

# El riesgo de hacer ‘algo’ para discutir poco: política asistencial y desigualdad

*The risk of doing ‘something’ and skip discussions: assistance policy and inequality*

**Ximena Baráibar**

Fecha de presentación: 14/09/19

Fecha de aceptación: 09/12/19

## Resumen

A pesar de una leve reducción en los últimos años, la desigualdad constituye un elemento característico del continente latinoamericano. Un lugar donde se vienen desarrollando desde el siglo pasado políticas asistenciales —entendidas como las acciones dirigidas a los pobres— que se han consolidado e institucionalizado en los últimos años a través los Fondos de Inversión Social, los Programas de Transferencias Condicionadas y los programas de proximidad, como ejemplos paradigmáticos.

En base al análisis de documentos, este trabajo tiene como objetivo describir y analizar dichas experiencias a fin de dar cuenta de la mirada de la realidad que contribuyen a consolidar.

Se concluye que la política asistencial habilita un proceso de desplazamiento, en tanto posibilita discutir la pobreza en sí misma (poniendo foco en las personas a quienes se dirige, las/los técnicos actuantes y/o el diseño, monitoreo de los programas y su articulación y coordinación) y por fuera de la

## Abstract

*Despite a slight reduction in recent years, Latin America still constitutes as the continent with the greatest social inequalities. The political responses to these marked social differences have been committed through assistance policies, understood as actions aimed at extreme poverty. Originated in the last century, in this one has been institutionalized and consolidated through paradigmatic mechanisms such as Social Investment Funds, Conditional Transfers and proximity programs as paradigmatic examples.*

*Based on the analysis of documents on these three experiences, this work aims to describe and analyze these proposals, trying to understand the assessment of reality which is part of them and contribute to consolidate. The conclusion is that assistance policy allows displacement process, that means that becomes possible to discuss poverty alone (focusing on policy beneficiaries, or the programs format and there capacity of monitoring and coordination or in their professional workers), leaving out of the analysis the structure of persistent inequality in the region.*

realidad social de la que es expresión, fundamentalmente, de la estructura de desigualdad persistente en la región.

## **Palabras clave**

Política asistencial, desigualdad, desplazamiento, individualización, América Latina.

## **Keywords**

*Assistance policy, inequality, dislodgment, individualization, Latin America.*

## **Introducción**

América Latina tiene el dudoso privilegio de ser el continente más desigual del mundo, aún y a pesar de una leve disminución de esta desigualdad a comienzos del siglo XXI (CEPAL, 2019).

Otro aspecto que ha caracterizado al continente en el presente siglo, es el desarrollo, consolidación e institucionalización de la política asistencial, entendida como las acciones públicas dirigidas a los pobres en tanto tales (Arias, 2012). Asociado su comienzo a la respuesta a las dramáticas consecuencias de las políticas de ajuste de los años 80, luego se consolida dentro de las acciones desarrolladas por los gobiernos latinoamericanos. Iniciada bajo gobierno neoliberales, se afianza en el contexto de expansión segmentada (Martínez y Sánchez, 2016)

La política asistencial se expresa en un conjunto diversificado de programas, pero hay tres que aquí consideramos mojones en ese proceso. Se trata de los Fondos de Inversión Social (FIS) desarrollados a partir de la segunda mitad de los ochenta, los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) surgidos a fines de los noventa y con mayor impulso a inicio del presente siglo, y los programas de acompañamiento o proximidad, puestos en marcha a partir del final de la primera década de los 2000.

Se trata de experiencias diferentes en términos del tipo de prestación que suponen –y fundamentalmente de la cantidad de población cubierta–, pero que comparten elementos comunes. Los tres casos son promovidos por los organismos multilaterales, básicamente el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); en cada uno de los distintos momentos de surgimiento, colocan la pobreza como parte central del debate y a esos programas como ‘la’ respuesta a ésta. Así, en el mismo camino en que la política asistencial se consolida, corre el riesgo de hacerlo también una forma de configurar a la pobreza como problema, de explicarla y de entender la realidad y el rol del Estado, del mercado y la familia en el acceso al bienestar.

