afectadas.

Junto con ello, unas particulares sensibilidades emergen alrededor de los PTCI posicionadas desde lo efímero, lo inestable e intermitente, en contextos caracterizados por una débil presencia institucional; y por lo tanto, las políticas sociales se han percibido como en el mismo sentido. De allí que este escrito se haya titulado “el tránsito por las inestabilidades”

El primer rasgo de inestabilidad emerge de la mano de los gobiernos de turno. Para las destinatarias de los PTCI, el acceder y perdurar dentro de las transferencias no contributivas se encuentra sujeto al gobierno de turno. De este modo, la seguridad del ingreso mes a mes que permite en algunos casos realizar planificaciones a mediano plazo en los gastos familiares (Cena, 2017) se tensiona con la estabilidad o no del gobierno de turno. En este sentido, se convive con el temor de que si se va quien hoy ocupa puestos de poder se lleve junto con ello los ingresos familiares.

El segundo aspecto vinculado a los tránsitos por la inestabilidad se anuda a los modos en que se ha accedido al PTCI y se recorre de un “plan” a otro. Las sensibilidades acusan así vinculaciones entre el azar y el estar/permanecer dentro de un PTCI. No queda muy en claro qué han realizado, con qué criterios han sido seleccionadas y cómo es que continúan o recorren por un programa u otro, solo el hecho fáctico de que a alguien “le salió” o al alguien le han dado de baja. De este modo, desde la voz de las propias entrevistadas el estar o no dentro de un

PTCI se vincula más a los efectos del azar que a requisitos, condicionalidades y características de elegibilidad que personifican.

En este sentido, este escrito ha buscado tensionar las políticas sociales en estos tres niveles analíticos que dan cuenta de la complejidad que implican: respecto a los regímenes de acumulación capitalista, al posicionarse como elementos nodales de las sociedades contemporáneas; aludiendo a las relaciones interinstitucionales que afectan no solamente los modos en que las políticas sociales se territorializan a nivel local, sino también los significantes que crean alrededor de trayectorias de vida mediadas por diferentes “densidades” institucionales en los contextos urbanos-periféricos; las relaciones tensionantes entre las políticas sociales y los cuerpos/emociones de las personas destinatarias. En este último punto, si las políticas de los cuerpos (Scribano, 2007) se encuentran directamente vinculadas a la estructuración del poder –en tanto modo de organización para garantizar cierta disponibilidad social de los individuos– los PTCI en tanto mecanismos compensatorios (Scribano y De Sena, 2013) constituyen una vía fructífera de problematización: pues permiten acceder a la estructura de sensibilidad que las sociedades producen y reproducen para dar respuestas a las contradicciones de los procesos de estructuración que imponen a las poblaciones particulares condiciones materiales de existencia.

Bibliografía

- ADELANTADO, J. (2000). *Cambios en el Estado del Bienestar: políticas sociales y desigualdades en España* (Vol. 159). Barcelona: Icaria Editorial.
- ARCHENTI, N. (2007). “El papel de la teoría en la investigación social”. *N. Archenti, A. Marradi, & J. Piovani, Metodología de las ciencias sociales* (págs. 61-69). Buenos Aires: EMECE.
- BARBA SOLANO, C. (1995). “La política social desde una perspectiva sociológica”. *Espiral*, 2(4).
- BOURDIEU, P. (1999a). Efectos de lugar *La miseria del mundo* (pp. 119-124). Madrid: Akál.
- _____ (1999b). El espacio de los puntos de vista. *Revista Proposiciones*(29), 12-14.
- BOURDIEU, P., CHAMBOREDON, J. C., y PASSERON, J. C. (2002). *El oficio de sociólogo: Siglo XXI*.
- CASTEL, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Editorial Paidós. Buenos Aires.

- CENA, R (2015) “Programas de transferencias condicionadas de ingresos y asignación universal por hijo para protección social,¿ una ruptura en términos de política social de atención a la pobreza? *SABER. Revista Multidisciplinaria del Consejo de Investigación de la Universidad de Oriente*, 27(4), 609-616. Venezuela
- _____ (2017). “Las imágenes del mundo de los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos y las sensibilidades de las “destinatarias”: entre la producción de la vida y la reproducción del capital, Córdoba 2002-2011”. Tesis para optar por el título de Doctora en Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Mimeo.
- CENA, R., y CHAHBENDERIAN, F. (2012). “El crédito y el consumo como “condiciones” de contentar y contener a las poblaciones expulsadas”. *Boletín Onteaiken*, 14, 37-52.
- CENA, R., CHAHBENDERIAN, F., D’HERS, V., y DE SENA, A. (2014). “Programas de atención a la pobreza y consumo: lógicas circulares de satisfacción/insatisfacción” En A. De Sena (Ed.), *Las políticas hecha cuerpo y lo social devenido emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales*. (pp. 223-249). Córdoba: Estudios Sociológicos Editora/Universitas. Editorial Científica Universitaria.
- CHAHBENDERIAN, F. (2015). “La financiarización de los pobres en América Latina: Una aproximación desde las imágenes del mundo que crean los organismos multilaterales de crédito” En R. Sanchez Aguirre (Ed.), *Sentidos y sensibilidades : exploraciones sociológicas sobre cuerpos-emociones* (pp. 97-120). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.
- CHAHBENDERIAN, F., y CASTRO MATTEI, R. C. (2013). “¿ Crédito o subsidio? Algunos aspectos introductorios de los créditos a los que acceden las destinatarias de los Programas de Transferencia Condicionada de Ingreso”. Paper presented at the X Jornadas de Sociología.UBA. Ciudad de Buenos Aires
- CONTARTESE, D., MAZORRA, X., Y SCHACHTEL, L. (2014). “La informalidad laboral en la Argentina. Segmentos y evolución”. En *III Jornadas Nacionales sobre estudios regionales y mercados de trabajo*. Universidad Nacional de Jujuy (Facultad de Cs. Económicas y Unidad de Investigación en Comunicación, Cultura y Sociedad de la Facultad de Humanidades y Cs. Sociales) y Red SIMEL.
- DE SENA, A. (2014). *Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido emoción*. Buenos Aires: Estudios sociológicos editora.

- _____ (2011) “Promoción de Microemprendimientos y políticas sociales: ¿Universalidad, Focalización o Masividad?, una discusión no acabada”. *Revista Pensamento Plural*. Instituto de Sociología e Política. Mestrado em Ciências Sociais. Universidade Federal de Pelotas. Año 4 Numero 8 Enero- Junio 2011 Pelotas, Brasi. Pp 36-66, 2011.
- _____ (2016). *Del Ingreso Universal a las” transferencias condicionadas”, itinerarios sinuosos*. Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.
- DETTANO, A. (2015). “El consumo como significante en disputa, una aproximación desde el psicoanálisis”. *Diferencias*, 1(1).
- ESPING-ANDERSEN, G. (1993). *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Valéncia: Alfons el Magnánim.
- FALEIROS, V. d. P. (2000). “Las funciones de la política social en el capitalismo” En C. y. B. Montaña, E (Ed.), *La política social hoy* (pp. 103-118). San Pablo: Cortez.
- FRANZONI, J. M. (2007). *Regímenes de bienestar en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina, CeALCI.
- GALLO, L. E. (2014). “Expresiones de lo sensible: lecturas en clave pedagógica”. *Educação e Pesquisa, São Paulo*, 40(1), 197-214.
- GRASSI, E. (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal: la otra década infame* (Vol. 1). Buenos Aires: Espacio.
- ILLOUZ, E. (2007). *Intimididades congeladas: las emociones en el capitalismo*: Katz Editores.
- MERKLEN, D. (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*: Ed. Gola.
- OBSERVATORIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2011) (acceso 12/05/2012) “Asignación Universal por Hijo para Protección Social: una política de inclusión para los más vulnerables”. [Documento www] Disponible en: <http://observatorio.anses.gob.ar/files/subidas/AUH%20para%20Protecci%C3%B3n%20Social.pdf>
- OFFE, C. (1990). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid, Alianza.
- PELLON, I. (2016). “Acción colectiva, conflicto social y políticas sociales. Contorneando el conflicto por la basura en la ciudad de Córdoba”. *Conjeturas Sociológicas*, 4(9), 46-67.

- SCRIBANO, A. (2000). "Pobreza, ciencias sociales y filosofía: hacia un análisis de los supuestos antológicos de los estudios de pobreza". *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Jujuy*(15), 97-119.
- _____ (2009). "A modo de epílogo: ¿Por qué una mirada sociológica de los cuerpos y las emociones?". En C. C. Ed (Ed.), Scribano, A y Figari, C.(comps.). *Cuerpo (s), Subjetividad (es) y Conflicto (s): Hacia una sociología de los cuerpos y las emociones desde Latinoamérica*. (pp. 141-151). Buenos Aires.
- _____ (2012). "Sociología de los cuerpos/emociones". *Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad*, 4(10), 91-111.
- _____ (2013). *Teoría social, cuerpos y emociones*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ESEditora.
- _____ (2016). *Sociología de las emociones en Carlos Marx*. Raleigh: Editorial Contra-Corriente.
- _____ (2007a). La Sociedad hecha callo: conflictividad, dolor social y regulación de las sensaciones. Scribano (compilador), *Mapeando Interiores. Cuerpo, Conflicto y Sensaciones*. Córdoba: Jorge Sarmiento Editor.
- _____ (2007b)." ¡ Vete tristeza... viene con pereza y no me deja pensar!... hacia una sociología del sentimiento de impotencia".En R., Luna Zamora y A., Scribano (Comp.), *Contigo Aprendí. Estudios sociales sobre las emociones*, Copiar-Universidad de Guadalajara-CEA-CONICET, Guadalajara.
- _____ (2015). "Comienzo del Siglo XXI y Ciencias Sociales: Un rompecabezas posible". *Polis (Santiago)*, 14(41), 209-221.
- SCRIBANO, A., DE SENA, A., y CENA, R. (2015). "Social policies and emotions in Latin America: A theoretical approach to their analysis". *Corvinus Journal of Sociology and Social Policy*, 6(2).
- SORDINI, M. V. (2016). "La cuestión alimentaria como cuestión social. Los programas alimentarios implementados entre 1983 y 2001 en Mar del Plata, Argentina". *Azarbe*(5), 49-58.

La ayuda como eje central de las políticas de la sensibilidad de las transferencias condicionadas de ingresos

Adrian Scribano¹ y Angélica De Sena²

Introducción

En la actualidad en Argentina solo teniendo cuenta la Asignación Universal por Hijo (es decir solo uno de los programas) cuenta con casi 4.000.000 de personas que reciben una transferencia condicionada (ANSES, 2017), en la Ciudad de Buenos Aires casi 130.000 personas son receptoras del programa Ciudadanía porteña (CABA, 2017), en Latinoamérica en el 2015 los PTCI “(...) alcanzaban un quinto de la población de la región –132 millones de personas y 30 millones de hogares– con una inversión correspondiente al 0,33% del PIB regional, es decir 153 dólares per cápita.” (Cecchini y Atuesta, 2017: 7) lo cual releva de profundizar alguna justificación de por qué prestarles atención desde la sociología.

En otros lugares lo autores del presente capítulo hemos hecho evidente las estrechas conexiones entre políticas sociales y políticas de las sensibilidades desde la mirada de la sociología de los cuerpos/emociones. (De Sena, 2014, 2016; Scribano, 2013, 2016; Scribano y De Sena, 2014, 2012).

Brindar ayuda al desvalido, necesitado y/o carenciado es una práctica milenaria que hunde sus raíces en las tradiciones filosóficas y religiosas de oriente y occidente. Existe además una larga historia sobre la caridad, filantropía y la beneficencia como prácticas sociales, comportamientos de clase y/o mecanismos de control y pacificación social.

