

Programas de transferencia de ingresos. ¿Más condicionalidades y menos derechos para madres pobres?

Un análisis en base a tres experiencias en América Latina

Carla Zibecchi^[1]
Argentina

Introducción

Desde fines de los años noventa, en América Latina se comenzaron a implementar una serie de programas sociales de transferencia de ingresos condicionados. Dichos programas han tenido entre sus principales objetivos el apoyo a las familias para mejorar sus condiciones de vida y la inversión en “capital humano” a través de las responsabilidades asumidas por sus beneficiarios en la asistencia en salud y educación. Asimismo, se caracterizan por incorporar el lenguaje de “derechos humanos”, exigir condicionalidades y otros elementos modernizantes que los diferencia de sus antecesores.

Sin embargo, cabe alertar sobre algunas cuestiones vinculadas con esta nueva generación de programas. Como señalan Abramovich y Pautassi,^[2] el desarrollo de un marco de derechos, en las estrategias de desarrollo, debe tener en cuenta que si el mismo se aplica sobre las bases de un modelo económico vulnerable –como demuestra serlo el modelo heredado de los noventa, a pesar del virtuoso ciclo ascendente de las economías- se estaría consolidando una suerte de “ficción ciudadana” en vez de fortalecer a un marco de derechos en un modelo económico sólido. Cabe considerar que el hecho de dar relevancia propia, en este análisis, a estos programas de transferencia de ingresos, no debe oscurecer la perspectiva aquí adoptada: la consideración de que la pobreza se profundizó en América Latina por razones macroeconómicas vinculadas a opciones de política que exceden ampliamente la débil institucionalidad característica de los programas asistenciales.

A partir de este enfoque el presente artículo se propone analizar tres experiencias en materia de programas sociales de transferencias de ingresos: el Programa Familias para la inclusión Social (en adelante: Programa Familias) –de Argentina-, Oportunidades (ex Progresa) –de México-, y el Programa Puente –de Chile- como ejemplos de programas de transferencias monetarias condicionadas a las madres de familias.^[3] Estos casos fueron elegidos por ser programas de alta envergadura y visibilidad política, contemporáneos y por la información disponible. En relación con este último punto, vale recalcar que la literatura específica ha coincidido en señalar la poca información disponible sobre evaluaciones de impacto de los programas de superación de la pobreza vigentes en la región, sobre todo en lo que respecta a los efectos diferenciados en varones y mujeres.

Algunas de las preguntas que guiarán el análisis son las siguientes: ¿En qué medida estos programas garantizan el ejercicio de derechos por parte de su población destinataria? ¿Qué consecuencias tiene que sean mayoritariamente las mujeres las titulares de los “beneficios”? ¿Qué puntos de encuentros y diversidades se pueden establecer entre los casos? ¿Existen efectos “no queridos”, “no deseados”? Si es así ¿cuáles son y cómo se manifiestan?

A continuación, en primer lugar, se presenta una descripción empírica de los tres casos

elegidos, considerando su población objetivo, compromisos exigidos, prestaciones otorgadas, características básicas de sus diversos componentes. En segundo término, se desarrollan las principales líneas interpretativas del fenómeno, es decir, del debate. A modo de reflexión final, se identifican algunos avances en materia de programas sociales de transferencia y se plantean desafíos, especialmente en relación con las políticas distributivas, el principio equidad social y de género, y la garantía de los derechos de los sujetos de estas políticas.[4]

El Programa Familias de Argentina

Los orígenes del Programa Familias se hallan en una reformulación del Programa de Atención de Grupos Vulnerables (PAGV),[5] que fue reorientado luego de la última crisis (años 20001 y 2002) que atravesó Argentina, a partir de la incorporación de un componente de transferencia de ingresos: el Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH). Desde entonces, se constituyen las características básicas y centrales del Programa Familias, sobre todo en lo que respecta a la prestación de subsidio, y a las características y requisitos que deben reunir su población destinataria para calificar de acuerdo a un índice de vulnerabilidad. En sus orígenes, la prestación monetaria consistió en un subsidio a las familias por cada niño menor de 19 años y embarazadas, y el monto mensual se calculó en función del número de hijos de la familia. Como contraprestación se exigió condicionalidades en educación y salud. Sin dudas, una cuestión central a destacar es que se asignó la titularidad del beneficio a la mujer madre, principal responsable del cuidado de los niños.[6]

El IDH continuó funcionando hasta fines del año 2004, sin que se le realizaran sustanciosas modificaciones. No obstante, en octubre del año 2004 –luego de que diversos sectores de la sociedad plantearan distintas críticas al “manejo político” del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJH)[7] y modificaciones en la materia– el gobierno de turno presentó una propuesta orientada a producir un “cambio”. En términos esquemáticos, este “cambio” refería a la consideración –y re-ordenamiento- de distintas sub-poblaciones dentro del conjunto de beneficiarios del PJJH. Por un lado, se visualizó una población que tiene mayores posibilidades de “empleabilidad”, que hay que fortalecer en su “cultura del trabajo”. Por otro lado, el resto de los beneficiarios se agruparían en una población con bajas probabilidades de empleabilidad que debería estar vinculada con la atención de la calidad de vida de los niños.[8]

Concretamente, esta “reforma a fondo de la política social” planteada en el año 2004 apuntaba a: i) que aproximadamente unas 750.000 madres beneficiarias del PJJH pudieran optar por pasar al Programa Familias, y ii) la creación de un Seguro de Capacitación y Empleo (SC y E) para el resto de los beneficiarios, que estaría bajo la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Así, tanto el nuevo SC y E[9] como el Programa Familias apuntarían alimentarse del PJJH y el traspaso de beneficiarios y beneficiarias tendería a ser gradual y optativo.

Este paradigma de “empleabilidad y vulnerabilidad”, explícitamente plasmado en la profusa normativa que regula los programas de transferencia de ingresos, se traduce en lo que el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) denominó “dos realidades” a las cuales hay que atender. De acuerdo a la postura del MDS, la gran carencia de las últimas décadas en Argentina no sólo despojó a la familia del ejercicio de sus derechos sino también “de sus obligaciones”. [10]

El Programa Familias exige a cambio del beneficio “el compromiso del núcleo familiar con la educación y salud de los menores a cargo”, condición que se verifica dos veces al año con la presentación de los certificados de: cumplimiento de vacunación, controles médicos bimestrales en el caso de titulares –o esposas de titulares-, embarazadas, constancia de matriculación inicial y condiciones de regularidad escolar o boletín de calificaciones de los niños de 5 a 19 años.

Para el MDS, una de las ventajas que trae consigo estas modalidades de contraprestación, que demanda el compromiso del “núcleo familiar” con la educación y la

salud de los menores a cargo, reside en que permite una nueva “tipificación del riesgo social”, que previene –y más aún: revierte- las más graves situaciones de vulnerabilidad, violencia y pobreza: “la nueva tipificación del riesgo social permite incorporar familias vulnerables al Programa para prevenir y/o revertir las situaciones de trabajo infantil, desnutrición, violencia familiar y abuso”.^[11]

El Programa consta de tres componentes: Ingreso no remunerativo, Promoción Familiar y Comunitaria y Fortalecimiento Institucional. El primer componente se basa en una asignación de un ingreso mensual a cada núcleo familiar beneficiario del Programa. Las innovaciones presentadas por el Programa desde su diseño, “el subsidio por hijo/a”^[12] y la compatibilidad con otros ingresos, constituyen elementos altamente positivos para la transferencia de ingresos. Sin embargo, presentan limitaciones vinculadas a la inexistencia de un mecanismo de actualización que evite la depreciación del monto contenido en el componente de transferencia de ingresos. En rigor, las modificaciones que se realizaron no tienen correlación con el reglamento operativo del programa que establece que se actualizará el monto mensual de los subsidios cuando se estime que los mismos se hayan visto disminuidos en relación con la canasta básica de alimentos. Como destaca el informe del CELS: “Desde una perspectiva de derechos humanos, la primera observación que puede realizarse es que el monto establecido resulta insuficiente para satisfacer las necesidades alimentarias básicas del grupo familiar” (CELS, 2007:33).