En base al análisis de documentos sobre las tres experiencias, este trabajo tiene como objetivo describirlas y analizarlas, procurando visualizar la mirada de la realidad que contribuyen a consolidar. Se concluye que la política asistencial ha habilitado un desplazamiento, en tanto posibilita discutir la pobreza en sí misma (poniendo foco en las personas a quienes se dirige,

las/los técnicos actuantes y/o el diseño y monitoreo de los programas y su articulación y coordinación) y por fuera de la realidad social de la que es expresión, fundamentalmente, de la desigualdad persistente en la región. Nuestra afirmación no supone negar la importancia de esta línea de actuación política para una cantidad muy importante de personas, ni considerarlo un atributo de ésta, pero sí insistir en que resulta imprescindible discutir el sentido, límites y posibilidades de la política asistencial dentro del régimen de protección social del que forma parte.

El trabajo se organiza en cuatro partes, comenzando con algunos aspectos centrales en lo que refiere a la desigualdad en América Latina. Luego, desarrolla algunos asuntos básicos en torno a la política social, y particularmente la asistencial. La tercera parte pone foco en las expresiones centrales de la política asistencial para finalizar con un apartado de cierre y conclusiones.

## *La desigualdad en América Latina y su contexto*

De acuerdo a la CEPAL (2019) la desigualdad es una característica histórica y estructural de las sociedades latinoamericanas y caribeñas que se ha mantenido y reproducido incluso en períodos de crecimiento económico. De hecho, —y a pesar de los avances de los últimos años— persisten altos niveles de desigualdad económica y social, permaneciendo como la región más desigual del mundo por sobre el África Subsahariana.

A través del índice de Gini, se observa una mejora en este sentido. Su promedio simple, en 18 países de América Latina, bajó de 0,534 en 2002 a 0,466 en 2017. Pero se trata de un ritmo de reducción enlentecido en los últimos años y que, además, es en promedio casi un tercio superior al índice de Europa y Asia Central (CEPAL, 2019).

Otra forma habitual de caracterizar la distribución del ingreso es a partir de la participación de los hogares en el ingreso total. Al respecto indica la CEPAL (2019) que el ingreso captado por el quintil con mayores recursos (quintil V) representa alrededor del 45% del ingreso de los hogares, y en cambio, el del quintil de menores recursos (quintil I) es en promedio de apenas un 6% de los ingresos totales. Agrega que las brechas de ingreso son, particularmente, pronunciadas en el extremo más alto de la distribución. El decil más rico recibe un 30% de los recursos totales. Esto supone el doble de los recursos captados por el noveno decil y cinco veces los del primer quintil. Es relevante también observar la composición de los ingresos de los distintos estratos. Aunque los montos difieren ampliamente entre ellos, la fuente de éstos es relativamente homogénea, salvo en el primer quintil. La mayor fuente de recursos son las remuneraciones por el trabajo, tanto del empleo asalariado como del realizado por cuenta propia. En el primer quintil, representa el 64% de los ingresos (con menor aporte del empleo asalariado) y a partir del segundo suponen, en promedio, un 72% de los ingresos. En el quintil I, es donde mayor peso

tienen las transferencias monetarias (públicas y privadas), correspondiendo en promedio al 16% del ingreso per cápita (CEPAL, 2019).

La disminución de la desigualdad es explicada por el crecimiento del ingreso medio del primer quintil. Agrega la CEPAL (2019) que los elementos que determinan los aumentos o deterioros de los ingresos en los grupos de menores y mayores recursos cambian de un país a otro. En algunos, la variación se debe en gran medida a las modificaciones en la distribución de los ingresos laborales, aunque las pensiones y transferencias también cumplieron un papel significativo, sobre todo en los sectores de menos ingresos. Para el organismo esto muestra la relevancia de ampliar y fortalecer las redes de protección social, permitiendo contener deterioros distributivos y evitar retrocesos en la lucha contra la pobreza.

Es destacado el aumento de la participación de la masa salarial asociado al crecimiento económico de la región pero también a las políticas públicas. Los países en los que esta dinámica fue más intensa, sumaron al crecimiento económico acciones orientadas a promover la generación de empleo, reducir la informalidad laboral, incrementar los salarios (incluido el mínimo), fortalecer las instituciones laborales, los procesos de negociación colectiva y de diálogo social. Esto se expresa en las más bajas tasas de desempleo y pobreza en 2014. Sin embargo, a partir de ese año el incremento de la participación de la masa salarial en el PIB se vuelve menos vigoroso como promedio de la región aunque se observa una alta heterogeneidad entre los países (CEPAL, 2019).