Ayudar es una práctica social que se funda en, al menos, dos supuestos de interacción: el reconocimiento y la desventaja. Por un lado, es una acción a través de la cual incorporamos a un agente social en nuestro sistema de identificación y proximidad. Por otro lado, es un gesto de aceptación vincular de la desventaja

1 Investigador principal CONICET-IIGG, UBA; CIES. adrianscribano@gmail.com

2 UNLaM; UBA; CIES. angelicadesena@gmail.com

experimentada por alguno o algunos involucrados en la relación.

Tal vez un recorrer algunos senderos de la etimología de ayuda y ayudar permita comprender mejor sus tramas actuales con las sensibilidades y las vivencias:

“Ayuda”: Etimología

Del latín *adiutare* (“servir”)³, frequentativo de *adiuvare* (“auxiliar”), de *ad* y *iuvare* (“agradar”), quizás de la misma raíz de *iuvenis* (“joven”), del protoindoeuropeo.

Es un verbo transitivo que refiere a:

1 Contribuir esfuerzo o recursos para la realización de algo.

Sinónimos: asistir, auxiliar, favorecer

2 Por antonomasia, ayudar a que alguno salga de una situación dificultosa. Sinónimos: amparar, asistir, auxiliar, socorrer.

3 Emplear el jinete todos los medios para hacer conocer su voluntad al caballo.

El verbo ayudar⁴ viene del latín *adiutare*, frequentativo de *adiuvare*, y este de *ad* (hacia) + *iuvare*: ayudar, respaldar, complacer. En latín se relaciona con *iuvenis*, joven, *iocundus* (de *iuicundus*), agradable, gracioso, y *iumentum* (ayuda para el arado). Ver: *jumento*, *senectud* y *junior*. Se asocia con la raíz indoeuropea **yeu*, fuerza juvenil, que da *yuva* en sánscrito, *jaunas* en lituano, *youth*, *young* en inglés.

En el marco de éste incipiente rastreo es posible también sumar la historia en inglés y francés⁵:

*HELP*⁶ (n.)

Old English help (m.), helpe (f.) “assistance, succor,” from help (v.). Most Germanic languages also have the noun form, such as Old Norse hjalp, Swedish hjälp, Old Frisian helpe, Dutch hulp, Old High German helfa, German Hilfe. Use of help as euphemism for “servant” is American English, 1640s, originally in New England. Bartlett (1848) describes it as “The common name in New England for servants, and for the operatives in a cotton or woollen factory.”

A domestic servant of American birth, and without negro blood in his or her veins ... is not a servant, but a ‘help.’ ‘Help wanted,’ is the common heading of advertisements in the North, when servants are required. (Chas. Mackay, “Life and Liberty in America,” 1859).

3 <https://es.wiktionary.org/wiki/ayudar>

4 <http://etimologias.dechile.net/?ayudar>

5 Se presentan en idioma original con el objeto de no distorsionar, y explicitar el recorrido etimológico que se pretende.

6 <https://www.etymonline.com/word/help>

Though help also meant “assistant, helper, supporter” in Middle English (c. 1200). Help (v.)

*Old English helpan “help, support, succor; benefit, do good to; cure, amend” (transitive, class III strong verb; past tense healp, past participle holpen), from Proto-Germanic *helpan (source also of Old Norse hjalpa, Old Frisian helpa, Middle Dutch and Dutch helpen, Old High German helfan, German helfen), from PIE root *kelb- “to help” (source also of Lithuanian selpiu “to support, help”).*

Intransitive sense, “afford aid or assistance,” is from early 13c. Recorded as a cry of distress from late 14c. Sense of “serve someone with food at table” (1680s) is translated from French servir “to help, stead, avail,” and led to helping “portion of food.” Help yourself as an invitation, in reference to food, etc., is from 1894. Related: Helped (c. 1300). The Middle English past participle holpen survives in biblical and U.S. dialectal use.

AIDE⁷

Unir ses efforts à ceux d'une autre personne [1]. Apporter son concours, joindre ses efforts. Sens général actuel de “aide”, “assistance”, “secours”...

Étymologie de Aide, aider

L'ancien français “Aider”, ou “aidier”, [2] nous vient du latin “adjutare” [3] signifiant “aider”, “soulager”.

Extrait de “la Vie de Saint Alexis” (IIeme siècle vers l'an 145) “Par lui avrum, se Deu plaist, bone ajude” [4]

Emile Littré[5] cite les anciennes formes françaises de “aide” que sont “aiude”, “aiue”, “aïde”, et “aie”.

“Aie” [6], mot qui signifiait “aide” ou “à l'aide”.

En Latin TERENCE dans la pièce “les adelphes” utilise le verbe “adjutare” comme “aide”, “celui qui assiste”: “Nam quod isiti dicunt malevoli, homine nobiles eum adjutare” “Quand aux propos de ces envieux qui l'accusent de se faire aider d'hommes illustres...” [7]

Le sens du latin “adjutare” signifie aider, en l'acception de soulager[8]. Le préfixe “ad” est “proche de” et en latin le “jutrux” celle ou celui qui aide, qui secourt [9].

La etimología de Ayuda en español relaciona a la palabra con a) adiuvaré “respaldar”, “complacer” y b) iuvenis “joven” y iocundus (iuvicundus) “agradable” “gracioso” y iumentum “ayuda para el arado”.

El origen etimológico de la palabra help en ingles asocia la palabra a: “dar asistencia”, “brindar un plato de comida” y/o “proveer de un servicio (sirvienta)”

⁷ <https://sites.google.com/site/etymologielatingrec/home/a/aide-tutorat>

En francés la ayuda *aide* se conecta con el aliviar, con la “cercanía a”, con aligerar y con apaciguamiento.

Desde las practicas del sentir articuladas con lo joven y vigoroso, pasando por las del complacer, dar un plato de comida y la servidumbre hasta el apaciguamiento nos revelan el cariz vincular y “seductor” de la ayuda y el ayudar. El que ayuda y el que recibe expresan momentos de una elipsis de dependencia que como polos que se tensionan (y contradicen) tienen a la reciprocidad y al humanismo auto-centrado. La ayuda ocupa ese lugar complejo entre el amor fraterno y la manipulación de poder. Involucra ese espacio de vivencialidades que cubren las prácticas del “ayudar no tiene precio” hasta “el más beneficiado es el que ayuda”.

Ahora bien, si la ayuda se inscribe en las estrategias burocráticas de gestión de masas y/o en el fomento de la mercantilización de las sensibilidades en contexto de emocionalización, deviene catalizador de las prácticas de pérdida de autonomía y aumento de la dependencia.

Desde hace tiempo ya,⁸ al menos desde 2014, hay un tema recurrente que emerge de un conjunto de entrevistas realizadas en diferentes proyectos: la narración de la ayuda como clave de la estructuración de las sensibilidades de los entrevistados con relación a la recepción de transferencias condicionadas.

Es en este contexto que el presente capítulo busca hacer evidente cuál es el lugar de la ayuda en las experiencias narradas por los sujetos receptores de una transferencia condicionada de ingresos. Para alcanzar dicho objetivo hemos seguido la siguiente estrategia argumentativa: a) esquematizamos la perspectiva de una sociología de los cuerpos/emociones como enfoque para indagar las políticas sociales en general y las transferencias en particular, b) sintetizamos una primera aproximación a la situación actual de las transferencias en la Argentina, c) se analizan un conjunto de entrevistas realizadas en el 2014 y en el 2017 en la Ciudad de Buenos Aires y en La Matanza.

Para lograr los objetivos del presente capítulo hemos analizado entrevistas de dos proyectos diferentes con temporalidad y espacialidades diferentes: a) Doce entrevistas realizadas en las Villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires del Pip de CONICET 2011-2014 (extendido hasta 2016) “Construcción de sensibilidades, subjetividades y prácticas colectivas en Argentina”, b) 31 entrevista a destinatarias de AUH y CP en el marco de un proyecto UBACyT en la CABA y

8 En las investigaciones individuales y colectivas, desde el año 2009 emerge la noción de ayuda. En el presente capítulo hemos decidido tomar el registro empírico de tres investigaciones (PIP de CONICET entre los años 2011-17; UBACyT entre 2014-2017 y PRONICE-UNLaM 2017-2018) desarrolladas en la Ciudad de Buenos Aires y La Matanza.

b) 11 entrevistas en La Matanza en el marco de un proyecto PROINCE-UNLaM que aún está en proceso.

Se finaliza subrayando la centralidad que adquiere en el análisis de las políticas sociales la perspectiva de la sociología de los cuerpos/emociones para indagar la potencia de las mismas para estructurar sensibilidades y redefinir componentes de la economía política de la moral.

La problematicidad de la *ayuda* en el Siglo XXI consiste en tres factores concurrentes: es un efecto de las políticas públicas con un conjunto de consecuencia no deseadas de la acción estatal, en los sujetos que la reciben causa una pérdida progresiva e intergeneracional de autonomía y su impronta en el sistema consagra los lazos de la acción estatal con el mercado garantizando el consumo como “motor de la economía”.

1. Transferencias condicionadas de ingreso

Los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos (PTCI) vienen siendo objeto de interés por parte de las Ciencias Sociales, en tanto forma parte de las políticas masivas (De Sena, 2011) implementadas como forma de “combate” a la pobreza en Latinoamérica y otras regiones del Sur Global, pero también como modo de ocluir la discusión respecto al ingreso universal (De Sena, dir, 2016). En este apartado realizaremos un recorrido por los PTCI vigentes en la actualidad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) el Programa Ciudadanía Porteña (CP), con todo derecho y en el territorio nacional la Asignación Universal por Hijo (AUH), con el objeto presentar algunos elementos a considerar para el análisis sin pretensiones de exhaustividad.

Los PTCI se han extendido ampliamente en América Latina desde mediados de 1990, si bien la literatura al respecto no coincide siempre en su inicio, bajo dicha nominación se ubican y debaten diferentes experiencias de tipo focalizadas, y progresivamente de carácter masivas (denominadas también de tipo universalizables), de transferencias de dinero a las poblaciones en situación de pobreza. Si bien los casos pioneros fueron México y Brasil con el Programa Progresar y Bolsa Familia,⁹ respectivamente, éstas se han extendido a lo largo de toda la región y el mundo tal como se evidencia en este libro, en tanto forma en que los Estados y los Organismos Internacionales de Crédito han impulsado como el modo predilecto de atención a la pobreza.

⁹ Al respecto puede verse en este libro el capítulo de Nínive Fonseca Machado y Rogério de Souza Medeiros

Con relación a América Latina el surgimiento de estas nuevas “modalidades” de políticas sociales, emerge de un contexto de varias décadas de ajuste estructural a lo largo y ancho de la región, que agudizaron las desigualdades sociales y la pauperización (Lo Vuolo, 1999). Es variada y extensa la literatura que se ha dedicado a analizar la expansión reciente de los PTCI en Latinoamérica (Barrientos, 2012; Villatoro, 2007; Midaglia, 2012; Cecchini y Madariaga, 2011), así como también en Argentina (Bertranou y Maurizio, 2012; Danani y Hintze, 2011; Lo Vuolo, 2009; Lozano *et al.*, 2011; Gasparini y Cruces, 2010; Salvia, 2011; Cena, 2016) y en EEUU y Europa (De Sena, 2016). Por un lado, es menester hacer mención del origen de estos programas en relación a las propuestas de Ingreso Ciudadano,¹⁰ que pueden formar parte de su génesis pero que han devenido en programas de carácter masivo (De Sena, 2016). A efectos del presente capítulo, mencionaremos brevemente algunas de las características más significativas de los PTCI, en torno a las cuales se registra cierto consenso.