El segundo componente del Programa, llamado Promoción Familiar y Comunitaria, se estructura en tres líneas de intervención a partir de las cuales se atenderá a las familias beneficiarias en sus localidades. Una primera línea es “Apoyo Escolar”, el objetivo de la prestación es actuar sobre algunas causas y efectos del fracaso escolar. Se propone trabajar con los niños, padres y docentes de apoyo escolar y de grado a través del desarrollo de talleres y jornadas recreativas que tendrán, entre otros, los objetivos de fortalecer el vínculo familia-escuela. Una segunda línea prestación, también dentro del segundo componente, se denomina “Desarrollo Familiar y Comunitario” y consiste en una serie de talleres –con una duración de entre uno y tres meses- que abarca temas que fortalecen los desarrollos personales, familiares y comunitarios dirigidos a jóvenes y adultos de los núcleos familiares: “se pretende mejorar su posición frente a diferentes situaciones que generan exclusión social, limitan el pleno acceso a servicios sociales y el goce a sus derechos de ciudadanía”.^[13] Por último, se propone una tercera línea de intervención, llamada “Remoción de Barreras”, cuyo propósito es facilitar el acceso a la oferta de terminalidad educativa y formación profesional y/o capacitación.^[14]

El tercer componente, Fortalecimiento Institucional, se propone mejorar la eficacia y transparencia de los procedimientos que componen el Programa Familias. Se caracteriza por ser transversal y su objetivo es la creación y/o fortalecimiento de capacidades institucionales. Para ello se propone: difundir y comunicar los objetivos y reglas de operación; mejorar las capacidades de atención y seguimiento de los destinatarios; cumplir con los requerimientos de gestión técnica, administrativa y financiera; incluir progresivamente al Equipo Técnico de cada localidad la figura de “facilitador”, quien desempeñará un rol fundamental en el acompañamiento de las familias destinatarias (MDS, 2007: 16).

Hasta la fecha no han existido evaluaciones en torno a los posibles impactos del Programa Familias. Sin embargo, restan señalar algunas cuestiones en torno al carácter y la naturaleza de esta evaluación: i) será efectuada por evaluadores externos; ii) no se prevé la participación del punto de vista de las titulares del beneficio (madres) en el proceso de evaluación; iii) el énfasis sigue estando la focalización en la población objetivo.^[15]

De acuerdo a la información que ofrece el MDS, el Programa Familias para el mes de septiembre del año 2007 tenía 504.786 familias destinatarias, de las cuales 278.424 eran provenientes del PJJH, y el 94,4% de los titulares del beneficio son mujeres.^[16]

En el caso aquí analizado se observa una extraviada atención puesta en la llamada

“inversión en capital humano” que descuida otros aspectos altamente importantes vinculados con el carácter estructural de la pobreza. Se parte del argumento de que una de las ventajas que traen consigo las condicionalidades en salud y educación es que demandan el compromiso del “núcleo familiar”. A pesar de ello, no se evalúa en ningún momento la posibilidad de intervenir en la oferta de servicios de educación y salud, simplemente se “estimula” la demanda de parte de las madres titulares del beneficio. Sin embargo, no se consideran los obstáculos objetivos, por ejemplo, imposibilidad de pagar un bono de contribución a los efectores en salud, como tampoco aquellos obstáculos simbólicos y reales –por ejemplo, desacreditaciones y estigmatizaciones- que sufre y enfrenta la población asistida, demandante de servicios de salud, al momento de acceder a los mismos. Por su parte, tampoco parecen haber sido consideradas las condiciones institucionales en las cuales se encuentran los mismos efectores –oferta- de salud, dando lugar a otra serie de consecuencias “no deseadas”: en aquellas localidades en las que el sistema de salud se encuentra prácticamente colapsado, los médicos se ven obligados a otorgar los certificados solicitados por las madres sin haber realizado los controles correspondientes.[17]

En el mismo sentido, resultan dudosos los resultados altamente positivos que espera lograr el Programa Familias a partir de las condicionalidades en educación exigidas y los talleres de apoyo escolar a nivel local (erradicar el trabajo infantil y la deserción educativa, revertir la problemática del sobre-edad escolar, aumentar rendimiento intelectual en las asignaturas, etc). Las trayectorias educativas interrumpidas con períodos de ausentismo, características de los adolescentes de sectores de bajos recursos, tornan difusos –y cuestionables- los límites entre la asistencia escolar y el abandono al momento de expedir los certificados de regularidad escolar, lo cual es percibido por la burocracia educativa y los docentes a cargo. Por otra parte, en la medida en que las causales de abandono escolar revisten de un carácter complejo y estructural, resulta difícil erradicarlas a partir de la sola exigencia de certificaciones escolares. Más aún, las investigaciones provenientes de la sociología de la educación[18] demostraron –hace ya más de una década- que en contextos de elevada pobreza y desigualdad social la escuela termina constituyéndose en uno de los pocos –sino el único- lugar de contención social y que la política asistencial recarga de trabajo a la burocracia educativa y deteriora el oficio de enseñar.

Finalmente, cabe alertar que las mujeres conforman una proporción altamente significativa de los beneficiarios de los programas sociales más allá del Programa Familias. El traspaso de mujeres beneficiarias del PJJH –que ya desde sus orígenes se caracterizó por tener en las filas de beneficiarios un alto porcentaje de mujeres- al SCyE también parece apuntar en este sentido. Si bien el proceso es actual y reciente, la información empírica disponible hasta la fecha coincide en destacar la existencia de una proporción significativa de mujeres que optan por el SCyE, y que estas se caracterizan por ser de edades mayores y con hijos mayores. Más aún: la tasa de participación femenina entre quienes adhirieron al SCyE es algo más elevada que en el PJJH: 78,6% y 73,3% respectivamente.[19]

Las razones que explican el fenómeno se vinculan, por un lado, con el hecho de que estos programas se dirigen a “los más pobres de los pobres” o “los más vulnerables”, de modo que terminan por focalizarse fácilmente entre las mujeres. Por otro lado, se vinculan con un dato ineludible: constituyen una de las pocas –si no las únicas- oportunidades de conseguir un ingreso para las mujeres de escasos recursos. En el mismo sentido constituyen uno de los pocos espacios para obtener una capacitación, o modalidad de participación en el espacio público.[20]

Programa Oportunidades – Ex Progresas en México

En la gestión del Presidente Zedillo, luego de la reactivación económica posterior a la crisis mexicana de los años 1994-1995, se destinaron mayores recursos en materia de programa sociales. En este contexto, en 1997 surge el Programa Educación Salud y Alimentación (Progresas), antecesor del actual Programa Oportunidades. Al igual que en

otros países de América Latina, su puesta en marcha se orientó hacia la búsqueda de procesos transparentes en la selección de su población objetivo, evitando posibles sesgos electorales y clientelísticos.

El Progresá tuvo como objetivo primordial la formación de capital humano en las familias mediante el impacto en educación, salud y alimentación. Asimismo, como requisito indispensable, requiere de corresponsabilidades de parte de su población destinataria. De acuerdo con González de la Rocha, las innovaciones del Progresá –su orientación a la formación de capital humano y la exigencia de corresponsabilidades- se funden con rasgos del paradigma anterior en materia de política pública asistencial mexicana – usuarios que no proponen ni eligen, fuerte monopolio del Estado-, dando lugar a un “híbrido paradigmático” que moldeó la política asistencial de principios de siglo XXI.[21]

Durante la administración del Presidente Fox, el Progresá conserva su esencia y forma de operación. Sin embargo, en el año 2001 cambia su nombre (comienza a denominarse Oportunidades) y algunas de sus características, sobre todo en lo que respecta a su alcance. Al igual que su antecesor, Oportunidades operó principalmente en comunidades rurales con altos niveles de pobreza, pero ha aumentado gradualmente y sustancialmente su cobertura hacia comunidades semi-urbanas y urbanas. En cuanto a la continuidad institucional de los programas destinados al combate de la pobreza para el caso mexicano, un punto a destacar reside en que la administración del Presidente Fox avanzó en la línea de estos programas pero, a diferencia de otros países, partió de la base de los logros de la anterior gestión. De alguna manera, esto fortaleció el papel rector de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en la gestión de este tipo de programas.[22]