Resulta importante también visualizar el contexto en que se dan los procesos señalados. Martínez y Sánchez (2016) analizan los regímenes de bienestar latinoamericanos y lo hacen procurando visualizar la incorporación social, entendida como el grado en que la política social logra reducir la dependencia del mercado. Puede ser universalista o segmentada dependiendo de los grados de cobertura, de la suficiencia de las prestaciones y de la equidad respecto a estas últimas y al acceso. Agregan que conocer los grados de incorporación social, particularmente universal, tiene especial relevancia para América Latina en tanto se trata de la región con la mayor desigualdad en la distribución del ingreso y con grandes brechas socioeconómicas en la distribución del tiempo de las mujeres entre el trabajo remunerado y el que no lo es.

Reconociendo las expresiones heterogéneas en el continente, Martínez y Sánchez (2016) identifican tres períodos en la configuración de los regímenes de bienestar: el fundacional, durante buena parte del siglo XX; un segundo período marcado por las transformaciones de los años 80 y 90 y un tercero, de cambios expansivos, iniciado en torno a los 2000. Respectivamente se caracterizan por las ideas de protección al trabajo, de asistencia o compensación social y de garantías de niveles mínimos. Tuvieron expresiones distintas entre grupos de países, tanto en la temporalidad como en los contenidos específicos y en los alcances de dichos cambios (Martínez y Sánchez, 2016).

Dado que la política asistencial se desarrolla y consolida en el segundo y tercer período, se mencionarán los aspectos fundamentales de éstos. El modelo predominante desde la segunda

década del siglo pasado –estrechamente asociado al trabajo remunerado y formal– dará paso a otro promovido por los organismos multilaterales: las reformas iniciadas a partir de los años 80 darán prioridad a la liberalización, desregulación comercial y reducción de los costos de producción (incluyendo la protección social) para competir por inversión extranjera en los mercados internacionales (Martínez y Sánchez, 2016).

Los autores agregan que en tanto fue promovido el traspaso al mercado buena parte del manejo de los riesgos sociales de éste pasó a depender más directamente el bienestar de la población. La intervención estatal fue entendida como complementaria y residual ante situaciones de necesidad económica demostrada y trazada a partir de la distinción entre pobres y no pobres. De esta forma, el modelo de protección predominante dejó de girar en torno a la protección al trabajo para pasar a priorizar la compensación de la pobreza (Martínez y Sánchez, 2016).

A partir de los años 2000 –de la mano del giro a la izquierda–, América Latina atraviesa por un nuevo momento de transformaciones en su modelo de bienestar, lo que de acuerdo a los autores se expresa en tres componentes centrados en el mayor acceso a beneficios sociales, en tanto derechos ciudadanos. De manera variable entre los países, se desarrollan re-reformas a las modificaciones del período anterior en salud y protección a la vejez (incluyendo esquemas no contributivos para compensar las limitaciones de los precarizados mercados laborales). En segundo lugar, y también con variaciones, comienzan las preocupaciones por el “cuarto pilar” del bienestar, referido a los cuidados. Finalmente, destacan la creación en todos los países de programas de transferencias condicionadas. Entienden que la distinción entre pobres y no pobres, aunque se mantiene, comienza a relativizarse al adoptarse un discurso de derechos, y que ello permite el pasaje desde coberturas restringidas a unas más amplias. Otro aspecto destacado refiere al aumento de la población con protección social, entendido también como consecuencia de los procesos de formalización laboral que tuvieron lugar, particularmente en Sudamérica (Martínez y Sánchez, 2016).

En términos de resultados, los autores son menos optimistas e indican que el aumento significativo del gasto social no supuso cambios tan positivos en materia de calidad de los servicios sociales. En general, las mejoras en la cobertura no se acompañan de modificaciones sustanciales en los arreglos contributivos, de mercado y focalizados de los años 80 y 90. Esto hace que la ampliación de la cobertura se combine con persistentes brechas en la suficiencia y equidad, según se trate de programas contributivos o no contributivos. Lo cual lleva a una incorporación social que definen como altamente segmentada, que no transforma la pauta heredada de la etapa anterior (Martínez y Sánchez, 2016).