Los modos de intervención social a lo largo de las décadas se fueron modificando en estricta relación a las situaciones económicas de los Estados y su vínculo con el Mercado. La década del ‘80 incorpora en este sentido al menos dos grandes elementos: la aparición de las políticas focalizadas bajo el argumento de un mejor uso de los recursos y mayores impactos en la población, y la fuerte crítica a los programas de transferencias en especies, modalidad utilizada en EEUU (Chahbenderian, 2016) o en la India.¹¹ De este modo comienzan a perfilarse las transferencias en dinero considerándose que éstas significarían mayores niveles de autonomía en la satisfacción de sus necesidades. Así comenzaron a diseñarse programas de atención a las situaciones de pobreza relacionados con la inserción laboral, formas de protección social y subsidios al consumo (Cena, 2016). A finales de la década de 1990 la realidad socioeconómica de los países Latinoamericanos, producto de la apertura de las economías; la desregulación, promovidos por la acción u omisión estatal; y la disolución del mercado de trabajo, y la emergencia de la crisis, de procesos recesivos, de escenarios de vulnerabilidad social y de un marcado deterioro de las condiciones de vida de los individuos: fueron el escenario de la implementación de las políticas sociales con un rol clave en lo inmediato y que la experiencia mostrará que dicho rol diseñará el futuro de no millones de sujetos atados a la pobreza. Entonces surgieron los PTCI en Argentina y fueron extendiéndose luego a otros países.

10 Al respecto pueden hallarse denominaciones tales “Ingreso Ciudadano” (Lo Vuolo, 2004 y Gargarella, 2004) o “Renta Básica” (Barbeito y Lo Vuolo, 2003), entre otras

11 Al respecto puede verse en este libro el capítulo de Ruchira Bhattacharya

Los PTCI consisten en el otorgamiento de recursos monetarios¹² a familias en situación de pobreza que tengan a cargo hijos y/o hijas menores de edad o mujeres embarazadas (Cecchini y Madariaga, 2011), a través de dinero en efectivo en una cuenta bancaria o con una tarjeta de débito precargada que solo puede utilizarse para la compra de los productos habilitados. La Asignación Universal por Hijo, en el ámbito nacional refiere al primer tipo y el Programa Ciudadanía Porteña, con todo derecho, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) al segundo tipo. En este punto cabe hacer una aclaración fundamental, pues si bien la unidad de intervención de estos programas es la familia, las mujeres juegan un rol esencial en tanto son las principales “destinatarias” bajo el supuesto de que invertirán la transferencia más responsablemente que los hombres, esto es, en el mejoramiento del bienestar de su familia y en particular de sus hijos e hijas, ya que conocen mejor las “necesidades del hogar” (Villatoro, 2007: 8), afirmando a la mujer en su rol de reproductora del hogar y en el histórico lugar de la política destinada a la mujer en binomio madre-hijo (Novick, 1993, Halperín *et al.*, 2011). Para poder acceder a dicha prestación es necesario cumplir con una serie de requisitos de acceso, que varían según el país y el programa, en general se vinculan con la ubicación geográfica, el nivel de ingresos (individual o del hogar), la situación laboral de los adultos y/o la composición familiar (el número de hijos e hijas menores de edad, de mujeres embarazadas, entre otros elementos. Como requisito para permanecer en el programa, se debe cumplir con una serie de condicionalidades que tienen por objetivo “incrementar el capital humano” y “desarrollar capacidades” en los destinatarios en pos de lograr la “inclusión social” y detener la reproducción inter-generacional de la pobreza. En general, dichos requisitos refieren hacia el cumplimiento de requisitos en las áreas de salud y educación. Ello significa demostrar ciertos niveles de nutrición, el acceso a controles de salud por parte de los niños, las niñas y/o mujeres embarazadas, y la matriculación y asistencia escolar de los niños y las niñas. Todo esto bajo la responsabilidad de la mujer-madre receptora de dicho subsidio. Junto con ello deben permanecer las condiciones de acceso, puesto que estos programas no otorgan derechos, sino que son revisados a un plazo y mantenidos hasta que se demuestre el cambio de situación. Adicionalmente, si bien los criterios de egreso varían en cada caso, muchas veces el no cumplimiento de la contraprestación conlleva la expulsión automática del programa (Villatoro, 2007). Es decir que, los criterios técnicos para la selección de los destinatarios a través de la focalización,

12 En algunos casos, complementariamente a la transferencia monetaria se otorgan recursos no monetarios como, por ejemplo, cajas de alimentos o útiles escolares (Cecchini, 2011).

es según unidades geográficas y condiciones de vida. Los PTCI operan en la actualidad en más de 18 países de la región y benefician a más de 25 millones de familias (alrededor de 113 millones de personas). En tanto los resultados de los estudios del BID muestran que éstos programas representan más del 20% de los ingresos de los beneficiarios pobres y no han logrado modificar la pobreza estructural, los hogares receptores de los PTCI siguen siendo pobres, con bajos niveles de escolaridad e inestabilidad laboral (Stampini y Tornarolli, 2012).

Estos programas, impulsados en varios países del “sur global” por organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, evidentemente se basan en el supuesto de que la causa de la pobreza es la falta de “desarrollo humano”, y nada dice respecto a la estructura económico-social desigual y expulsógena.

En Argentina, puede ubicarse como la primera experiencia de PTCI y de masividad el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados,¹³ implementado en el año 2002 que llegó a concentrar 2.200.000 destinatarios (MDS, 2010). En términos cronológicos y de importancia, le siguió el Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH) Plan Nacional Familias por la Inclusión Social,¹⁴ programa que a todas luces es considerado por los teóricos como un PTCI y uno de los fuertes antecedentes de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social implementada en 2009. En la Ciudad de Buenos Aires en el año 2005 se inicia el Programa Ciudadanía Porteña, con todo Derecho, a través de una tarjeta magnética precargada en la que sus receptores pueden adquirir ciertos bienes en comercios autorizados por el programa. El monto de las transferencias puede determinarse de acuerdo a la composición familiar, esto es por cantidad de integrantes y edades de los mismos (Dettano, 2015; Patti, 2015). Estas intervenciones estatales han significado algunas continuidades y rupturas en términos de la definición de la problemática y el modo de abordaje.

13 Este programa constituye la primera experiencia alrededor de la cual existe cierto consenso en considerarlo un PTCI a “mitad” de camino entre las estrategias de *workfare* y las de *learnfare*. En el año 2005 se inicia el proceso de reformulación del PJJHD, a partir de la categorización –por parte de la autoridad competente– de la población entre “empleables” e “inempleables” y se implementó una estrategia gradual de migración de los beneficiarios y las beneficiarias de dicho programa al *Familias* al principio voluntario y luego compulsivo (De Sena, 2014: 110). Ello puede analizarse en relación a que de nuestras notas de campo una técnica del Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV), que luego desarrollo actividades dentro del Plan Familias, nos relata cómo se utilizaron sus bases Excel de beneficiarias del Plan Familias para elaborar la base de la AUH.

14 Precedido por el Programa de Atención a Grupos Vulnerables, cuya reestructuración de los fondos asignados en 1996, da inicio al programa Ingreso para el Desarrollo Humano que tenía por nombre fantasía Plan Familias en el año 2002.

En la actualidad funcionan a nivel nacional la Asignación Universal por Hijo para Protección social (2009) y la Asignación por embarazo para Protección Social (2011) bajo la dependencia directa del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y en la Ciudad de Buenos Aires el Programa Ciudadanía Porteña-*Con todo derecho* (2005) y el Programa Ticket Social (2008) dependientes del Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad de Buenos Aires. Respecto a la AUH cuenta con 3.923.034 beneficiarios, y el programa Ciudadanía Porteña al 133.625, en agosto y junio del 2017, respectivamente.

Esta cantidad intervenciones por parte del Estado y ese número de personas que reciben la misma, requiere alguna reflexión en torno a cuáles son las emociones que se construyen en tanto practica social. En el punto siguiente se presentan las conexiones conceptuales entre política social y emociones.

2. Políticas sociales y emociones

Las políticas de los cuerpos y las emociones están inscriptas y elaboradas en determinados contextos geopolíticos y geoculturales. En la situación actual del Sur Global podemos caracterizar parcialmente dicho contexto comprendiendo las transformaciones de dos de sus aristas más importantes: el régimen social de acumulación y el régimen político en el cual se desarrollen. El primero hace referencia a un conjunto de instituciones económicas, sociales, culturales y jurídicas a través del cual se realiza el proceso de producción, distribución y acumulación (reproducción) de bienes y valores materiales de una sociedad. El régimen político puede ser comprendido, como el conjunto de instituciones y procesos, gubernamentales y no gubernamentales, desempeñados por actores sociales dotados de una cierta capacidad de poder, a través del cual se constituye y ejerce la dominación política de la sociedad.

En términos genéricos, *política* como praxis estatal hace referencia a un conjunto de acciones desarrolladas en forma planificada y siguiendo estrategias deliberadamente diseñadas en pos de la consecución de objetivos que se pretenden como resultados de las mismas. Y es el Estado, el que –por su capacidad coercitiva y por la generalidad del alcance de su intervención– se constituye como la institución política por excelencia y en el principal ejecutor de políticas orientadas a producir efectos que involucran a la sociedad en su conjunto, contribuyendo de tal manera a modelar de modo decisivo el ámbito público (y privado) de la misma. En consecuencia, cuando hablamos de *políticas* en un sentido más acotado, se hace referencia más específicamente a una atribución normativa y /o ejecutiva de orden general y público de competencia, en principio, exclusiva del Estado.

De esta manera, las políticas sociales constituyen formas de intervención de los Estados modernos latinoamericanos, que por su particular lugar en los procesos de estructuración social resultan altamente ambiguas; expresan, definen e instituyen la denominada *cuestión social*; poseen un fuerte potencial normativo dado que *nomina* y *normaliza* aquello que en un momento determinado constituye una problemática social, quiénes la concretizarán y también que tópicos son susceptibles de ser posicionados como derechos reconocidos gubernamentalmente. Entonces, dichas políticas expresan intervenciones que por acción u omisión dan cuenta del mediano resultado de la lucha de clases, al establecer los límites de la desposesión constitutiva del capitalismo. Por último, pone en circulación una serie de satisfactores desde unas esferas hacia otras de la estructura social, configurando así las redes de responsables y responsabilizaciones del bienestar.

Uno de los “efectos” más contundentes de los “Planes Sociales”¹⁵ es mantener a los sujetos en los límites energéticos y nutritivos básicos para su sobrevivencia, este es uno de los múltiples sentidos por lo que dichos planes expresan y a la vez constituyen una política de y sobre los cuerpos (Scribano y De Sena, 2016; De Sena, 2014).

Los agentes sociales conocen el mundo a través de sus cuerpos. Impresiones de objetos, fenómenos, procesos y otros agentes, estructuran las percepciones que los sujetos acumulan y reproducen. Desde esta perspectiva una percepción constituye un modo naturalizado de organizar el conjunto de impresiones que se dan en un agente. Dicha configuración consiste en una dialéctica entre impresión, percepción y resultado de estas, que le da el “sentido” de excedente a las sensaciones. Es decir, que las ubica más acá y más allá de la aludida dialéctica. Las sensaciones como resultado y como antecedente de las percepciones dan lugar a las emociones como efecto de los procesos de adjudicación y correspondencia entre percepciones y sensaciones. Las emociones entendidas como consecuencias de las sensaciones pueden verse como el *puzzle* que adviene como acción y efecto de sentir o sentirse. Entonces, identificar, clasificar y volver crítico el juego entre percepciones, sensaciones y emociones es vital para entender los dispositivos de regulación de las sensaciones que el capitalismo dispone como uno de sus rasgos contemporáneos para la dominación social (Scribano 2012).