La amplia cobertura de Oportunidades, constituye un rasgo distintivo: para el año 2005 tenía un alcance de 25 millones de personas, prácticamente la cuarta parte de la población del país.[23] La característica de su cobertura lo ubica, con excepción del Programa Beca Familia de Brasil, como el programa de combate para la pobreza de mayor envergadura en América Latina.[24]

La meta general del programa Oportunidades se expresa en la contribución a la superación de la pobreza mediante el desarrollo de las capacidades básicas de las personas en educación salud y alimentación operando a través de tres componentes. En el componente educación, el programa entrega transferencias monetarias para familias con hijos menores de 18 años de edad, condicionadas a la demostración de la regularidad de la asistencia a la escuela. De modo que si se registra una inasistencia justificada superior al 15%, la familia no recibe el beneficio económico en el mes. En lo que refiere a la oferta, Oportunidades entrega recursos a las instituciones educativas a las cuales asiste la población que participa en el Programa, bajo el propósito de compensar posibles externalidades negativas que pueden generarse por el aumento en la demanda en educación. Aquí un aspecto interesante a remarcar, es que para determinar la transferencia educativa, se realiza un análisis del “costo de oportunidad” que tiene la familia por enviar a sus hijos a la escuela. Es decir, las transferencias están determinadas atendiendo a los ingresos que los niños y adolescentes hubiesen aportado si hubieran estado trabajando, por lo tanto los apoyos monetarios aumentan a medida que crece la edad de los hijos.[25] Otro punto que merece especial consideración refiere a ciertos mecanismos de discriminación positiva que implementó el Programa para el caso de las niñas y adolescentes: el monto de las becas escolares para las hijas es mayor con el fin de estimular su inserción y permanencia en el sistema educativo, y así disminuir la brecha de educación formal (M. González de la Rocha, 2005 (a): 71).

A través de su componente en salud, Oportunidades apunta a la atención en salud primaria para todos los miembros de la familia. Al igual que en el componente educación, prevé la estrategia de “refuerzo de la oferta de servicio en salud” para cubrir la demanda adicional, la misma se expresa en una transferencia de recursos financieros a las entidades sectoriales encargadas de ofrecer las prestaciones (centros dependientes del Ministerio de Salud y del Instituto de Seguridad Social de México).

Finalmente, el componente nutrición se basa en el apoyo monetario fijo para mejorar el consumo de alimentos y la entrega de suplementos alimenticios destinados especialmente a niños y a mujeres embarazadas o en período de lactancia. Para mantener estos beneficios las familias deben efectuar las visitas periódicas al centro de salud y las titulares del beneficio se comprometen a asistir a las charlas educativas (P. Villatoro, 2004: 23-27).

Las titulares del beneficio son las madres: “Oportunidades tiene como prioridad fortalecer la posición de las mujeres en la familia y dentro de la comunidad. Por tal razón, son las madres de familia las titulares del Programa y quienes reciben las transferencias monetarias correspondientes”.^[26] Los beneficios son entregados bimestralmente a la titular y se basan en 45,9 dólares estadounidenses en efectivo por hijo. El monto de las becas varía de acuerdo al grado escolar: por un joven con secundario y nivel superior una familia recibe aproximadamente 36,7 dólares, más la alimentación que se otorga en el hogar.^[27]

Una cuestión controvertida en materia de condicionalidades es la que destaca González de la Rocha en su evaluación del Programa. Si bien no es parte formal del programa la participación en faenas de trabajo colectivo (por ejemplo, limpieza en los centros de salud, en escuelas) forma parte de lo que las mujeres beneficiarias perciben como parte del conjunto de corresponsabilidades que tienen que cumplir para que las transferencias no lleguen sin mermas o castigos monetarios. De resultas, existe una alta participación de mujeres en este tipo de actividades.^[28]

En relación con el criterio de focalización del Programa, éste se realiza en base a los datos del Comité Técnico de Mediación de la Pobreza, convocado por la SEDESOL. Para calificar como población objetivo, las familias deben estar en situación de pobreza alimentaria y de capacidades, es decir, que su ingreso no alcance a cubrir sus necesidades del consumo básico en alimentación, salud y educación (Arriagada y Mathivet, 2007).

Oportunidades contó con un sistema de evaluación de impacto que ha permitido la verificación sistemática de efectos del programa, su incidencia en la asignación del tiempo de los niños (escuela, trabajo, tiempo libre) y sus efectos en la situación nutricional.^[29] De acuerdo con la evaluación efectuada por González de la Rocha, existen evidencias acerca de los “costos sociales de la focalización”. En efecto, la autora encontró que han surgido divisiones sociales y conflictos entre las familias beneficiarias y no beneficiarias, como resultado de la misma diferencia que construye el Programa a través de la delimitación de su población objetivo. Estos conflictos se observan en casos concretos: comadres que dejaron de comunicarse entre ellas porque algunas reciben los apoyos de Oportunidades y otras no, insatisfacción de potenciales beneficiarios –que califican como población objetivo por sus extremas condiciones de pobreza- que quedaron excluidos. Más aún, la autora afirma que el Programa Oportunidades puede crear situaciones de solidaridad social y cohesión, pero también conflictos y rupturas de lazos sociales (González de la Rocha, M. 2005 (a): 84-86).^[30]

En cuanto a los cambios en el consumo y gastos de los hogares, los testimonios recopilados –por Gonzalez de la Rocha- dan cuenta de ciertas estrategias que efectúan las titulares para poder enfrentar gastos. No obstante esta restricción, existen evidencias de que el dinero llegado a las familias ha permitido ampliar los presupuestos domésticos, el poder de compra, mejorar su alimentación y el equipamiento doméstico. También ha facilitado la certidumbre de contar con ingresos regulares, y una re-dinamización de la economía de deuda, a través del “fiado” M. González de la Rocha, 2005 (b): 252-257).

Por otro lado, Oportunidades ha tenido impacto sobre el incremento en la matrícula y asistencia escolar, en el corto plazo.^[31] Pero los efectos sobre la reducción del trabajo infantil no han sido tan prometedores. Se ha comprobado que los logros han sido más importantes para el caso de los varones y las actividades por ellos desarrolladas (en su mayoría, productivas), precisamente porque la relación entre trabajo infantil de varones y la asistencia escolar es inversa. Para el caso de las niñas y adolescentes mujeres, en

cambio, los resultados no han sido tan alentadores, pues, los objetivos escolares frecuentemente se lograron en coexistencia con el trabajo reproductivo y, por ende, a expensas del tiempo libre de ellas (P. Villatoro, 2004: 25-27).

En otros términos: ha sido buena la modalidad de establecer la magnitud de la transferencia en base al costo de oportunidad equivalente al ingreso del mercado laboral que tendrían los niños y adolescentes si estuviesen trabajando. No obstante, el problema radica en qué valor otorgar a aquel trabajo que efectúan las niñas y adolescentes mujeres en el hogar. Estos datos demuestran la importancia de desarrollar intervenciones que permitan determinar el valor del trabajo reproductivo efectuado en el ámbito privado. De lo contrario, las probabilidades de que niñas y adolescentes sigan atadas al trabajo reproductivo serán altas para los años venideros.

Tampoco han sido tan prometedores los resultados en lo que respecta a la reducción de la pobreza. Se observa que la hipótesis sobre la cual se fundamenta el programa, esto es, el desarrollo de capacidades como vía para la reducción de la pobreza, no ha cumplido su ciclo y se registran cambios muy lentos en ese sentido. Esto ha llevado a que los especialistas presenten un interrogante central en materia de programas de transferencia de ingresos, pues, entra en duda si la estrategia a futuro reside en continuar agregando componentes al Programa o replantear todo su diseño original (C. Loria, 2007:111).