Para finalizar este apartado, interesa hacer mención a la realidad del mundo del trabajo a partir de la centralidad ya indicada en relación a los ingresos de los hogares y, además, en la discusión que suele atravesar a la política asistencial. La CEPAL (2019) indica que América Latina y el Caribe enfrentan una compleja coyuntura social y económica donde se conjugan brechas estructurales y persistentes; y dentro de estas, destaca las tendencias poco alentadoras en

pobreza y desigualdad. A esto suman las profundas transformaciones en el trabajo. El organismo entiende que la globalización aumenta la interconexión entre los agentes económicos de distintos sectores y países, y afecta a los mercados laborales dado que muchos puestos de trabajo cambian o se deslocalizan. En ese escenario, los países del continente se integran a cadenas productivas globales desde eslabones relativamente poco intensivos en valor agregado, lo que implica baja calidad del empleo, precarización, menos esfuerzos de capacitación por parte de las empresas y bajos salarios. Estos riesgos se agregan a mercados de trabajo caracterizados por altos niveles de precarización e informalidad que generan grandes problemas para la protección social y la regulación laboral.

## **Política Social y Política asistencial**

La política asistencial es entendida como

*“(...) las políticas que se dirigen a los pobres como sujetos, sabiendo que si bien operan incluso de manera más determinante sobre la situación de pobreza, otro conjunto importante de dispositivos institucionales, como por ejemplo las regulaciones laborales, la educación pública o el sistema jubilatorio, no son operatorias dirigidas a la pobreza, aunque modifiquen de manera determinante la distribución de la riqueza en general y en especial, sobre los pobres”.* (Arias, 2012: 39).

La política asistencial, es además comprendida como uno de los campos de actuación de las políticas sociales, las que de acuerdo a Soldano y Andrenacci (2005),

*“Constituyen aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en el espacio sociocultural del Estado-nación) y que protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos”* (p.32).

Para los autores, esas intervenciones se expresan en tres campos de actuación: políticas de trabajo, servicios universales y política asistencial; y tienen clivajes temporales y espaciales. Comprenden los universos del empleo, la educación, la salud, la seguridad social y la asistencia social (Soldano y Andrenacci, 2005). Esto implica que además de entender la política asistencial dentro de la política social, ésta última no es concebida como reducida a las actuaciones dirigidas a las/os pobres.

Finalmente, la política social no es considerada como un mero asunto técnico, sino eminentemente político. Grassi (2008) expresa cómo y hasta dónde una sociedad asegura la reproducción de sus miembros, y por tanto, la forma en que resuelve su propia reproducción. La

expresión que porta la política social se mantiene sin solución definitiva, se disputa política y culturalmente y es lo que explica los debates y desacuerdos en torno a las definiciones y soluciones de los problemas sociales derivados de la cuestión social.

Para la autora, las políticas sociales conllevan un concepto de necesidad implícito del que depende la determinación de aquellas a cuya satisfacción se orientarán de manera explícita sus intervenciones y a quienes le son atribuidas y reconocidas. De esta manera, el Estado delimita los ámbitos de responsabilidad de atención de los problemas sociales, establece los alcances y calidad de su propia intervención y define las/los sujetos que justifican tales intervenciones. Estas cuantías indican y producen distinciones sociales, contribuyendo a constituir sujetos provistos de diferentes atributos. Así, los alcances, sentidos e intereses de la política social se disputan y expresan en la definición de quién se define como merecedor de atención, el tipo de atención a recibir y sus condiciones y obligaciones (Grassi, 2008).

Lo señalado supone, de acuerdo a Danani (2008; 2009), que la simple existencia de la política social no implica necesariamente una mejora en las condiciones de vida de las personas a quienes va dirigida, y tampoco constituye un atributo propio la situación contraria, esto es, que las empeoren. Las políticas sociales pueden mejorar la vida pero no necesariamente lo hacen. Ello debido a que, también para la autora, hay distintas formas de ser Estado y diversas configuraciones a las que alude la estatalidad. Las instituciones estatales son la expresión político- institucional de la responsabilidad o des-responsabilización colectiva. Entiende que, por esto, es necesario preguntarse sobre los contenidos, sentidos y orientaciones que definen al Estado y no solo sobre magnitudes. Específicamente en lo que hace a la igualdad/desigualdad social indica que, para realizarse, la primera necesita instituciones pero también la segunda es un resultado institucional.