15 Utilizamos la expresión “Planes sociales” dado que es la utilizada en las entrevistas por las receptoras de los PTCL en la vida cotidiana como el resultado de un proceso de larga duración que imputa sentido, desde su propia voz, a las relaciones que los sectores pobres estructurales han tenido con el Estado desde hace ya largos años,

De modo que, las conexiones y desconexiones entre percepciones, sensaciones y emociones operan cotidianamente en un estado “pre-reflexivo” que se vuelven prácticas concretas en el fluir de la vida social atravesadas por la posición y condición de clase (*sensu* Bourdieu) de los sujetos y los colectivos a los cuales ellos pertenecen.

Aquí aparece con fuerza la necesidad de distinguir y conectar las relaciones posibles entre sociabilidad, vivencialidad y sensibilidades sociales. La sociabilidad se vincula con la interacción social y “es una manera de explicar los modos que al inter-actuar los agentes viven y con-viven” y por ello la necesidad de revisar la noción de vivencialidad en tanto. un modo “de expresar los sentidos que adquiere el estar-en-cuerpo con otros como resultado del ‘experienciar’ la dialéctica entre *cuerpo individuo, social y subjetivo*, por un lado; y las lógicas de apropiación de las energías corporales y sociales” (Scribano, 2010a: 174). En este sentido, el cuerpo requiere para su reproducción la energía corporal en tanto “la fuerza necesaria para conservar el estado de cosas ‘naturales’ en funcionamiento sistémico” (Scribano, 2010b: 110). Respecto al cuerpo social este se basa en “en la energía corporal y refiere a los procesos de distribución de la misma como sustrato de las condiciones de movimiento y acción” (Scribano, 2010b: 110).

De este modo, las sensaciones están distribuidas de acuerdo a las formas específicas de capital corporal, a la vez que el impacto del cuerpo en la sociabilidad y vivencialidad, nos remite a una distinción analítica entre *cuerpo imagen, cuerpo piel y cuerpo movimiento (sensu* Scribano). Entonces, las formas de sociabilidad y vivencialidad se tensionan y torcionan en tanto cinta de moebio con las sensibilidades que emergen desde los dispositivos de regulación de las sensaciones.

Las sensibilidades sociales actualizan las tramas emocionales surgidas de las formas aceptadas y aceptables de sensaciones. Las sensibilidades se arman y rearman a partir de las superposiciones contingentes y estructurales de las diversas formas de conexión/desconexión entre las diversas maneras de producir y reproducir las políticas de los cuerpos/emociones. Ello nos permite afirmar que la política de los cuerpos son las estrategias que una sociedad acepta para dar respuesta a la disponibilidad social de los individuos y por tanto los modos de la estructuración del poder.

A partir de lo dicho, se muestra que la lógica del capital consiste en que cada sujeto sea potencialmente una mercancía y, para que ello ocurra es necesario regular las sensaciones. Es decir, provocar que también las sensaciones sean mercancías y fetiches. Esto se dará en tanto que, la percepción cotidiana que los agentes tienen de ellos mismos anule la sensación de que sus vidas son un

conjunto de cosificaciones de lo experimentado y que ello implica la expropiación y expoliación de la propia existencia.

Es en sentido que las políticas sociales hacen sociedad en un doble sentido: en primer lugar, al impactar directamente en las condiciones de producción y reproducción de la vida de los sujetos de la intervención y, en segundo lugar, al transmitir –con su mera existencia o su análisis desde las Ciencias Sociales– modelos de sociedad deseables. La sociología del cuerpo/emociones abona esta perspectiva, al brindar los elementos necesarios para analizar el impacto que, en términos de estructuración de las sensibilidades, poseen.

Las políticas sociales, siguiendo con lo mencionado anteriormente, poseen determinadas concepciones acerca de la *problemática* que pretenden abordar y de las *soluciones*, en términos teóricos, metodológicos, epistémicos y –claro– políticos. Desde esta perspectiva, entonces, producen y reproducen procesos que exceden lo meramente material, implicando determinados impactos en la conformación de subjetividades de los sujetos, conformando y consolidando sensibilidades sociales.

Por su parte, las políticas de las sensibilidades son comprendidas como el conjunto de prácticas sociales cognitivo-afectivas tendientes a la producción, gestión y reproducción de horizontes de acción, disposición y cognición. Dichos horizontes refieren: 1) a la organización de la vida cotidiana (día-a-día, vigilia/sueño, comida/abstinencia, etc.); 2) a las informaciones para ordenar preferencias y valores (adecuado/inadecuado; aceptable/inaceptable; soportable/insoportable) y 3) a los parámetros para la gestión del tiempo/espacio (desplazamiento/emplazamiento; murallas/puentes; infraestructura para la valorización del disfrute)

La noción de imagen del mundo (Scribano, 2002) en tanto

(...) supuestos por los cuales las redes conceptuales definirán las características de uno u otro habitante del mundo social. [...] actúan, gracias a las pautas relacionales que provee la visión de lo otro [...] Esta pintura implica, en tanto dibujo de los elementos del mundo social, que las imágenes disponen de bosquejos previos desde donde se extraerán los modos de nominación de los elementos del mundo y los rasgos estético-cognitivos que permitirán a la visión de lo otro actuar en tanto portadora de la diferencia. [...] termina por definir las relaciones entre dibujante y dibujo, entre los elementos, las representaciones sobre ellos, el horizonte por el cual se perciben y el preceptor (Scribano, 2002: 102);

Nos permite dilucidar los presupuestos que hacen viable la visibilidad de determinados aspectos del mundo social y no otros, revisar las estructuras teóricas sobre: “la política”, “lo social”, “la pobreza”, “el plan”, “la ayuda”. Ello supone producir y reproducir determinadas estructuras de valor y de subjetividades al condicionar, qué es lo que se espera de una destinataria de un PTCI. De allí que las imágenes del mundo no solo afecten el diseño e implementación de los PTCI, sino que también impacten en los esquemas perceptuales de los sujetos receptores, al implicar un conjunto de nociones y acciones –a través de las contraprestaciones y corresponsabilidades– asociadas a la situación problemática: las soluciones acordes, los responsables y los responsabilizados. Desde este punto de vista, habilitan unas y no otras prácticas sociales, afectando la capacidad de acción de los sujetos, a través de la afectación de los esquemas perceptuales de clasificación y división del mundo que habilitarán unos y no otros comportamientos.

Las políticas sociales en general y los PTCI desde su génesis habilitan, deshabilitan y regulan las emociones en cada momento de la vida de los sujetos receptores. Aquí el lugar del análisis de los cuerpos/emociones comienza a dilucidarse al permitir analizar la medida en que el abordaje de la cuestión social materializado en las políticas sociales no solamente promueve o restringe determinadas emociones, sino también las implicancias sociales de tal afectación –cómo vivir las condiciones de carencias, cuáles serán las “competencias emocionales” idóneas para cada situación, etc. (Luna Zamora, 2007; Hochschild, 2008).

El Estado en el diseño e implementación de las políticas sociales establecen clasificaciones y categorizaciones sociales, que como en una correa de transmisión, consolida ideas y valoraciones. El fuerte valor concreto y simbólico de dichas políticas consagran el vínculo entre los y las agentes y el Estado. Entonces si los y las agentes sociales conocen el mundo a través de sus cuerpos, las impresiones de los objetos, los fenómenos, los procesos y la relación con otros, estructuran las percepciones que éstos acumulan y reproducen (Scribano y De Sena, 2013).

Las políticas de las emociones resultan permeadas por las imágenes del mundo que supone cada política social y las sensibilidades que crean y recrean. Entonces, las PS al crear sociabilidades construyen vivencialidades y sensibilidades imbricados en el supuesto teórico de que su diseño que se hace cuerpo, conformándose una dialéctica entre práctica estatal y prácticas sociales (Scribano y Cena, 2014).

Una de las perspectivas de la sociología del cuerpo/emociones implica que las formas en que se experimentan los cuerpos/emociones, no constituyen estados internos, individuales y aislables; por el contrario, constituyen el resultado de

la interacción con otros en determinados contextos. Son el resultado de un cuerpo/emoción situado socialmente: relacional en términos intersubjetivos y estructurales. Desde aquí entonces se evidencian las claras conexiones entre PS, políticas de los cuerpos/emociones, imágenes del mundo, sociabilidades, vivencialidades y sensibilidades.

3. Sociabilidades, vivencialidades y sensibilidades de la *ayuda*

Uno de los aspectos centrales de toda política pública y en especial de las políticas sociales es el entramado que se crea entre las consecuencias no deseadas de la acción estatal y los efectos en tanto componente de la elaboración de las políticas de las sensibilidades, dos productos de las prácticas estatales que bordean lo diseñado y ejecutado por los agentes y lo receptores.

Otros de los aspectos básicos de las políticas sociales en tanto prácticas que crean sociabilidades es su impacto en las vivencialidades diferenciales que generas por parte de los sujetos receptores marcadas por género, edad y clase.

En el cruce de los aspectos de las políticas sociales aludidos emerge una especial modulación de las experiencias que los sujetos tienen de las transferencias condicionadas y que configuran la pintura del mundo de los asistidos.

En lo que sigue se muestran y analizan un conjunto de narraciones provenientes de entrevistas a mujeres y hombres receptores de alguna transferencia condicionada donde aparece la vivencialidad de la “ayuda” como un elemento clave para comprender las sensibilidades elaboradas por las prácticas del sentir que dichas transferencias implican.

3.1 La *ayuda* como “*piso*” para la *alimentación*

Más allá de los objetivos institucionales, diferencias específicas y procedimientos de aplicación pensados desde los Estados las transferencias condicionadas de ingresos son experimentadas como una ayuda para lograr alcanzar un piso de alimentación mínimo pero importante de lograr.

El Estado se hace cuerpo en y a través de la comida. La “libertad” de elegir que parece alojarse en la bancarización oculta mostrando que no es “para cualquier” alimento y que el mismo se debe comprar en determinados lugares (supermercados, almacenes, etc.) “asociados” al programa. Comidas y lugares de pobres asistidos que completan “lo-que-hay-para-comer” a través de la ayuda.

Entrevistadora: (...) ahora cuando vas a la iglesia, ¿tienen alguna relación con los planes? ¿o eso de la ciudadanía porteña es aparte?

E: en la ciudadanía porteña yo me la hice porque necesitaba en ese entonces, y ahora también necesito, no es que no necesito, sino que es una ayuda para mí la ciudadanía porteña, porque en sí con eso le compro todo... las leches, el arroz, toda la comida en sí, para la nena

Entrevistadora: con esos 500 pesos

E: sí, más que nada para ella también, porque los yogures, tengo que traer con la ciudadanía porteña... y a mí me ayuda

[...]

E: me ayuda, no me alcanza para todo. Porque yo me compro, trato de en un mes, trato de comprarme una bolsa de arroz, y con el resto... porque una bolsa de arroz está casi 170 y algo... trato de comprarme en un mes eso, y leche..." (Entrevista 11, 2014: 8. Mujer, 24 años, Ciudadanía Porteña)

Se puede observar cómo la tríada necesidad-precio-ayuda dibuja un conjunto de alimentos deseables y aceptables: se comienza con la leche y el yogur para los niños y se termina con el arroz para todos; un régimen alimentario pasa a ser parte de la economía política de la moral del pobre subsidiado en la comida.

La ayuda "no me alcanza para todo" la compensación es complementaria y muchas veces el piso deviene techo. Las conexiones "precios para pobres" y "necesidades de pobres" es regulada por un Estado compensador de la demanda y de la oferta.

Un eje que atraviesa toda la constitución de la vivencia de las transferencias como ayudas es la presencia de los niños como parámetro de "gasto adecuado" expresiones como "...toda la comida en sí, para la nena" se repite volviendo obvio que en el piso de la comida esas madres no están contempladas.

Entrevistadora: ¿Y lo de Ciudadanía Porteña que cobrás?

E: Cobro algo de hace como 6 años.

Entrevistadora: ¿Y te ayuda?