Además de los efectos antes señalados, el caso aquí presentado ha logrado la constitución de grupos de mujeres –con un fuerte componente de solidaridad y apoyo mutuo- en torno a las tareas asociadas al Programa (charlas de salud, reuniones oficiales donde las promotoras informan a las beneficiarias acerca del funcionamiento del programa).^[32] En la medida que Oportunidades incluyó actividades grupales, casi como un “efecto no deseado” –ya que no se contempló en su diseño el fortalecimiento de organizaciones sociales–, las mujeres titulares encontraron posibilidades para salir de sus casas y favorecer cierto desarrollo de autonomía. Igualmente, las beneficiarias entrevistadas también dieron testimonios acerca de una mayor autonomía con respecto a cómo utilizar el dinero transferido por el programa (M. González de la Rocha, 2005(a): 83-84.; L. Daeren, 2005: 27).^[33]

Programa Puente en Chile

El Programa Puente-Chile Solidario es el principal programa puesto en marcha por el gobierno chileno con el objetivo principal de reducir la extrema pobreza. Se caracteriza por ser un programa de transferencia de ingresos –condicionadas- y por proporcionar apoyo psicosocial personalizado, al tiempo que facilita a la población beneficiaria el acceso a la red de servicios de asistencia y promoción social. Los orígenes del Programa se hallan vinculados con un estudio del Banco Mundial que había fundamentado la conveniencia de su creación ante la existencia de una “pobreza residual”, formada por individuos y familias que se encuentran bajo la línea de pobreza y que, pese a tener habitualmente empleo y disfrutar de buena salud, no alcanzan a cubrir sus necesidades básicas.^[34]

Así, en mayo del año 2002, en la administración del Presidente Lagos, se pone en marcha el Programa Puente – Chile Solidario. El Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) es el responsable institucional, por lo tanto coordina su funcionamiento y desarrolla actividades de vinculación del Programa con las entidades públicas y privadas que atienden a las familias indigentes. Las relaciones con las instituciones involucradas se definen a través de convenios donde se establece el compromiso de participación de las entidades y se especifican las normas y reglas de operación. El programa Puente depende de la Dirección Nacional del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) y en el ámbito regional es responsabilidad del Departamento de Gestión de Programas, que cuenta con supervisores provinciales que monitorean el trabajo en el ámbito local (E. Cohen y P. Villatoro, 2007:198-199).

El modelo de intervención se sustenta en tres ejes pilares fundamentales: capital social, redes e intervención en la crisis. Más particularmente, Puente – Chile Solidario ha buscado coordinar con otros programas públicos de promoción social y focalizarse aún más en las familias en extrema pobreza. Con vista a ello se estructuró en base a tres grandes componentes. El primero, denominado “Programa Puente”, ejecutado por FOSIS, se propone acompañar a las familias durante el período de 24 meses, lapso de tiempo en el cual “deben trabajar” para lograr 53 condiciones mínimas, que se agrupan en las siguientes áreas: identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingreso. A los efectos de ayudar a las familias participantes se proponen dos fases de intervención de apoyo psicosocial (una primera de 6 meses intensiva y una segunda que comprende 18 meses), en las cuales se efectúan sesiones directas de apoyo familiar. El número depende de las “condiciones mínimas que será necesario abordar y del nivel de avance en los compromisos contraídos que la familia alcance”.^[35] En consecuencia, la garantía de estos mínimos estuvo basada en la corresponsabilidad. Así, esta prestación denominada “Apoyo Psicosocial personalizado” requiere de la suscripción de un “Contrato Familiar” con el operador y el posterior seguimiento de los beneficiarios, donde el objetivo central es conectar a las familias con las redes institucionales.

La transferencia monetaria, llamada “bono de protección”, está condicionada al “contrato familiar” y es entregada a la mujer en carácter de jefa de hogar o pareja del jefe de hogar. Los valores –aproximados- del Bono son: 20,30 dólares estadounidenses durante los primeros meses y se incrementa con el correr del tiempo.^[36]

Un segundo componente –paralelo al Programa Puente- se denomina “Subsidios monetarios garantizados” y se basa en garantizar que las familias incorporadas al Programa accedan a un conjunto de transferencias monetarias estatales con facilidad y agilidad (Subsidio Único Familiar a menores de 18 años, Pensiones Asistenciales de Vejez o Invalidez, el Subsidio al Consumo de Agua Potable para las familias).

Finalmente, el tercer componente de “Acceso preferencial a programas de promoción social y servicios sociales”, proporciona a los hogares beneficiarios acceso prioritario a los programas y servicios sociales existentes.^[37] busca satisfacer las necesidades y apoyar a la familia en el logro de las condiciones mínimas establecidas por Puente – Chile Solidario.

En relación con el criterio de focalización, el MIDEPLAN se basó en las familias que califican como pobres de acuerdo con la información contenida en la Ficha del Comité de Asistencia Social (CAS), en adultos de 65 años o más que residen solos, también calificados de pobreza extrema. Esta metodología de focalización excluyó a aquellas familias que aún estando en condiciones de pobreza extrema no se encontraban en la mencionada ficha, al mismo tiempo que se han constado diversos errores en la focalización.^[38] Hacia fines del año 2004, el Puente – Chile Solidario tenía una cobertura de aproximadamente 156.734 familias (E. Cohen y P. Villatoro, 2007:201).

Un rasgo distintivo del Programa Puente-Chile Solidario es el alto grado de institucionalización que ha logrado dentro de la política social chilena, en el año 2004 fue aprobado por Ley (Nº 19.948). Asimismo, se rescata que se haya definido al MIDEPLAN como autoridad responsable, pues, no obstante a su deslucido desempeño de los últimos años, posee capacidades técnicas instaladas (F. Repetto y F. Potenza Dal Masetto, 2005:10).

En lo que respecta a las instancias de participación de su población beneficiaria, el Programa estableció un espacio que se denomina “Con el Puente Juntos Ganamos”, consiste en un encuentro comunal al cual asiste un representante de la familia para comentar y evaluar la experiencia del programa. Una evaluación efectuada sobre este espacio constata que el 90% de las personas que participa son mujeres (I. Arriagada y Ch, Mathivet, 2007:30). Además, Puente – Chile Solidario cuenta con un sistema de registro, monitoreo y evaluación del trabajo de cada una de las familias que participan. La información es ingresada directamente por el componente “Apoyo Familiar” que indica las

metas a trabajar por la familia y aquellas condiciones mínimas ya alcanzadas.

Si bien el Programa no ha sido objeto de una evaluación de impacto hasta la fecha –lo cual limita la posibilidad de ciertas generalizaciones acerca de sus resultados- se pueden puntualizar algunas conclusiones valiosas acerca de la experiencia. En primer término, algunos autores han destacado que pese a que la evidencia acerca de la pobreza en Chile indica que los problemas que afectan a los grupos más pobres se vinculan con el desempleo y la inserción laboral en el sector informal de la economía, el diseño del Programa Puente consideró como principal variable explicativa de la persistencia de la indigencia el aislamiento de las familias de las redes institucionales del apoyo social. Tampoco se contempló que la información empírica indica la existencia de una amplia cobertura de los servicios sectoriales en educación y salud (E. Cohen y P. Villatoro, 2007:20-208).

En segundo término, se observaron los limitados alcances que tiene la modalidad de intervención para atender problemáticas de las familias, en cuanto no se atienden las dinámicas particulares de cada una. Por ejemplo, en el caso de la atención de problemáticas severas y profundas como la violencia intra-familiar, el hecho de que la transferencia llegue directamente a manos de la mujer, no necesariamente puede arrojar buenos resultados: se ha constatado que es una de las razones por las cuales las mujeres dejan de asistir a los talleres. No obstante estas debilidades, la evaluación de Arriagada y Mathivet coincide en destacar que un cambio importante experimentado por las familias es la “generación de conciencia”, esto es, que pueden salir de la pobreza y de su rol de actores en dicho proceso (I. Arriagada y Ch, Mathivet, 2007: 24). Queda el interrogante pendiente, entonces, en torno a si este resultado es realmente producto de la incidencia del Programa como así lo señalan las autoras, o bien este nivel de compromiso era preexistente a su puesta en marcha del Puente.^[39] En la misma dirección, las autoras destacan que si bien Puente – Chile Solidario se propuso crear un tipo de capital social “de escalera” –esto es, relaciones entre las familias y la red social-, no se puede afirmar que se establezcan este tipo de relaciones sociales efectivamente, ya que la atención de los servicios sociales hacia las familias sigue siendo vertical, y el mayor logro en este punto se ha resumido en la información transmitida acerca de que existen estos servicios sociales.