## *Las distintas expresiones de la Política Asistencial en América Latina*

Según Barba (2004) las agencias financieras internacionales –Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo–, no solamente juegan un papel central en la negociación de las políticas de estabilización y ajuste, sino que además conforman una manera alternativa y hegemónica de abordar la cuestión social. En ese contexto, para Danani (2008) la igualdad y desigualdad social desaparecen de los discursos y serán sustituidas por la pobreza, exclusión y vulnerabilidad y, más precisamente, los pobres y los excluidos, desvinculando la mirada sobre el conjunto social. Agrega que

*“(...) el neoliberalismo no tiene siquiera una relación contradictoria ni ambigua con la idea de igualdad, sencillamente, la detesta y permite, apenas y como residuo, la preocupación por la*



*pobreza extrema, entre otras cosas porque pone en peligro la gobernabilidad y es fuente de criminalidad". (Danani, 2008: 46).*

Las políticas de ajuste y austeridad tuvieron enormes costos sociales y a mitad de la década de los 80, los organismos multilaterales visualizan la necesidad de medidas de compensación social que aminoran sus consecuencias. Comienzan a desarrollarse programas centrados en los pobres, dentro de los cuales destacan los *Fondos de Inversión Social (FIS)*, el primero de ellos en Bolivia en 1986. Una década más tarde, los implementarán gran cantidad de países de América Latina y varios del Caribe.

No es la vida de los pobres lo que ocupa el centro de las preocupaciones, sino los programas de ajuste. De acuerdo a Siri (1996),

*"Las organizaciones financieras internacionales y algunos países donantes, cada vez más conscientes de los críticos problemas sociales que aquejan a América Latina y preocupados de la supervivencia de los programas de ajuste estructural que están auspiciando, también han reconocido que es urgente mejorar la situación de los sectores de la población que se han visto más afectados por la crisis y por el propio proceso de ajuste. Su influencia ha desempeñado un papel catalizador en la organización y puesta en marcha de los programas para aliviar la pobreza" (p.81).*

Los FIS no operaron como ejecutores directos sino como intermediarios financieros para evaluar y supervisar los proyectos, asegurando su adecuada ejecución. Procuraron movilizar recursos (principalmente de donantes externos) y canalizarlos directamente a los proyectos destinados a comunidades pobres. Su mayor eficiencia operacional (bajo costo general y corto tiempo de entrega) fue su principal razón de ser. Además, se estructuraron como instancias especiales, gozando de mayor autonomía que otras agencias gubernamentales y con independencia del control al que se ve sometida su actuación. En la mayoría de los países, fueron ubicados en la Oficina de la Presidencia y estuvieron organizados en base a un pequeño equipo de personal altamente calificado, con buenos salarios y un estilo de gestión como el del sector privado (BID, 1997; Siri, 1996).

El impacto de los FIS en términos de reducción de la pobreza fue insignificante, a lo que se sumaron problemas de focalización y burocatización, las ONG's co-ejecutoras no resultaron libres de dificultades y éstas también surgieron en relación a la sustentabilidad de los proyectos. Pese a los malos resultados, la implementación de los Fondos se mantiene, y ello obedece a su impacto político. En efecto, como señalan Glaessner *et. al.* (1995), para los gobiernos los FIS constituyen un importante instrumento de legitimidad política que otorgan credibilidad y colaboran a y garantizar el apoyo a las reformas y de control social en situaciones de crisis social



y económica. De acuerdo al BID (1997), los Fondos demuestran que los gobiernos escuchan a los pobres y destinan efectiva y eficientemente recursos hacia sus comunidades.

En el marco de una mirada absolutamente crítica sobre el Estado, la otra dimensión política refiere a configurar a los FIS como modelos orientadores del proceso de reforma. Tanto el BID (1997) como Siri (1996), sostienen que juegan como catalizadores en los procesos de modernización del Estado y cumplen el rol de laboratorios sociales para la reforma estatal, transfiriendo su experiencia a otras instituciones públicas.