E: sí, bastante.

Entrevistadora: ¿Cómo?

E: porque puedo comprar mercadería.

Entrevistadora: ¿Cómo funciona?

E: te dan una tarjeta, ponen un monto de plata, y podés comprar comida, solo comida, y ponele si usás garrafa podés comprar garrafa.

Entrevistadora: ¿Y qué te piden para dártela? ¿Qué condiciones tenés que tener?

E: eh... un sueldo menor a 4000 pesos creo que es, y bueno, según los hijos que tenés... te ponen un monto de dinero.

Entrevistadora: Ah, ¿no es un monto fijo?

E: No. Y ellos parece que no sé, el sistema va registrando si comprás o no comprás alimentos, y bueno, te lo van aumentando de a poco.

Entrevistadora: ah... ¿Y ahora te alcanza?

E: la verdad que no me alcanza, pero bueno, me ayuda en algo. En algo me ayuda.

Entrevistadora: ¿ahora cuánto estás cobrando?

E: Ahora a mí, yo tengo 3 chicos, 1500. Ayuda, algo te ayuda...

(Entrevista 13, 2014: 2. Mujer, 37 años, Ciudadanía Porteña)

E: Y para mí es una ayuda, para mí \$900 es mucho. Como yo tengo uno solo, para mí me sirve porque yo la gasto con él, le compro pañales, le compro ropa, le compro lo que necesita él. Un mes hago así y el otro mes compro mercadería, le compro leche, le compro pañal, para mí \$900 es mucho.
(Entrevista 1, 2017: 5. Mujer, 18 años, AUH)

E: La verdad se hace cada vez se hace más difícil por ejemplo cada vez es más difícil yo dentro de todo puedo darle una alimentación y hay gente que tiene que darle todos los días las cosas y a veces no le puedo comprar yogurt carne muy de vez en cuando pero le trato de dar pero hay cosas que no o menos cantidad le trato de dar pero le trato de dar menos cantidad la leche se fue a la miércoles ponele con lo del plan ya se me habilita la tarjeta pum agarro y me compro el pack de leche y tampoco re ahorrativas pero ya se lo que voy a comprar ya se....

Entrevistadora: Vos vas y compras el pack de leche ¿cuánto te dura?

E: Y me lo cargo en la bici y me dura hasta el otro mes que ya me están habilitando de nuevo la tarjeta (Entrevista 5, 2017: 4. Mujer, 37 años, AUH)

E: sinceramente muchas veces hemos ido a pedir ayuda a la municipalidad y... prácticamente tenes que estar insistiendo para que vengan y te ayuden esa es la realidad, no todos tiene la posibilidad de tener un plato de comida como lo tengo yo y hay muchos que lo necesitan más pero... es muy difícil sobrevivir el día a día por ahí teniendo chicos [...] mayormente siempre voy y les compro un yogurt una galletita es lo primero que agarro porque al no

tener la posibilidad de dárselo todos los días entendes entonces voy y compro más o menos pero no me dura porque mi hija va abre la heladera y agarra ya lo toma las galletitas lo mismo pero compro siempre trato de fijarme que es lo que me va durar o faltar en el mes para que no me falte principalmente azúcar ,leche, mate cocido, unas galletitas, después unos paquetes de fideos de cada uno, una polenta, una harina para hacer unas tortas fritas, pan mayormente las cosas que más necesito [...] ayuda mucho
(Entrevista 2, 2017: 9. Mujer 24 años, AUH y Plan más vida)

La ayuda va estructurando un conjunto de prácticas del sentir que componen una política de las sensibilidades. Es fácil advertir cómo en la narración de la entrevistada se incluyen los alimentos y objetos para hacer de comer en tanto “dar y deber” vehiculizado por la bancarización donde “te ponen un monto de dinero”. La ayuda como piso para la comida es un nodo central de la economía política de la moral de la asistencia.

La ayuda compone un sistema experto que “computa” las practicas adecuadas, al menos en apariencia, la entrevistada lo vivencia como un “...y ellos parece que no sé...”: más allá de cómo funciona efectivamente es vivido como una vigilancia que instituye premios por la compra adecuada, que no alcanza, pero ayuda.

3. 2 La ayuda como complemento de ingreso

La distribución desigual de energías por clase se hace evidente en la ayuda que implica una compensación parcial al no poder generarse ingresos teniendo como límite “natural” el crecimiento de los hijos. Los mismos niños que sirven como estructura de una gramática de la acción adecuada a la economía política de la moral devienen marca del fin de la ayuda: “...hasta que pueda...”

Entrevistadora ¿Y cómo ves el panorama futuro, pensás mantener el plan?
E: Hasta la última hijita que tiene 9 años, cada vez que va pasando yo estoy más grande, por lo menos antes trabajaba más fuerte, entonces me viene bien hasta que pueda, no es mucho pero es una ayuda. (Entrevista 2, 2014: 4. Mujer, 50 años, Ciudadanía Porteña)

Toda estrategia de ingreso es insuficiente, el dinero es el que no alcanza y el plan es un recurso para ayudarse, se hace cuerpo la falta como auto-responsabilidad, esta es tal vez unas de las aristas menos exploradas en las transferencias: la auto-culpabilización producida.

E: (...) Lo mismo digo, la plata no alcanza para nada. Uno trabaja y no alcanza y más si solo trabaja uno. Y en casa mi marido no trabaja y nos ayudamos con el plan. (Entrevista 4, 2014: 2. Mujer, 44 años, AUH)

La ayuda consagra la historia y reproducción de ingresos precarios e informalidad del empleo las transferencias, al ser pensadas y vividas como compensaciones parciales sacralizan la experiencia de un mundo del No que se reproduce en la precariedad y la incertidumbre

E: (...) y no sé, es una ayuda, porque al no tener...yo trabajo en casa de familia, pero ahora murieron todos... falleció la mama... yo hace 25 años que estoy, el señor se quedó solito y ahora me voy solo una vez a la semana. Y con una vez a la semana uno no gana mucho, son 100, 120 pesos por una vez que vas a la semana. (Entrevista 5, 2014: 1. Mujer, 50 años, Ciudadanía Porteña)

Mantener la familia es un deber por el cual se hace lo que sea incluso por aquello que pueda ser un “detalle” pero como “todo suma” se hace lo que se debe para tenerlo, el éxito de las transferencias es que su condicionalidad es ya experimentada por el receptor como lo natural de ser asistido.

E: Todo suma, ese es el detalle, 50, 100, todo, todo me suma para pagar las cosas que tengo que pagar, ese es el detalle, todo me suma. A mí me llaman y me dicen tengo que hacer, dale, voy yo, yo lo hago, yo necesito plata para mantener mi familia, mi marido lo mismo. (Entrevista 9, 2014: 2. Mujer, 46 años, AUH)

E: Que te comento hay gente que se piensa que uno se recibe la asignación universal (mira el micrófono mientras dice: lo voy a comentar) se piensa que uno se sienta y me entiendes y no hace nada me entiendes pero yo aparte de eso salgo a limpiar casas porque no consigo trabajo tengo secundario completo y como no consigo es lo único que me queda con la asignación no me alcanza tampoco pido que me paguen fortuna pero... [...] Yo pienso que esta bueno que es una ayuda tampoco es qué ayuda pero bueno a nada (Entrevista 5, 2017: 6. Mujer, 37 años, AUH)

E: La asignación como servir digamos como servir te sirve como una ayuda de salario pero es poco te sirve para tener si sacas un crédito y sabes que vas a tener todos los meses esa plata para pagar. Crédito no voy a sacar ropa, zapatillas, ni electrónica sacaré un crédito que necesito de repente si mis hijos se quedan sin zapatillas compramos zapatillas se quedaron sin algo pero comparar para la casa por ejemplo comprar material (Entrevista 6, 2017: 8. Mujer, 37 años, AUH)

E: ... me ayuda a mejorar. La plata que cobra mi marido no me alcanza (...) Para ayudar a la gente (...) El ticket que nos daban para comprarnos algo que nos ayude, para comida o para los chicos, para yogures (Entrevista 29, 2017: 9: Mujer, 26 años, CP)

E: me ayuda si nos dan a principio de mes y yo necesito comprar ya por ahí uso el, el trabajo o sea el salario, y después cuando me falta del salario voy reponiendo en relación a lo que es comida, cosas de los chicos, em... es como que vas intercalando, ¿no? Por ahí te falta uno, bueno lo usas para el otro, y cuando ya podés cobrar el subsidio lo vas usando para... y así sucesivamente (Entrevista 19, 2016: 6. Mujer, 31 años, AUH)

Ingresos precarios e informales más transferencia condicionadas es la estructura elemental de la mantención del consumo mínimo como “línea de base” de una política de las sensibilidades que incluyen mandatos sociales de auto-culpabilidad.

3.3 La ayuda como el resultado de un “sistema” de transferencias

Comidas, ingresos, prácticas del comprar son parte de un sistema complejo donde las transferencias se inscriben al menos en tres sentidos: la incorporación al sistema bancario, la superposición de subsidios y la complementariedad con otras prácticas de asistencia.

Como es fácil advertir y ya lo hemos señalado, el hecho que la transferencia se haga en y a través de los bancos la inclusión de los pobres en un sistema de bancarización y garantías amplía las posibilidades de consumo y de endeudamiento. Todo esto gracias a una simple práctica: el tener una tarjeta.

Desde otra perspectiva el cruzamiento, superposición de subsidios, beneficios y transferencias hacen de los ayudados verdaderos ocupados-en-estado-de-subvención. Un rompecabezas de ayudas transforma a estas en un sistema de ocupabilidad y contención.¹⁶

16 Sobre estar ocupado ver De Sena, Angélica (2016) “La ocupabilidad como forma de política

Comedores, merenderos, roperos comunitarios, “mercados solidarios” completan la ayuda de las transferencias configurando un sistema de auto-referencia espacio-temporal el complemento del complemento genera una sensación de totalidad difícil de romper. Nada alcanza pero hay que dedicarse a ello como si eso fuera todo y se siente como una vida vivida desde el *no*.

Entrevistadora: Estela¹⁷ ¿y la tarjeta que te permite hacer?

E: Alimentos... como ser arroz, fideo, azúcar, sal, aceite, yogures, leche...

Entrevistadora: ¿Y dónde podés comprar?

E: En el supermercado Día, Coto y los chinos.

Entrevistadora: ¿Solamente comida?

E: Si y yo con eso me arreglo, me ayuda un montón.

Entrevistadora: ¿y hace cuanto lo empezaste a cobrar Estela?

E: y hace... a ver mi hijo tiene... y hace cinco o cuatro años, cuatro años.

Entrevistadora: ¿Y conoces mucha gente que lo cobra?

E: eso es lo que me sorprende a mí... hay mucha gente que lo cobra, aparte de la tarjeta tienen la asignación, aparte ese plan... familia, el bonaerense...

Entrevistadora: ¿Cuál es el bonaerense?

E: no se la verdad... no sé, solo lo conozco por nombre, jamás lo vi tampoco, sé que es un plan que les pagaban de 200 y cobran allá en provincia y el plan familia es por la familia que es 100 o 150...

Entrevistadora: Igual el Familias cuando empezó la Asignación no se cobró más...

E: la asignación es aparte. Igual yo no conozco... yo el plan familias nunca lo tuve, el único que conozco es la tarjeta. Y ahora con todo esto de la inundación... yo tengo que comprar acá y llevar para allá, allá no puedo comprar nada con la tarjeta (Entrevista 3, 2014: 6. Mujer, 32 años, CP)

Entrevistadora: ¿Hay muchos comedores?

E: Sí, hay muchos comedores. Pero, ¿sabés qué pasa con el comedor? Los dueños de los comedores dan a gente a gente que no necesita en realidad. Porque hay mucha gente que va... Eso es lo que a mí me da bronca.