En último lugar, queda puntualizar en un aspecto central que discute la lógica del diseño del Programa y la hipótesis que lo sustenta: los pobres indigentes están excluidos de las redes institucionales. La afirmación de que el acceso al consultorio y a la escuela constituye una nueva ventaja que se abre a los indigentes es incorrecta. En Chile la cobertura de los servicios educacionales y de salud son muy amplias. De acuerdo con datos proporcionados por CEPAL del año 2005, la tasa de finalización de la educación primaria es del 97%, la alfabetización juvenil alcanza el 99% y la tasa neta de la secundaria alcanza a 80%. Y en salud se evidencian bajas tasas de desnutrición y mortalidad infantil (E. Cohen y P. Villatoro, 2005:208).

El debate: los programas de transferencias condicionadas ¿nueva política social o viejos programas disfrazados?

Los programas de transferencias de ingresos han despertado una serie de controversias y los especialistas en la materia han convenido en evaluarlos a la luz de la “vieja” política social. Veamos de manera esquemática las diversas posturas que conviven en el actual debate.

En primer término, algunos autores han destacado que estos programas efectivamente representan una ruptura en relación con la política social de años precedentes. En primer lugar, señalan que frente aquel largo período en el cual la política social en América Latina estuvo signada por procesos administrativos extensos y burocráticos, apareció toda una línea de programas sociales que se caracteriza por ser una “ola” de modernización gerencial. Además, subrayan que estos programas representan un cambio en comparación con las políticas sociales anteriores de lucha contra la pobreza,

en la medida que estas últimas se caracterizaban por enfoques asistencialistas, que consideraban a las personas pobres como actores pasivos, receptores de la ayuda de gobierno en forma de transferencias monetarias o de mercaderías. En cambio, de acuerdo a esta postura, en los nuevos programas de erradicación de la pobreza existe voluntad de cambiar efectos perversos porque se promueve la creación de capital social y la lucha contra la indigencia considerando las “cualidades de los pobres”. Finalmente, se recalca como novedoso el eje central en “la familia”, a diferencia de los programas de la década anterior que consideraban a “los pobres”, “las mujeres”, “los desempleados”. En esta línea de argumentos, algunas investigaciones resaltan que estos programas se caracterizan por tener una concepción multicausal de la pobreza y, consecuentemente, por buscar una solución integral al desafío de su erradicación, desde una perspectiva de los derechos sociales. En esta línea Arriagada y Mathivet, señalan: “En la visión tradicional, los pobres sólo podían esperar la ayuda del gobierno para sobrevivir, en cambio ahora pasan a ser un actor central para salir de la condición de pobreza, cambiando también de paso, la lógica de las políticas sociales...” (I. Arriagada y Ch. Mathivet, 2007:17) De allí, entonces, que los desafíos pendientes están vinculados estimular más a los grupos pobres para que se organicen y desarrollen su capital social, dejar de reforzar el modelo tradicional de los hogares y romper con la ceguera de género que reproduce el papel subordinado de la mujer .

Por el contrario, otra lectura del fenómeno considera que en realidad no existen puntos de ruptura con esta nueva generación de programas sociales. Es decir, se argumenta que si bien se caracterizan por sus amplias coberturas, nunca antes vistas en los programas de la región, su naturaleza sigue siendo la misma: son focalizados y asistencialistas. En esta línea, Abramovich y Pautassi destacan que constituyen una “segunda generación” de programas que se caracterizan por ser nuevas versiones de antiguos programas de “combate” a la pobreza, con una apuesta mayor por dejar en claro la idea de derechos pero con prácticas focalizadas que distan de ser propuestas de políticas universales. Además, se caracterizan por prestar especial atención a estimular la formación del capital humano y social, introduciendo una mayor corresponsabilidad en ello a la propia población destinataria. De esta manera, se sigue utilizando la potencialidad de las personas –pobres, jóvenes, mujeres- para “promover” que sean ellos mismos los que “abandonen” la pobreza, desconociendo el débil efecto que tiene este tipo de programas en contextos económicos de alta volatilidad, al mismo tiempo que insisten en sostener que la pobreza es un fenómeno de índole individual, argumento altamente falaz (V. Abramovich y L. Pautassi, 2006: 3-5). Analizando como caso emblemático al Programa Familias, otros estudios han advertido acerca de lo preocupante que resulta la caracterización de las personas como “empleables” o “inempleables”, no sólo por los serios problemas teóricos que conlleva –dónde el énfasis está siempre puesto en las características de la oferta y no de la demanda de trabajo-, sino también porque tales definiciones, arbitrarias y discutibles, determinan el acceso a distintos planes sociales que requieren de diferentes exigencias de contraprestaciones. Esta línea de interpretaciones también advierte sobre el hecho de que no se encuentra abierta la inscripción de nuevas personas beneficiarias –a excepción de las rotaciones que efectúan las personas precedentes del PJJH-, lo cual constituye una restricción que se contradice con el principio de universalidad de derechos humanos. Sobre la lógica del traspaso se identifican dos cuestiones conflictivas: por un lado, la “carta compromiso” –vigente hasta fines del año 2007 en Argentina- que condiciona el acceso a un derecho a la renuncia previa a ejercer reclamos administrativos y/o judiciales –componente esencial de la estructura de los derechos-. Por otra parte, la existencia de pocos indicios^[40] de que las potenciales personas migrantes hayan tenido suficiente información para realizar el traspaso de un plan a otro. Además, desde la perspectiva de género resulta inadmisibles la total ausencia de dicha perspectiva en el diseño e implementación del Programa Familias, en la medida que contradice absolutamente lo recomendado por la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de la Mujer (CEDAW) –que tiene garantía de protección constitucional-. En rigor, la CEDAW efectuó observaciones sobre la reglamentación del Programa, recomendando: evitar la perpetuación de visiones estereotipadas acerca del papel de las mujeres y los hombres, y prestar un apoyo efectivo a la potencialidad política y económica de la mujer (CELS, 2007: 25-38).

En una orientación similar, F. Marco^[41] señala interesantes apreciaciones respecto a la relación de las mujeres con la oferta estatal de estos programas. A diferencia de lo que sucede con otras iniciativas gubernamentales, las mujeres son la mayoría de las beneficiarias o de las postulantes, lo cual pareciera estar indicando que son ellas las que hacen uso de las oportunidades y servicios que ofrecen. La contracara es que la oferta estatal, en estos planes específicamente, está sabiendo llegar a las mujeres. Las razones de este fenómeno son múltiples, se refuerzan mutuamente, pudiéndose resumir del siguiente modo: i) mayor difusión y más eficiente administración e informatización constituyen elementos que podrían explicar una mayor cercanía hacia las mujeres, ii) “disposición” femenina a aceptar programas asistenciales en tiempos de crisis, porque se trata de la única opción, iii) los programas apuntan a las mujeres desde su formulación por considerarlas eficientes administradoras de los recursos y encargadas de cumplir con las condiciones que se exigen para las transferencias. De resultados, el cuidado no remunerado se convierte en la vía de acceso de las mujeres a los programas y beneficios de los mismos, y la consecuencia de este fenómeno no es sólo que no favorecen la redistribución del cuidado, sino que fortalecen su actual orden.

En consecuencia, la discusión durante el último período parece transcurrir por dos caminos. En primer lugar, en qué medida la pobreza puede ser atribuida a condiciones de carencia de capital social y si efectivamente se puede hablar de “nuevos” programas sociales, o, por el contrario, no constituyen otra cosa que un desvío de la atención de las condiciones estructurales y sociales (un modelo político y económico de acumulación) y la estructura de relaciones sociales (asimétricas de acuerdo a las condición de clase y sexo de las personas).

Los derechos no se condicionan, se respetan y garantizan

Los programas aquí analizados demuestran cómo en los mismos se cristalizan lineamientos básicos de la opción neoliberal actual, que presenta ciertas diferencias con la década de los años noventa pero que no deja de estar en clara sintonía con el conjunto de medidas impulsado desde los organismos internacionales de crédito. Al mismo tiempo, permiten dar cuenta cómo, no obstante el condicionamiento crediticio –por demás estricto, por cierto- los gobiernos locales han ensayado distintos tipos de respuestas e iniciativas ante el famoso “combate contra la pobreza”.