Es posible ver en torno a los FIS un proceso de “simplificación” de lo social, de autonomización de la política asistencial y de desplazamiento hacia las formas. En términos de Siri (1996),

*“Algunos funcionarios entusiastas suelen dar la impresión de que se hace mucho por los pobres y a veces, de que los fondos son una suerte de panacea. Como los fondos se convierten en el centro de atención, tienden a reemplazar el diálogo político más general sobre los problemas sociales, tanto en el plano interno como con la comunidad internacional” (p.74).*

Sostienen también los autores que más importante que sus logros en la creación de empleo o la provisión de servicios sociales, ha sido la manera en que los Fondos movilizan los recursos de grupos comunitarios, locales, ONG y el sector privado.

Los Fondos también expresan la posibilidad de una valoración favorable de sus resultados, por fuera de la pobreza. Se puede reconocer que el problema existe y es de enormes proporciones y que su impacto es mínimo y puede omitirse cualquier discusión sobre esto, desplazándola a la tecnología empleada:

*“Las operaciones de los fondos no proporcionaron los instrumentos o los medios para resolver los principales y antiguos problemas sociales de los países -tales como la pobreza y desempleo- y no es razonable hacerlos responsables por no lograrlo. Un aspecto muy diferente, es si el modelo del fondo constituye en sí mismo un buen paradigma para el desarrollo social y el combate a la pobreza en América Latina. Los fondos han impulsado grandes operaciones en el sector social y deben ser tomados en cuenta para constituir una nueva tecnología social. No obstante, es claro que no es la solución al tremendo problema de la pobreza afrontado en la mayoría de los países”. (Siri, 2003: 7).*

La dramática persistencia de la pobreza, junto al incumplimiento de las promesas de los procesos de reforma, lleva al segundo momento relevante dentro de la política asistencial, con los *Programas de Transferencias Condicionadas (PTC)*<sup>1</sup>. Surgen a mediados de los años 90 en Brasil y

---

<sup>1</sup> Otro aspecto relevante en la institucionalización de la política asistencial es la creación de Ministerio de Desarrollo Social, experiencia también ampliamente extendida a lo largo de América Latina y el Caribe.

México, y en 2009 están presentes en 17 países de la región. Se trata de programas altamente focalizados en los sectores más pobres, que condicionan la recepción de la transferencia monetaria al cumplimiento de compromisos de parte de los beneficiarios (generalmente la asistencia al sistema educativo y los servicios de salud). Apuntan a reducir la escasez de ingresos en el plazo inmediato, y también la pobreza en el largo plazo, a partir de acrecentar el capital humano (Cecchini y Madariaga, 2011).

Una publicación del BID realizada a 20 años de la existencia de estos programas indica que han sido una innovación radical y que las mejoras en el bienestar de la población y el fortalecimiento de la institucionalidad social han hecho que los PTC se consoliden en la región (VVAA, 2017).

Estos programas instalan la condicionalidad como un eje central de las políticas, tanto por razones de viabilidad política como por la expectativa de salida de la pobreza, y son expresión de la idea de que la acumulación en capital humano conduce necesariamente a una mejor inserción laboral futura. Afirma el BID (VVAA, 2017) que: *“Solo si logran acumular salud y conocimientos, los beneficiarios podrán participar exitosamente en el mercado laboral y generar ingresos suficientes para vivir de manera sostenible fuera de la pobreza”* (P.111) y para esto, básicamente lo que se precisa es coordinar. Por su parte, Álvarez (2011) señala que las contraprestaciones no suponen la mejora de derechos sociales o el acceso a una vida digna, sino que expresan la visión de la pobreza entendida como carencia de habilidades, capacidades y destrezas que tendrían quienes han triunfado en el mercado.

Estos programas también tienen dificultades para alcanzar los objetivos planteados. Procuran atender la pobreza y que los beneficiarios acumulen capital humano pero tienen bajos resultados en torno a la primera cuestión; y en relación a lo segundo, solamente se destaca la asistencia. Pese a lo cual, quienes promueven los PTC tienen una opinión altamente favorable sobre éstos.

