

# 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<sup>[1]</sup>  
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,<sup>[2]</sup> 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.<sup>[3]</sup> 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.<sup>[4]</sup>

### El Programa Familias de Argentina

Los orígenes del Programa Familias se hallan en una reformulación del Programa de Atención de Grupos Vulnerables (PAGV),<sup>[5]</sup> 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.

a diferentes situaciones que generan exclusión social, limitan el pleno acceso a servicios sociales y el goce a sus derechos de ciudadanía”.<sup>[13]</sup> 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.<sup>[14]</sup>

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.<sup>[15]</sup>

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.<sup>[16]</sup>

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.<sup>[17]</sup>

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<sup>[18]</sup> 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.<sup>[19]</sup>

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

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 González 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.

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).

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 resultas, 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]



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 normativa 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”<sup>[44]</sup> 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.

[Descargar documento en PDF](#)



[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](mailto:carlazibecchi@yahoo.com.ar)

[2] Abramovich; Victor 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 que 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).

*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.programapuerto.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](http://cepal.org/publicaciones))

[http://www.uasb.edu.ec/padh\\_contenido.php?pagpath=1&swpath=infb&cd\\_centro=5&ug=ig&cd=1590](http://www.uasb.edu.ec/padh_contenido.php?pagpath=1&swpath=infb&cd_centro=5&ug=ig&cd=1590)