En rigor, los programas tienen grandes puntos de encuentro, al mismo tiempo que cuentan con cierta diversidad de matices. En primer término, se observa un intento cada vez más pronunciado de transferencias “condicionadas” por sobre las “no condicionadas”. Esta marcada preocupación en materia de condicionalidades se cristaliza en firmas de “cartas compromiso” y “compromiso familiar” variando según los casos. A través de las mismas, las personas pobres demuestran que quieren salir de su condición y poseen voluntad de cambiar sus condiciones de vida. Cabe señalar que esta característica de los programas tiene su correlato con una marcada orientación de los mismos hacia la formación del “capital humano”, mediante el incentivo de una mayor demanda en educación y salud, y la generación de mayor “capital social”, bajo el presupuesto de que los pobres no son portadores de estos capitales. Si bien no todos los programas emprenden acciones directas para el fomento del capital social, ciertamente, el fortalecimiento del tejido social y comunitario forma parte de la filosofía que los orienta. Sin embargo, poco consideran que, entre sus efectos no deseados, se encuentra el conflicto y la ruptura de lazos sociales preexistentes, como consecuencia del mismo sistema de selección de familias beneficiarias (focalización). Pese a la creación de situaciones de ayuda mutua, solidaridad, reconocimiento social, también conviven en las representaciones sociales de la población destinataria sentimientos de malestar, confusión o de injusticia ante determinadas situaciones (C. Zibecchi, 2008:427).

Otro rasgo sobresaliente, en segundo lugar, de estas políticas asistenciales reside en la incorporación de una perspectiva de los derechos sociales en el discurso y la retórica de los mismos. Sin embargo, poco se condice esta perspectiva con la práctica y naturaleza

de estos programas, en la medida que –bajo ningún aspecto- cumplen con los estándares mínimos para hacer efectivo el derecho a un nivel de vida adecuado.

En tercer término, se enfatiza en la familia como unidad de intervención y en las mujeres como titulares y principales responsables del beneficio. Esto se evidencia tanto la modalidad de gestión de los programas –el monto de transferencias está a nombre de la mujer adulta de la familia-, como en su ideología –subyace el supuesto que las mujeres son más responsables y están más interesadas por el bienestar de la familia-. En consecuencia, si bien los programas analizados tienen como sujeto principal a la familia, en la práctica son las mujeres las que más se involucran, se responsabilizan de diversas operatorias de los programas.^[42]

Finalmente, este tipo de programas se basan en el supuesto de que hay que potenciar la demanda de servicios públicos de salud y educación, por parte de las madres y no así la oferta. De modo que se descuida el fortalecimiento de la oferta^[43] y esto tiene claras consecuencias y efectos. La clave parece encontrarse en la baja calidad de la oferta pública disponible y en los tipos de relaciones que se construyen entre beneficiarios y operadores de salud, y no en la demanda como lo supone la “nueva” generación de programas de combate de la pobreza. Volviendo a los casos particulares bajo estudio, el Programa Familias no considera en su diseño proveer de recursos para compensar posibles dificultades generadas por el incremento de la demanda de servicios públicos. Del mismo modo, el programa Puente – Chile Solidario ha significado más un reordenamiento de programas ya existente y cierta inyección de recursos, que la posibilidad de asegurar y garantizar la calidad de la oferta pública (E. Cohen y P. Villatoro, 2007: 211). La investigación efectuada por C. Loria, por ejemplo, demuestra que más allá de ciertos aspectos innovadores del Programa Oportunidades en materia de modernización gerencial, no se ha logrado repercutir en la calidad de servicios de salud y educación (más allá que el Programa Oportunidades sí previó cierto subsidio a la oferta de servicios que atendiera a la población beneficiaria del programa). Al mismo tiempo, Loria recalca que Oportunidades no consideró en su diseño dispositivos que permitan efectuar control y el seguimiento por parte de las familias de los servicios de salud y educación (contraloría social, rendición de cuentas). En contraposición a estas medidas puestas en marcha, la autora enfatiza que lo que se debería plantear son procesos pedagógicos sobre el ejercicio de derechos, acompañados por el desarrollo de ciertas competencias ciudadanas (por ejemplo, la posibilidad que las familias tomen cierto tipo de decisiones sobre cómo aprovechar la oferta institucional existente y exigir cambios institucionales al respecto) (C. Loria, 2007:111).

Ahora bien, este análisis efectuado no desconoce interesantes puntos de ruptura entre los casos seleccionados. Un primer punto radica en una cuestión clave: la magnitud de su financiamiento y el ingreso transferido a las familias hace del Programa Oportunidades una diferencia cualitativa y cuantitativa sustancial en relación con los otros casos. Además, existe otra diferencia sustantiva: el Programa Ex Progresas- Oportunidades aumentó su cobertura con el correr del tiempo. En cambio, para el caso del Programa Familias, la incorporación de nuevos beneficiarios al programa se encuentra cerrada, con la salvedad de los beneficiarios del actual PJJH. Como destaca la evaluación efectuada por el CELS, en estos casos opera una decisión administrativa por sobre el ejercicio de un derecho, derecho que viene supuestamente concedido en su carácter de beneficiario del PJJH. Más aún, se han complejizado los mecanismos de registro y de ingreso de los denominados “migrantes” al Programa Familias, pero no se han establecido claros y efectivos mecanismos de reclamos (CELS, 2007:36-38).

Otro ángulo desde donde se pueden observar diferencias entre los casos reside en considerar en qué medida los programas evalúan el costo de oportunidad que implica para las familias participar en el programa. En el caso de Oportunidades se observa el esfuerzo por equilibrar el nivel educativo de niños y niñas con el monto de la beca, al mismo tiempo que implementa el mecanismo innovador de discriminación positiva para las niñas. Lo dicho no implica desconocer que estos mecanismos pronto presentan sus alcances y límites: han dado un buen resultado en lo que respecta a la cobertura escolar pero no se ha llegado a resultados alentadores en materia de trabajo infantil de las niñas.

Por su parte, el Programa Familias establece montos diferenciados de transferencias –de acuerdo al número de hijos-, aspecto altamente positivo que lo diferencia de sus antecesores (programas de empleo transitorio de los años noventa y PJJH). Sin embargo, su limitación reside en no reconocer el costo de oportunidad que implica para las poblaciones beneficiarias del Programa la participación en el mismo, el cumplimiento de las condicionalidades, etc. En el extremo, se encontraría el caso de Puente – Chile Solidario, pues, no establece montos diferenciados, ni considera los costos de oportunidad que enfrentan las familias.

El debate vigente que se está llevando a cabo en América Latina es relevante y puede dejar fructíferas lecciones para un aprendizaje institucional. La experiencia internacional ha demostrado los limitados resultados que tienen este tipo de programas para reducir la pobreza y los resultados poco alentadores en materia de condicionalidades en salud y educación, al punto tal que algunos expertos del campo se están replanteando si la estrategia a futuro reside en continuar agregando componentes a los programas o en replantear todo el diseño original, en la medida que el diagnóstico y filosofía que los sustentan son falaces.

Por otra parte, se sugiere no ahorrar esfuerzos en el reconocimiento de la heterogeneidad de los hogares y la diversidad de los arreglos familiares, de modo que sean los programas sociales quienes se adapten a la pluralidad las familias y no a la inversa, evitando el riesgo de someter a situaciones de extrema estigmatización a la población objetivo. De igual modo, resulta fundamental rediseñar una lógica institucional a partir de la cual sean los servicios sectoriales y sus aparatos burocráticos –salud, educación- quienes se adapten a las necesidades y especificidades de las familias, y no la inversa.

Como vemos, las limitaciones de la burocracia asistencial para innovar en materia de lucha contra la pobreza son ostensibles. Ciertamente es posible detectar que existen puntos de ruptura, incluso algunos se pueden catalogar como novedosos: la inclusión de la retórica de los derechos, cambios en las modalidades de los compromisos asumidos por la población destinataria, la modernización gerencial. Sin embargo, las continuidades son más contundentes. Dichas continuidades, no sólo están constituidas por los rasgos que caracterizan a estos programas bajo estudio (focalizados, asistencialistas), sino también por otras cuestiones que debieran revisarse en materia de política pública en particular en lo que respecta a la gestión y sus “efectos no deseados”.