Entrevistadora: ¿Quiénes son los dueños de los comedores?

social”. *Intersticios. Revista sociológica de pensamiento crítico*. Universidad Complutense. Madrid. España. Vol 10 N° 2 (Pp. 35-49). Julio 2016.

17 Los nombres son ficticios.

E: Y, siempre los dueños de los comedores son los dueños de las casas.

Entrevistadora: Abren su casa...

E: Dan, supuestamente, para local de los comedores.

Entrevistadora: ¿Y quién los ayuda?

E: El gobierno.

Entrevistadora: ¿A todos los ayuda el gobierno?

E: Todos.

Entrevistadora: ¿O hay ONGs?

E: No, no, todo viene del gobierno. Hay algunos que dependen del Gobierno de la Ciudad y hay algunos que dependen de Nación. Pero lo que pasa que hay mucho tráfico ahora también en el tema del comedor: le entregan mercadería y ellos lo ponen a vender, ¿entendés? Y dan comida incomible, muchas veces, en los comedores porque ellos venden todo lo que sirve; y diario baja la mercadería, a diario. (Entrevista 12, 2014: 17. Mujer, 42 años, AUH)

E: Bien invertida es una ayuda

Entrevistadora: ¿Qué quiere decir eso?

E: Que la gastas bien no que la gastas y te comes un asado te das ... esas cosas que no es lo mío. Cosa que para mí no va para mí no es lo mío yo trabajo cuando la tengo me lo compro si no me lo compro (Entrevista 6, 2017: 3. Mujer, 37 años, AUH)

E: (...) Para mi opinión. Y no sé, pero de estar sí, te salva bastante, te apoya... (Entrevista 22, 2017: 8. Mujer, 45 años, AUH)

E: Y a mí me ayudó demasiado. Porque si no hay cosas que yo no podría hacer sino. Con los chicos. Comprarle una zapatilla nueva por ejemplo. (...)

Es una gran ayuda, pero no alcanza para vivir. (Entrevista 19, 2017: 6. Mujer, 41 años, AUH)

E: Es una ayuda porque... a veces no te alcanza para todo el mes, no te alcanza la verdad... O sea yo agarro y compro mercadería y tengo que durarla hasta el mes que viene porque no se puede, y compro muchas cosas como los útiles de ellos, la ropa, es una ayuda ... Lo bueno es eso, que tenemos la Asignación, que pude cobrar este plan... y así (Entrevista 12, 2016: 7. Mujer, 23 años, AUH)

La ayuda se “arma” día a día con la compleja gestión de múltiples opciones para ser “subsidiado” teniendo, al menos, dos consecuencias fundamentales: a) incorpora racionalidad a la acción: indica que se puede y que no, b) las personas que obtienen la ayuda deben dedicar una cantidad de tiempo importante a obtenerla y mantenerla, y c) se elaboran un conjunto de sensibilidades que rodean esa vida de ayudado.

3.4 La ayuda como don/regalo para agradecer

Entre los muchos rasgos que hilvanan las políticas sociales focalizadas con las masificadas es la importancia de estructurar la sensibilidad del agradecimiento como componente fundamental de las cualidades de un ayudado. Las condicionalidades efectivas de las transferencias giran en torno a la elaboración de dependencia en términos de endeudamiento emocional.

Entrevistadora: La asignación...

E: Sí, la asignación familiar. Yo no sabía que existía, gracias a ella averigüé e inicié todo. Me dijo: “pide un día de permiso y has esto, esto y esto”. Y la verdad es que es una gran ayuda para mí, una gran ayuda. Y gracias a Dios, lo sigo manteniendo. Dejé Fast mail y lo perdí, pero nuevamente lo tengo por este nuevo trabajo en el que estoy en blanco y por eso lo sigo cobrando. Realmente es una gran ayuda para mí.

Entrevistadora: Por más de que estas en blanco, cobras la asignación...

E: Sí, exacto, a mí me dijeron que cuando estas en blanco y no tienes tantos años acá en la Argentina puedes hacer eso, pero cuando ya tienes, creo, más de tres años lo puedes cobrar así nada más. Pero en mi caso no era así, yo recién tengo tres años acá en la Argentina, entonces yo tengo que estar en blanco para poder hacer todo ese trámite y recibirlo.

Entrevistadora: ¿Y te ayuda eso?

E: Sí, a mí me ayuda muchísimo, yo estoy muy agradecida de verdad de tener esa ayuda, porque sino me muero, no llego, no cubro... en mi situación, no llego a cubrir todo.” (Entrevista 7, 2014: 5. Mujer, 42 años, AUH).

Sean personas, el sistema o Dios las entrevistadas desarrollan y experimentan la ayuda como una deuda de vida “...sino me muero, no llego, no cubro...” la soledad de la autonomía es vivida como fantasma como un lugar de donde no se sale viva. La ayuda se hace hueso, su espera necesidad y repetición destino.

Se anudan en las tramas de las ayudas, la deuda como explicación de lo que acontece como sutura de las múltiples faltas que implicaría la autonomía.

Entrevistador: ¿Y recuerdas cómo se llama ese plan?

E: *Plan familiar... creo que es*

Entrevistador: ¿Plan familiar?

E: *Plan Familiar*

Entrevistador: Ah bueno, entonces, ¿es reciente digamos?

E: *Sí, sí*

Entrevistador: ¿Cómo sientes que era, que era antes de recibirlo?

E: Bueno, pues cuando nos avisaron pues bueno que vamos a recibir algo que va a ayudar, para la leche, pa los pañales, pa lo que necesite la niña... y bueno gracias a la Cristina también digo sin ella eso no sería así... no sé...

Entrevistador: O sea, sientes que eso...

E: *Sí, como se dice que me salió eso me cayó de arriba, como dicen...*

Entrevistador: Pues muy bueno...

E: *Sí, sí*

Entrevistador: ¿Sientes que, que eso mejoró mucho tu vida o...?

E: *Eh... Y sí también, sí... hay algo ahí [...] al menos ahora traigo platica o si no cuando no hay, cuando llego no hay... y yo digo sí, esto nos ayuda... y no pues estamos ahí cada vez mejor* (Entrevista 8, 2014: 3. Mujer, 33 años, AUH)

E: Y es una ayuda muy grande, lo que pasa es que ahora con toda la inflación que hay, que dejó esta mujer Cristina, porque bueno ahora claro, viste los precios lo que han subido últimamente, una barbaridad, así que mil pesos, mil doscientos pesos que es lo que cobro no significa nada, es una compra, pero nos quedamos, eso se quedó como estancado, pero es una ayudita, no despotrico para nada... en cierta forma, estoy conforme, ¿viste? Porque bueno... este... (Entrevista 16, 2016: 6. Mujer, 57 años, AUH)

Cristina (la presidenta en el 2014) y el arriba en el mismo lugar: espacio desde donde cae la ayuda. La jerarquía emocional se va construyendo desde el merecido agradecimiento y el debido agradecer “cerrando” una de las facetas más complejas de la no-autonomía. De este modo ya no alcanza con sentirse *conforme* : ser un pobre meritorio es ser un pobre agradecido.

3.5 *Inscriben sus propias prácticas de trabajo y/o participación comunitaria en una gramática de la acción vivenciada como ayuda*

Las políticas de las sensibilidades de las transferencias implican unas gramáticas de la acción que se “completa” cuando los ayudados traman sus trabajos o participación comunitaria desde la ayuda misma. Ellos los ayudados deben ayudar: reproducen lo que aquí ya hemos analizado.

E: Sino o sea ayudaba en un comedor comunitario ahí en Córdoba y... Bonpland, Bonpland y ... por ahí donde está el... el registro civil

Entrevistadora: Sí

E: Ahí, hay un comedor... ayudaba ahí

Entrevistadora: Claro

E: Y me traía mercadería... no, un poco de todo así pa que no quede nada

Entrevistadora: Claro, ¿y cómo te enteraste que podías venir acá? ¿Ya sabías...?

E: ¿Acá al barrio? (Entrevista 1, 2014: 4. Mujer, 26 años, AUH)

Ayudar como garantía de la ayuda y como un refuerzo de la moralización de un intercambio mediado por resultados. Las transferencias deshilvanan lo que hay de prácticas intersticiales en a reciprocidad y lo comunitario atravesando las mismas con una lógica medio-fines.

Entrevistadora: ¿Y acá en el barrio no hay otro lugar donde juntarse para ejercer las mismas demandas, los mismos reclamos?

E: Si hay, pero como que ya no quiero, ya no creo, siempre hay alguien que entra, ya no quiero estar... me gusta ayudar a la gente, me gusta ayudar a los chicos. (Entrevista 2, 2014: 4. Mujer, 50 años. Ciudadanía Porteña)

La preferencia por el ayudar expresada como gusto implica, al menos, uno de los momentos más importantes del proceso de interacción social entre los beneficiarios: cómo las prácticas se moldean a través del paradigma del consumo.

E: Yo vivía en Chacarita. Eeemm, pasé varias épocas malas, cuando me pasó eso fue, yo vivía en Chacarita y hay un comedor que está en Córdoba y Bonpland creo que es, no me acuerdo ahora. Yo no entré, no pude entrar, me agarró una crisis de llanto y no pude entrar, fue mi marido y me dieron un montón de comida. Y después mi marido ayudaba a cocinar y traía comida

para casa, pero no pude entrar. (Entrevista 9, 2014: 5. Mujer 46 años, AUH)

E: El jefes y jefas hace años 16 años cuando nació Mica me dieron la jefes y jefa. Ella me cuidaba a mi hija y yo me iba a trabajar que me toco vos hacías como servicios comunitarios una cosa así te pagaban por ir a un predio a limpiar a cocinar [...] Antes si vos no ibas a colaborar ese dinero te los sacaban vos tenías que presentarte todos los meses a firmar todos los meses es más el lugar que te asignaban firmabas entradas y salidas como que asististe a ese lugar (Entrevista 6, 2017: 2. Mujer, 37 años, AUH)

E: el comedor ayuda bastante, mira que a mis hijas no les falta un plato de comida y a mis hijas les encanta venir pero yo vine acá hace seis años cuando el comedor se hacía con una lona una sábana en el medio del rayo de sol y... en ese momento por ahí si lo necesitaba porque estaba sola hoy por hoy que a mis hijas no les falta un plato de comida un vaso de leche veo que hay muchos chicos que están en peores condiciones (Entrevista 2, 2017. Mujer 24 años, AUH y Plan más vida)

Las cualidades pedagógicas de las transferencias involucran la apertura de una banda más de una *cinta de moebio* que sustenta la re-mercantilización de la asistencia. Se hace observable un componente central de la economía políticas de la moral de los “planes”: mi ayuda vale.

La ayuda como “piso” para la alimentación, como complemento de ingreso, como el resultado de un “sistema” de transferencias, como don/regalo para agradecer y como eje de una gramática de la acción en donde los sujetos inscriben sus propias prácticas de trabajo y/o participación comunitaria conforman una aproximación a la pintura del mundo de las políticas de las sensibilidades que implican las transferencias condicionadas de ingresos.

A modo de cierre

Como anunciamos al comienzo es preciso subrayar la centralidad que adquiere en el análisis de las políticas sociales la perspectiva de la sociología de los cuerpos/emociones para indagar la potencia de las mismas para estructurar sensibilidades y redefinir componentes de la economía política de la moral.

En el siglo XXI los programas de transferencias condicionadas de ingresos se muestran con una clara vocación de masividad y permanencia, desde hace

ya al menos dos décadas estas formas de intervención se implementan a escala global, como se evidencia en el presente libro. Este modo de intervención, en tanto política social configura una determinada estructura de sensibilidades asociadas al ser receptora de una *ayuda*. La ayuda como modo de relación con el Estado modelando a un sujeto *ayudado*, lejos de la autonomía, la ciudadanía y los “derechos”.