Vale la pena referir a ciertos efectos sobre las prácticas y subjetividades de las madres titulares del beneficio transferido. Ciertamente, las normativas y retóricas de los programas apuntan a que el principal objetivo es “la familia”, sin embargo, como bien lo demuestra la evidencia empírica: en la práctica son las mujeres las que se responsabilizan de diversas operatorias de los programas (talleres, capacitaciones, cumplir con las condicionalidades, manejo del dinero y su administración). Por lo tanto, un punto que debiera revisarse desde la política pública asistencial es que el cuidado de los niños y adolescentes –así como las generaciones venideras- debe ser una responsabilidad social y exclusiva de estas mujeres.

Estas líneas de acción debieran ser revisadas, en particular teniendo en cuenta los compromisos y consensos firmados por los distintos Estados de América Latina en materia de Convenciones, Pactos y Conferencias de derechos humanos, en general, y derechos de la mujer, en particular. En rigor, el gobierno argentino formó parte del reciente “Consenso de Quito”^[44] firmado por los representantes de los gobiernos de América Latina y el Caribe –cuyo tema convocante ha sido la participación política y la economía del cuidado-. El Consenso señala la necesidad de adoptar medidas necesarias para que los Estados asuman la reproducción social, el cuidado y el bienestar de la población como objetivo de la economía y responsabilidad pública innegable. En la misma línea, plantea la urgencia de implementar sistemas públicos integrales de seguridad social con acceso universal y articulados a un amplio espectro de políticas públicas capaces de garantizar el bienestar, la calidad de vida y ciudadanía de las mujeres.

Por otra parte, es claro que los programas asistenciales bajo estudio no constituyen, en sentido estricto, la política social. Es cierto también que existen numerosos argumentos que señalan que estos programas no tienen por qué responder a la totalidad de las exigencias planteadas por su población "objetivo". Sin embargo, es importante no perder de vista que estos programas son una parte neurálgica de la acción social del Estado, por ende, resulta inadmisibles que no asuman la complejidad que implica el "combate de la pobreza". Menos todavía resulta admisible el que generen "efectos no deseados", "perversos" que conlleven un retroceso en el mencionado combate.

[1] Socióloga y Magíster de la Universidad de Buenos Aires (UBA) en Políticas Sociales. Investigadora adscripta del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio L. Gioja" de la Facultad de Derecho (UBA) y becaria doctoral del CONICET. Miembro del Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA).

e-mail: carlazibecchi@yahoo.com.ar

[2] Abramovich, Víctor y Laura Pautassi: *"Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos"*, ponencia presentada en el Seminario Los Derechos Humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad, UNESCO- Secretaría de Derechos Humanos y Universidad de Tres de Febrero, Buenos Aires., 2006 (pág. 4 y 5).

[3] Si bien se eligieron estos tres casos, vale aclarar que son varios países de América Latina están llevando adelante este tipo de programas: "Familias en Acción" en Colombia, "Bono de Desarrollo Humano" en Ecuador, "Plan Nacional de Emergencia Social" en Uruguay, "Plan de Empleo de Emergencia" (PLANE) en Bolivia, entre otros.

[4] Este artículo presenta algunos resultados de una investigación más amplia. Se efectuó un relevamiento de fuentes secundarias, en especial, de la normativa de los diversos programas bajo estudio (decretos y resoluciones de creación y reglamentación). Tal información fue complementada a partir de la recolección y análisis de diversos materiales elaborados por los organismos encargados de la puesta en marcha de los programas (evaluaciones oficiales, informes de gestión, publicidad de los programas, folletos de difusión, comunicados de prensa, manuales de capacitación). Finalmente, se efectuó un relevamiento y análisis de investigaciones de especialistas en la materia que han considerado a los programas como objeto de estudio y se efectuaron entrevistas a informantes clave (para el caso argentino: beneficiarios de programas y técnicos y funcionarios de la burocracia estatal).

[5] EL PAGV fue un programa dirigido a grupos vulnerables de grandes conglomerados urbanos (niños, jóvenes, mujeres jefas de hogar, discapacitados y población indígena).

[6] CELS: *"Programa Familias por la inclusión social. Entre el discurso de derecho y la práctica asistencial"*, Cuaderno de Investigación y Análisis N° 4, Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires, 2007 (pág.15-17).

[7] Consiste en el pago de una ayuda económica de 150 pesos por titular (50 dólares), con el fin de "garantizar el derecho familiar de inclusión social" a partir de una serie de propósitos: a) asegurar la concurrencia escolar de los hijos/as y el control de salud; b) incorporar a los beneficiarios/as a la educación formal y/o actividades de capacitación laboral que coadyuven a su futura reinserción laboral; c) incorporar a los beneficiarios a proyectos productivos o servicios comunitarios, bajo la modalidad de "contraprestación".

[8] De acuerdo al Decreto 1506/04, normativa que da origen a esta modificación en la orientación de los planes sociales, "se considera prioritario consolidar tareas realizadas para la inclusión social de la población más vulnerable, con el eje en la persona y en la familia, como unidad para el desarrollo social y económico de nuestro país".

[9] La asignación mensual era \$225 pesos (aproximadamente 75 dólares). Sus beneficiarios/as, se comprometen a concurrir regularmente a la Oficina de Empleo Municipal para desarrollar un plan de búsqueda de empleo, participar en las actividades de capacitación. Fuente:<http://www.trabajo.gov.ar/seguroc/index.asp>, (vista el 5/9/2007). Sin embargo, aún no está confirmado si efectivamente estos servicios se han puesto en marcha.

[10] <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF> (vista el 23 de agosto del 2007)

[11] Cf. <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/default.asp> (23 de agosto del 2007).

[12] En la actualidad se encuentra en el orden de 155 pesos para las familias que tengan un hijo o mujer embarazada (51 dólares), aumenta gradualmente según el número de hijos, y llega a 305 pesos (101 dólares) para los casos en los cuales el núcleo familiar tiene "seis o más menores de edad".

[13] Ministerio de Desarrollo Social: Programa Familias por la Inclusión Social, Unidad de Promoción Familiar y Comunitaria, Módulo de Capacitación de equipos técnicos, Buenos Aires, 2007 (pág.15). Dentro de los tipos de talleres que podrán implementarse se encuentran: desarrollo infantil y juvenil; optimización del uso de los recursos del hogar", "género, salud sexual y reproductiva", "derechos y construcción de ciudadanía"; prevención de la violencia doméstica (que apunta a promover la cultura de respeto); "autonomía personal", "prevención de riesgos sociales para jóvenes"; "jóvenes como constructores de ciudadanía".

[14] Consiste en una ayuda económica de 50 pesos argentinos por mes (16 dólares) que facilita el acceso al servicio y que está destinada al pago de movilidad, refrigerio y/o útiles.

- [15] Boletín de Novedades del Plan Familias correspondiente a julio del 2007.
- [16] Cf. Boletín de Novedades del Plan Familias correspondiente a septiembre del 2007.
- [17] Zibecchi, C.: *Desafíos y Límites de los programas de empleo y sostenimientos de ingresos para promover equidad social y de género (Argentina 1992-2006)*, Tesis de Doctorado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, (mimeo), Buenos Aires, 2008 (pág. 150-159)
- [18] Cf. Tenti Fanfani, E: *La Escuela Vacía. Deberes del Estado y responsabilidades de la sociedad*, Buenos Aires, Unicef/Losada, 1995; Kessler, G.: *La experiencia escolar fragmentada*, Buenos Aires, IIFE- Unesco, 2002, para citar sólo algunos de la rica bibliografía sobre el tema.
- [19] De acuerdo información oficial correspondiente al mes de agosto del año 2007, entre los meses de abril del 2006 y agosto de 2007, un total de 65.135 personas del PJJH habían efectuado su traspaso al SCyE. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social-SE: *Seguro de Capacitación y Empleo: Informe mensual de ejecución y perfil de los adherentes*, Buenos Aires, MTSS, 2007 (pág. 1-2).
- [20] Abramo, Lais: *Incorporación de la dimensión de género en las políticas de empleo: experiencias y desafíos*, Revista de Trabajo Nueva Época, Año 1, Nro.1, Buenos Aires, MTSS (pág. 805-116); Pautassi, L.: "Beneficios y Beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de la Argentina" en Valenzuela (edit) *Políticas de Empleo para Superar la Pobreza*, Santiago de Chile, OIT, 2004 (pág.98-110).
- [21] Gonzalez de la Rocha, Mercedes. *México: Oportunidades y capital social*, en Arriagada, I. (edit.) *Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza*, Santiago de Chile, CEPAL, Santiago de Chile 2005(a) (pág. 61-70).
- [22] Repetto, Fabián y Potenza Dal Masetto, Fernanda: *Trayectorias institucionales y políticas frente a la pobreza: los casos de Argentina, Chile y México*, Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 31, Caracas, 2005 (pág. 11-15).
- [23] http://www.oportunidades.gob.mx/informacion_general (visto el 2 de octubre de 2007)
- [24] De modo que durante el período 1997-2004 tanto su cobertura como su presupuesto se incrementaron de manera notable: para el 2006 el Programa tuvo un presupuesto de 3,2 billones de dólares estadounidenses. El presupuesto para el 2006 equivale al 0,5 del PBI del 2004.
- [25] Villatoro, Pablo. *Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias*, Serie Políticas Sociales N° 87, Santiago de Chile, CEPAL, 2004 (pág.23-27).
- [26] Cf. http://www.oportunidades.gob.mx/htmls/quienes_somos.html (visto el 2 de octubre de 2007).
- [27] Las condicionalidades son las siguientes: presentar certificaciones de que los hijos/as están inscriptos y asisten mensualmente a la escuela, inscribirse en los centros de salud primaria, cumplir con las citas médicas y asistir mensualmente a las charlas educativas. Arriagada, Irma y Mathivet, Ch.: "Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores", *Serie Políticas Sociales* N° 134, Santiago de Chile, CEPAL, 2007 (pág. 13-15).
- [28] Gonzalez de la Rocha, M. *Familias y política social en México. El caso de Oportunidades*, en Arriagada, I. (edit.) *Políticas hacia las familias, protección e inclusión social*, Santiago de Chile, Serie Seminarios y Conferencias N. 46, 2005 (b) (pág.261).
- [29] En síntesis, la evaluación de Oportunidades se centra en: i) medir los resultados e impactos en el corto, mediano y largo plazo, ii) identificar los resultados e impactos atribuibles al Programa, distinguiendo los efectos asociados a otros factores, tanto en la esfera individual, como en la familiar y en el contexto comunitario, iii) analizar efectos indirectos asociados a la operación del Programa, iv) aportar elementos para el mejoramiento continuo del Programa. (<http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/index.php>, visto el 2 de octubre del 2007).
- [30] En la evaluación cualitativa se documenta que bajo la finalidad de no provocar mayores situaciones antagónicas entre vecinos, parientes o compadres, los individuos de las comunidades estudiadas tratan de evitar conflictos y confrontaciones que hubiesen surgido si efectuaban las denuncias públicas sobre al inclusión errónea o injusta de muchas familias.
- [31] En la zona rural el 64% más de niños y jóvenes completaron al menos cinco grados escolares, en la zona urbana se registró un 30% de niños y jóvenes con un grado más de escolaridad. En relación con la salud, en las zonas rurales, se observó un 20% menos días de enfermedad al año para menores de 6 años y adultos entre 16 y 49 años. En las zonas urbanas, se alcanzó un resultado de 24% menos de días de enfermedad para niños de 6 a 15 años. Loria, Cecilia: "La experiencia de la gestión del Programa Oportunidades de México" en Arriagada I (editora) *Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias*, Serie Seminarios y Conferencias N. 49, Santiago de Chile, CEPAL, 2007 (pág. 110).
- [32] No obstante, no es posible asegurar que todos los grupos informales de Oportunidades no existían con anterioridad a Oportunidades (cf. Arriagada y Mathivet, 2007).
- [33] "Las promotoras y las beneficiarias de Progresá describieron cambios personales que pueden ser considerados como aspectos de un proceso de empoderamiento, incluyendo una mayor libertad de movimiento, confianza en sí misma, y "apertura mental". Los cambios reportados son en general de tres tipos: 1) las mujeres salen con más frecuencia de sus casas; 2) las mujeres tienen oportunidad de comunicarse entre sí preocupaciones, problemas y soluciones, y 3) las mujeres se sienten más cómodas cuando hablan en público. Tales cambios son más pronunciados para las promotoras, que para las beneficiarias". Daeren, Lieve: *Mujeres pobres: ¿prestadoras de servicios y/o sujetos de derechos?. Análisis y evaluación de programas de superación de la pobreza en América Latina desde una mirada de género*, Santiago de Chile, CEPAL, 2005 (pág. 27).
- [34] El presupuesto de Puente – Chile Solidario en el año 2005 alcanzó los 74 millones de dólares estadounidenses, lo que representa el 0,1% del PIB. Cohen, Ernesto y Villatoro, Pablo: "Chile: Puente-Chile Solidario", en *Transparencia y Corresponsabilidad, una mirada Latinoamericana*, México, FLACSO-SEDESOL, 2007 (pág. 200-201).
- [35] Cf. <http://www.programapuente.cl> (visto el 10 de octubre del 2007).
- [36] Si durante el primer período de seis meses la transferencia equivale a la mitad de la línea de pobreza alimentaria, en los seis meses finales es del 18%. El cálculo lo efectuaron Cohen y Villatoro en base al valor observado para el dólar estadounidense para julio del 2006 (dólar estadounidense: 564,7 pesos chilenos).
- [37] Por ejemplo, prevención y rehabilitación de drogas, jardines infantiles y comunitarios, prevención frente a

la violencia familiar, entre otros.

[38] La ficha CAS es un instrumento de estratificación económica que se aplica a todos los municipios de Chile y se usa para identificar y seleccionar potenciales beneficiarios de programas sociales. Los resultados de las asignaciones de la ficha CAS han sido criticados por centrar su atención en aspectos cuantitativos de la pobreza sobre aspectos cualitativos (Repetto y Dal Masetto, 2005).

[39] Este interrogante o problema, surge necesariamente a partir de la observación de las trayectorias de las personas beneficiarias previas a la asistencia estatal en el caso argentino. Allí es donde se pueden identificar diversas estrategias que lleva adelante la población beneficiaria para poder sobrevivir y garantizar cierto bienestar a su familia. Para el caso argentino, de ninguna manera se podría afirmar que las mismas son un efecto del PJJH o bien del Programa Familias. Posiblemente, algunas diferencias en los resultados en las investigaciones se deban a un criterio metodológico. Algunas investigaciones circunscriben el análisis al período post-asistencia social, omitiendo el contexto familiar anterior y las trayectorias previas. Por lo tanto, no permiten identificar puntos de ruptura y continuidad con la dinámica previa al programa. (C. Zibecchi, 2008: 414).

[40] Entrevistas efectuadas durante el año 2007 a receptoras del PJJHD que rotaron al Programa Familias dieron cuenta que las mujeres son proclives a no leer y a no preguntar acerca de las condiciones de traspaso. Ellas mismas manifiestan no haberlo leído en la medida que lo experimentan como un trámite más exigido por la burocracia asistencial (C. Zibecchi, 2008:252).

[41] Marco, Flavio, *El cuidado de la niñez en Bolivia y Ecuador: cuidado de algunos, obligaciones de todas*, CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo Santiago de Chile: CEPAL. Documento preparado para ser presentado en la X Conferencia Regional de la Mujer, Quito, Ecuador, 2007 (pág. 16-18).

[42] Así lo demuestran las investigaciones que analizaron los casos de Puente y Oportunidades: las mujeres efectúan los trámites, participan en los talleres, efectúan las consultas, etc. Los varones no tienen una participación importante en los talleres y reuniones y en otras corresponsabilidades del programa. En la misma línea, se ha demostrado que en el Programa Familias son las mujeres las principales encargadas de presentar las certificaciones correspondientes y asistir a los talleres.

[43] Cf. Serrano Claudia: *La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina*, Serie Mujer y Desarrollo N° 70, Santiago de Chile. CEPAL: 2005

[44] Cf. Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, 6 al 9 de agosto del 2007, Quito, Ecuador. (cf. <http://.cepal.org/publicaciones>)

Programa Andino de Derechos Humanos, PADH
Toledo N22-80, Edif. Mariscal Sucre, piso 2
Apartado Postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador
Teléfono: (593 2) 322 7718 • Fax: (593 2) 322 8426
Correo electrónico: padh@uasb.edu.ec