El agente ayudado interactúa con otros ayudados, configurándose así una sociabilidad, una vivencialidad de ayudas que traman una sociedad de desiguales intra e interclase jerarquizados por el lugar y grado que ocupan en dicho sistema.

La ayuda como piso para la alimentación, como complemento del ingreso, como resultado de un sistema de transferencias, como don/regalo para agradecer y la participación comunitaria moldeada a “la manera de las ayudas” son las facetas de unas pobreza vividas en el calidoscopio de la ayuda.

Estas categorías analíticas halladas a lo largo de las entrevistas escogidas para este capítulo muestran a la ayuda como piso y como techo de la asistencia que significa de las energías sociales, corporales y como modo de regulación de las emociones en torno a sentirse un sujeto atado/ atada a la ayuda. Son formas de una sujeción indeterminada que se hace hueso y elabora los puntos de partida de las políticas de las sensibilidades: los sentidos y las sensaciones.

Con lo expuesto se ha podido apreciar cómo la problematización de la ayuda en el Siglo XXI consiste en tres factores concurrentes: es un efecto de las políticas públicas con un conjunto de consecuencia no deseadas de la acción estatal, en los sujetos que la reciben causa una pérdida progresiva e intergeneracional de autonomía y su impronta en el sistema consagra los lazos de la acción estatal con el mercado garantizando el consumo como “motor de la economía”.

Esta procesualidad contradictoria y dialéctica entre los deseos burocratizados/ mercantilizados, los “diseños de políticas” y las modalidades de recepción en términos de prácticas del sentir cierran/abren en el propio “campo de la ayuda” un conjunto de bandas de moebio aún por explorar. Son los hiatos de ese propio campo de la ayuda y las políticas de las sensibilidades los que autorizan a pensar la urgencia de explorar las prácticas intersticiales que desmienten tanto al mercado como al Estado en sus intenciones de consagrar el consumidor por sobre el ciudadano. Se pueden reconocer en este contexto un conjunto de prácticas del querer que desfondan las pretensiones de totalidad que se auto-adjudica una economía política de la verdad basada en el disfrute inmediato. La aceptación de las consecuencias de las transferencias condicionadas tal como las hemos expuesto significa un paso importante para detectar las posiciones de quiebre/pliegue desde

los mismos recursos cognitivos/afectivos de los sujetos. Frente al Estado y el mercado es posible advertir la emergencia de prácticas del querer que desmienten a la ayuda como única sensibilidad posible: el amor, la felicidad y la gratitud. Es el trabajo, indagación y compromiso con estas prácticas intersticiales las que renuevan el compromiso crítico de las ciencias sociales en el siglo que vivimos.

Bibliografía

- ANSES (2017) Asignación Universal por Hijo para Protección Social Decreto 1602/0. Boletín mensual. Agosto 2017. Disponible en <http://observatorio.anses.gob.ar/publicacion>. Fecha de consulta 10 de octubre 2017
- BARRIENTOS, A. (2012) “Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas. ¿Hacia una protección social fragmentada?” Revista Nueva Sociedad, No 239, (pp. 65-78). Fundación Friedrich Ebert. Buenos Aires.
- BERTRANOU, F. y MAURIZIO, R. (2012) “Transferencias monetarias para niños y adolescentes en Argentina: características y cobertura de un “sistema” con tres componentes”. Policy Research Brief, núm. 30, Brasilia, Centre for Inclusive Growth, agosto
- CECCHINI, S. y ATUESTA, B. (2017) Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Serie Políticas Sociales. 224, CEPAL. Santiago de Chile
- CECCHINI, S. y MADARIAGA, A. (2011) Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas: Santiago de Chile.
- CENA, R. (2016) “Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos: Hacia una problematización teórica a partir del caso latinoamericano”, (pp.115-138), en: De Sena, A (directora) *Del Ingreso Universal a las transferencias condicionadas, itinerarios sinuosos*. Buenos Aires: ESEditora.
- CHAHBENDERIAN, F. (2016) “La política social estadounidense: Los programas asistenciales bajo la lógica del *workfare*”. (pp.71-82). En, De Sena, A (Directora) *Del Ingreso Universal a las transferencias condicionadas, itinerarios sinuosos*. Buenos Aires: ESEditora.
- DANANI, C. y HINTZE, S. (2011) Protecciones y desprotecciones: La seguridad social en Argentina 1990-2010. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.

- DE SENA, A. (editora) (2014) *Las políticas hecha cuerpo y lo social devenido emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales*. Estudios Sociológicos Editora/Universitas. Editorial Científica Universitaria. Argentina.
- _____ (directora) (2016) *Del Ingreso Universal a las transferencias condicionadas, itinerarios sinuosos*. ESEditora. Buenos Aires.
- _____ “Promoción de Microemprendimientos y políticas sociales: ¿Universalidad, Focalización o Masividad?, una discusión no acabada”. *Revista Pensamento Plural*. Instituto de Sociología e Política. Mestrado em Ciências Sociais.Universidade Federal de Pelotas. Año 4 Numero 8 Enero- Junio 2011 Pelotas, Brasi. Pp 36-66, 2011.
- DE SENA, A. y SCRIBANO, A. (2014). Consumo Compensatorio: ¿Una nueva forma de construir sensibilidades desde el Estado? *Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad*, 2 (15), 65-97
- DETTANO, A.. (2015) *Apuntes para la problematización: ¿Desmercantilización o re-mercantilización de la política social actual?: Transferencias estatales y consumo como aspectos a considerar*. En De Prácticas y discursos/ Universidad Nacional del Nordeste/ Centro de Estudios Sociales Año 4, Número 5, Julio-Diciembre, 2015 ISSN 2250-6942
- GASPARINI, L. y CRUCES, G. (2010) “Las asignaciones universales por hijo: Impacto, discusión y alternativas”. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Documento de Trabajo 102, La Plata.
- HALPERÍN WEISBURD, L; et al (2011) “Problemas de género en la Argentina del siglo XXI: feminización de la pobreza e inequidad del mercado laboral”. Cuadernos del CEPED N° 11. Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo, Facultad de Ciencias Económicas. UBA. Buenos Aires, Argentina,
- HOCHSCHILD A. (2008) *La mercantilización de la vida íntima. Apuntes de la casa y el trabajo*. Ed. Katz. Buenos Aires. Argentina.
- LOZANO, C. et al. (2011) “Actualización de la cobertura, “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social” (AUH) y “Asignación Universal por Embarazo para la Protección Social” (AUE)”. Instituto Pensamiento y Políticas Públicas, Informe.
- LO VUOLO, R. (1999) *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- _____ (2009) “Asignación por hijo”. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Serie Análisis de Coyuntura 21.

- LUNA ZAMORA R. (2007) “Emociones y subjetividades. Continuidades y discontinuidades en los modelos culturales”. En Luna, R. y Scribano, A. (Comp.) *Contigo Aprendí...Estudios Sociales de las Emociones*. CEA-CONICET-Universidad Nacional de Córdoba–CUSCH- Universidad de Guadalajara. Córdoba, Argentina.
- MIDAGLIA, C. (2012) “Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. Entre el liberalismo y el retorno del Estado”. Nueva Sociedad, No 239, pág. 79-89. Fundación Friedrich Ebert. Buenos Aires.
- NOVICK, Susana. (1993) *Mujer, Estado y políticas sociales*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- PATTI, Melina (2015) *Una descripción y caracterización del Programa de Transferencias Condicionadas “Ciudadanía Porteña - Con todo derecho”*. En De Prácticas y discursos/ Universidad Nacional del Nordeste/ Centro de Estudios Sociales Año 4, Número 5, Julio-Diciembre, 2015 ISSN 2250-6942
- SALVIA, A. (2011) “Cobertura, alcances e impacto de la Asignación Universal por Hijo/Pensiones no contributivas sobre la infancia urbana en Argentina 2007-2010”. Observatorio de la Deuda Social Argentina, Universidad Católica Argentina, Informe Especial.
- SCRIBANO, A. y DE SENA, A. (2013) “Los planes de asistencia social en Buenos Aires, Argentina: Una mirada desde las políticas de los cuerpos y de las emociones”. Revista de Ciencias Sociales Aposta. N° 59, Octubre, Noviembre y Diciembre 2013. Disponible en <http://www.apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/ascribano1.pdf>
- SCRIBANO, Adrián y DE SENA, Angélica (2016) “Cuerpos débiles: energías, políticas alimentarias y depredación de bienes comunes”(Pp. 115- 128). En Paulo Henrique Martins y Marcos de Araújo Silva (organizadores). Democracia pós–desenvolvimento e gestão de bens comuns. Annablume Editora. São Paulo . SP . Brasil.
- SCRIBANO, A. (2007) “La Sociedad hecha callo: conflictividad, dolor social y regulación de las sensaciones”. Artículo publicado en Mapeando Interiores. Cuerpo, Conflicto y Sensaciones. Adrián Scribano (Comp.) CEA-UNC – Jorge Sarmiento Editor. Marzo 2007. p.p 118-142.

- SCRIBANO, A. (2012) “Sociología de los cuerpos/emociones” en: Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad - RELACES. N°10. Año 4. Diciembre 2012-marzo de 2013. Córdoba. pp. 93-113. Disponible en: <http://www.relaces.com.ar/index.php/relaces/article/view/224>. Fecha de consulta, 10/01/2018.
- SCRIBANO, A. (2010a) . “Primero hay que saber sufrir... !!!Hacia una sociología de la ‘espera’ como mecanismo de soportabilidad social”. En Scribano. A. y Lisdero P. (comp.) *Sensibilidades en juego: miradas múltiples desde los estudios sociales de los cuerpos y las emociones*. CEA. Unidad Ejecutora Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba, Argentina.
- _____ (2010b) “Estados represivos: Políticas de los cuerpos y prácticas del sentir”. *Revista Brasileira de Sociologia da Emoção*, V. 9, Núm. 25, de abril de 2010. Paraíba, Brasil..
- SCRIBANO, A. (2002) Pobreza, Ciencias Sociales y Filosofía: hacia un análisis de los supuestos ontológicos de los estudios de pobreza. Cuadernos N° 15, Jujuy: Facultad de Humanidades, Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Jujuy, 97-119.
- SCRIBANO, A. (2004) “A manera de introducción. De Fantasmas e Imágenes Mundo: una mirada oblicua de la teoría social latinoamericana” En *Combatiendo Fantasmas* (pp. 6-18). Chile: Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales.
- SCRIBANO, A. y CENA, R. (2014) “Sensibilidades colonizadas: Imágenes del Mundo, Política de las Emociones y Políticas Sociales desde una aproximación conceptual”. *Revista del Departamento de Humanidades YUYAYKUSUN*, Universidad Ricardo Palma, Lima-Perú.
- SISTEMA INTEGRAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES. MINISTERIO DE HÁBITAT Y DESARROLLO HUMANO (2017) “Informe de Monitoreo Ciudadanía Porteña y Estudiar es Trabajar Septiembre 2017”. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en:<http://www.buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/gestionestrategicadepolicassociales/evaluacion-y-monitoreo-de-programas-sociales>. Fecha de consulta, 10/10/2017.

- SISTEMA INTEGRAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES (SICOPS) MINISTERIO DE HÁBITAT Y DESARROLLO HUMANO GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. (2017) “Informe de Monitoreo Ciudadanía Porteña Y Estudiar es Trabajar. Junio 2017”. Disponible en: http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/informe_monitoreo_cp_-_junio_2017.pdf. Fecha de consulta, 10/10/2017.
- STAMPINI, M. y TORNAROLLI, L. (2012) *The growth of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean: did they go too far?* Inter-American Development Bank. <http://www.iadb.org/>
- VILLATORO, P. (2007) “Las Transferencias Condicionadas en América Latina: Luces y sombras”. Documento de la CEPAL para el Seminario Internacional “Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas”. CEPAL, IPEA, GTZ.

Datos de autores y autoras

Kennedy A. Alatinga. Es Doctor en Política Pública y Administración de la Universidad de Western Cape (UWC), Sudáfrica. También es Magíster en Gestión de Desarrollo Internacional de la Universidad de Ruhr en Bochum, Alemania, y es Licenciado en Estudios de Desarrollo Integrado, de la Universidad para Estudios de Desarrollo (UDS), Ghana. Posee Certificados en Análisis de Políticas Públicas de Maastricht Graduate School of Governance en los Países Bajos, Policy Communication del Population Reference Bureau, Washington D.C., Estados Unidos, y en escritura académica del Africa Study Center, Universidad de Michigan, Estados Unidos. En 2013, obtuvo el Premio de Eruditos Presidenciales Africanos (UMAPS) de la Universidad de Michigan por estadía de investigación en dicha Universidad. Tomó cursos de Análisis de Políticas Cuantitativas y Evaluación de Programas. En 2014 obtuvo la Beca de Comunicación de Políticas de la Oficina de Referencia de Población de Estados Unidos. También posee un Certificado en Población y Desarrollo de la Universidad de Brown, Estados Unidos. Actualmente es conferencista en el Departamento de Comunidad, Facultad de Planificación y Administración de Tierras, UDS, Wa Campus, Ghana.

Ruchira Bhattacharya. Ph.D por la Universidad Jawaharlal Nehru (Nueva Delhi). Investigó el impacto del “Public Distribution Sistem” en la nutrición de los hogares rurales en India. Es Oficial De Programas (Program Officer) en el Consejo de Población (Population Council), en Nueva Delhi, India. Dicto cursos de posgrado como profesora asistente adjunta en la Escuela de Estudios del Desarrollo, Ambedkar University Delhi. Se desempeñó como investigadora en el Centro de Ciencias Sociales y Humanidades, Nueva Delhi. Actualmente trabaja en una división de HIV analizando los efectos de los esquemas de seguridad social en las comunidades en riesgo. Sus intereses de investigación se centran en las áreas de bienestar y desarrollo, como los programas sociales de transferencias, la seguridad alimentaria de los hogares, consumo, pobreza y desigualdades.

Sandro Busso. Es investigador en el Departamento de Cultura, política y Sociedad de la Universidad de Torino en donde también es profesor de Sociología Política y Políticas Sociales. Durante el 2012 fue investigador en el Centro de Investigación y Estudios de Sociología (CIES-IUL) de Lisboa. Actualmente es miembro del comité científico del Laboratorio de Análisis e Investigación sobre Criminalidad Organizada (LARCO), en el Laboratorio de Políticas (LaPo). Integra el grupo de investigación internacional de Foundational Economy y de la redacción de la revista “Autonomie Locali e Servizi Sociali”. Sus intereses de investigación se concentran principalmente en el ámbito de la política social y el mundo del trabajo, y de modo específico en los procesos de planificación y gobierno atendiendo a las transformaciones y el rol del tercer sector, las experiencias de intervención de apoyo a los ingresos y la evolución de las bases informativas y medidas de eficacia.

Rebeca Cena. Es Becaria Posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad Nacional de Villa María. Docente regular de la Licenciatura en Trabajo Social de la Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC). Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires; Magíster en Derechos Humanos por la Universidad Nacional de San Martín; Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de Villa María. Integrante del Grupo de Estudios sobre Políticas Sociales y Emociones del Centro de Investigaciones y Estudios Sociológicos; Editora de la Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad.

Javier Cortés Moreno. Doctor en Sociales y Jurídicas. Trabajador Social, Máster en Dependencia e Igualdad en la Autonomía Personal y en Accesibilidad Universal y Diseño para Todos. Experto en Cooperación Internacional para el Desarrollo de África Subsahariana y en Emprendimiento como opción de futuro laboral. Docente en el Máster de Accesibilidad para Smart City de la Universidad de Jaén. Miembro del grupo de investigación SEJ-484 “Género, Dependencia y Exclusión Social” de la Junta de Andalucía y del Seminario Interdisciplinar de Estudios de la Mujer de la Universidad de Jaén. Líneas de Investigación: Accesibilidad, discapacidad, dependencia y cooperación al desarrollo.

Mónica De Martino Bermúdez. Asistente Social Universitaria (Universidad de la República Oriental del Uruguay). Master en Sociología (Universidad Estatal de Campinas) Doctora en Ciencias Sociales (Universidad Estatal de Campinas,

San Pablo, Brasil). Posdoctorado en Ciencias Sociales Integradas (UFSC). Profesor Facultad de Ciencias Sociales - UDeLaR , Uruguay. Integra Registro de Expertos - Sociología, Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, Argentina Integra Comité Académico Maestría T. Social Universidad Nacional de Córdoba , Argentina. Dicta cursos de posgrado en diversas instituciones en su país y en el exterior. Sus áreas de interés son Infancia y Familia. Desarrolla proyectos de investigación y desarrollo en la Facultad de Ciencias Sociales , Departamento de Trabajo Social (UDeLaR).

Angélica De Sena. Doctora Ciencias Sociales (UBA), Magister en Metodología de la Investigación Científica (UNLa). Licenciada en Sociología (UBA). Directora de la Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social (ReLMIS). Coordinadora Grupo de estudios sobre Políticas sociales y emociones del Centro de Investigaciones y Estudios Sociológicos GEPSE) del CIES. Investigadora Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales-UBA. Investigadora de la Universidad Nacional de La Matanza y del CIES. Se desempeña como profesora en el área de políticas sociales y metodología de la investigación, tanto a nivel de grado como de post-grado.

Rogério de Souza Medeiros. Ph.D. en Sociología (Boston University). Es profesor asociado del Departamento de Ciencias Sociales y del Programa de Postgrado en Sociología de la Universidad Federal de Paraíba (UFPB), Brasil. Actúa en el área de Sociología, con énfasis en Sociología Política. Realiza actividades de investigación, enseñanza y tutor de trabajos académicos en áreas relacionadas a las siguientes temáticas: políticas públicas; pobreza; vulnerabilidad social; relaciones entre sociedad civil y Estado; participación social; movimientos sociales; metodología de la investigación; teoría sociológica. Es coordinador del Grupo de Estudios e Investigaciones en Sociología Política - GRESP / UFPB, además de investigador del Laboratorio de Estudios e Investigaciones en Políticas Públicas y Trabajo - LAEPT / UFPB y miembro del Centro de Investigaciones y Estudios Sociológicos - CIES / Argentina.

Nínive Fonseca Machado. Doctoranda en el Programa de Postgrado en Sociología de la Universidad Federal de Paraíba, Brasil. Magister en Sociología por la Universidad Federal de Pernambuco y realizó cursos de extensión universitaria en la Graduate School of Education de la Harvard University (2005-2006). Es miembro del Grupo de Estudios e Investigaciones en Sociología Política - GRESP

/ UFPB. Tiene experiencia en el área de Sociología de la Moral, Desigualdad Social, Pobreza y en Evaluación de Políticas Públicas y de Programas Sociales.

Anna Helena Malmi. Es Magíster en Políticas Sociales y Gerencia de Servicios Públicos, Universidad de Lund y está finalizando su Maestría en Estudios de Género, Interseccionalidad y Cambio Social, Universidad de Linköping. Es Licenciada en Estudios de Desarrollo y Cooperación Internacional, Universidad de Lund. Recientemente desarrollo tareas como Especialista en Migración e Integración en la Agencia para el Trabajo y Desarrollo Económico, Helsinki. Fue Consultora en Migración y Salud Pública para la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Nairobi, hizo una Pasantía en Migración y Salud Pública en la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Duchanbé.

Antonella Meo. Es profesora asociada de sociología general en el Departamento de Cultura, Política y Sociedad de la Universidad de Turín. Es profesora de instituciones de sociología, metodología de la investigación social y desigualdad social y vulnerabilidad. Ha desarrollado actividades de estudio e investigación en temáticas sobre vulnerabilidad, pobreza y exclusión social; interesada por la dimensión temporal y por el carácter interactivo de las condiciones de vida. Sus principales intereses teóricos, refieren a los modos de interacción e interdependencia entre las circunstancias sociales y las respuestas intencionales y adaptativas de los sujetos, entre recorridos laborales y familiares, entre dimensiones relacionales e identitarias de las biografías. Estrechamente ligado a ello, desarrolla investigaciones vinculadas a las políticas de combate a la pobreza y la exclusión social y los modelos locales del *welfare* .

Enrique Pastor Seller. Doctor en Sociología. Profesor Titular de Universidad. Departamento de Sociología y Trabajo Social de la Universidad de Murcia. Director del Grupo de Investigación “Trabajo Social y Servicios Sociales”. Director de AZARBE, Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar. Vicepresidente del Consejo General de Trabajo Social de España. Autor de numerosos libros y artículos en editoriales y revistas de prestigio internacional. Miembro de equipos de investigación internacionales. Líneas de Investigación: bienestar social, servicios sociales, participación ciudadana, trabajo comunitario, social work.

Adrián Scribano. Doctor en Filosofía (UBA). Licenciado en Ciencias del Desarrollo. Especialización en Sociología Política. (ILADES, Santiago de Chile,

posgrado reconocido por la Universidad de Lovaina). Licenciado en Ciencia Política (Universidad Católica de Córdoba). Diploma de Derechos Humanos. (Universidad Complutense. Madrid). Es Investigador Principal del CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina) con lugar de trabajo en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG-FCS-UBA). Es director del Centro de Investigación y Estudios Sociológicos CIES (estudiosociologicos.org). Dirige la Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad y el Grupo de Estudio sobre Sociología de las Emociones y los Cuerpos. También es Coordinador del 26 Grupo de Trabajo sobre Cuerpos y Emociones de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS) y vicepresidente del Grupo Temático 08 Sociedad y Emociones de la Asociación Sociológica Internacional.

María Victoria Sordini. Lic. en Sociología en la Universidad de Mar del Plata (UNMDP) y Doctoranda en Ciencias Sociales en Universidad de Buenos Aires. Becaria de Conicet. Docente en las asignaturas de Teoría y Metodología de la Investigación Social y Metodología Cualitativa en la carrera de Lic. en Sociología en la UNMDP. Miembro del Grupo de Estudios de Política Sociales y Emociones (GEPSE) y del Centro de Investigaciones y Estudios Sociológicos (CIES).

Eva Sotomayor Morales. Doctora en Sociología. Profesora Titular de Universidad. Departamento de Psicología de la Universidad de Jaén. Miembro del Seminario Interdisciplinar de Estudios de la Mujer, del Grupo del Plan Andaluz de Investigación SEJ-484 “Genero, Dependencia y exclusión Social” y del Grupo de Investigación de Tendencias Sociales de la UNED. Líneas de Investigación: Exclusión Social, Discapacidad y Dependencia, cooperación al desarrollo y Responsabilidad Social de las Empresas.

La intervención social en el inicio del siglo XXI: transferencias condicionadas en el orden global, de Angélica De Sena (editora), es un esfuerzo por revisar las políticas sociales en el “orden mundial”. Para ello se presentan los Programas de Transferencias Condicionadas en India, Ghana, Burkina Faso, España, Italia, Brasil, Uruguay y Argentina, como los modos que han asumido las intervenciones sociales masivas del nuevo milenio en el mundo. Los autores y las autoras analizan experiencias concretas de implementación de este tipo de programas en los mencionados países, y emerge una conclusión clara y clave de ello en el orden global: los sujetos receptores siguen en situación de pobreza y aumentan día a día en cantidad; viven en situaciones de precariedad, por lo tanto, estas intervenciones “no alcanzan”. Ello obliga a las Ciencias Sociales a prestar atención y trabajar al respecto.