Desde el Banco Mundial (2009) entienden que los PTC han contribuido a fortalecer una cultura de resultados dentro de las políticas sociales. Considerando que éstos han sido escasos, vale preguntarse si no se trata de otros resultados y que refieren a las discusiones que los PTC instalan, aquellas que omiten y a los desplazamientos que habilitan.

El mismo organismo sostiene que, a pesar de los resultados alcanzados, estos programas han redistribuido ingreso hacia los más pobres, mejorado su vida y elevado sus niveles de consumo. Con el arte de volver novedoso algo que claramente no lo es, omiten decir que en tanto se dirigen a poblaciones en condiciones de vida extremas, no hay manera de que no instalen alguna mejora de la situación inicial.

Estos programas contribuyen a consolidar una mirada de la pobreza por fuera del régimen del bienestar del que forma parte. El mercado de trabajo desaparece como realidad para explicar la pobreza, pero adquiere absoluta centralidad para pensar la salida de ella, aunque sin realizar ninguna discusión sobre las características y posibilidades que éste presenta. Al respecto señala Álvarez (2011) que no se trata de otorgar seguros de desempleo o salarios dignos, sino capital humano que permitirá el acceso al trabajo. Agrega que la exacerbación de la promoción de este

último, sin discusión sobre sus posibilidades de realización, significa potenciar el sobre trabajo y el autoempleo bajo condiciones de alta precarización, bajos ingresos y autoexplotación, potenciando la desigualdad. Se invisibiliza el conflicto social y no se promueve la modificación de las estructuras sociales que producen pobreza.

Tampoco entran en consideración las restantes prestaciones públicas. De acuerdo al BM (2009): 22-23):

*“Existen diversos motivos por los cuales las TMC pueden haber tenido solo efectos modestos sobre todo en los resultados finales en educación y salud. Una posibilidad es la de que algunas restricciones importantes a nivel familiar no son atendidas por las TMC según su diseño actual; estas restricciones incluirían prácticas deficientes de cuidado de los hijos, información inadecuada u otros insumos a la producción de educación y salud. Otra posibilidad es que la calidad de los servicios de educación y salud sea tan baja, quizás específicamente para los pobres, que el solo aumento del uso no produce grandes beneficios” (pp. 22-23).*

No se avanza ni se problematizan los contenidos finales y, menos aún, la vinculación con los procesos de reforma promovidos por estos organismos. En cambio y como se verá, la “respuesta” tenderá a fortalecer una mirada individual sobre la pobreza.

Como otra expresión del desplazamiento, los PTC ayudan a consolidar la idea de que la superación de la pobreza pasa por las nuevas generaciones y su posibilidad de empleabilidad futura, sin que operen cambios importantes en el presente, y a desligar el desarrollo de niños y niñas de la realidad social de sus adultos referentes.

Finalmente, el desplazamiento también queda habilitado desde la gran preocupación de estos programas por los sistemas de información, evaluación y monitoreo en torno a los cuales se coloca la expectativa de una gestión eficiente y transparente pero sin discusión sobre lo que origina y mantiene estos programas. De acuerdo a da Silva Telles (1998), la cuestión social parece dejar de ser una cuestión política para fijarse como un problema a ser administrado técnicamente o un asunto humanitario que interpela la moral de cada uno.

Avanzada la primera década del presente siglo, comienza la implementación de los últimos programas considerados mojonos. Se trata de los *programas de acompañamiento familiar y/o trabajo de cercanía*, que se inician en Chile en 2002, con el Programa Puente. En un documento elaborado para el BID, Jara y Sorio (2013) indican que estos programas son los más innovadores en tanto buscan activamente a las familias más pobres, llevando a sus lugares de residencia a los profesionales de la asistencia social.

El punto de partida para el diseño de estos programas, básicamente lo constituyen los bajos resultados alcanzados por los PTC, en términos de capital humano y pobreza. Según Jara y Sorio (2013):

*“A pesar de los logros de este tipo de programas, las transferencias condicionadas enfrentan una serie de desafíos para mejorar su capacidad de generar capital humano en las familias más pobres y definir itinerarios para salir de la pobreza. Uno de los retos más importantes es ampliar el alcance de sus resultados, pues está comprobado que aunque estos programas aumentan la utilización de servicios, principalmente de educación y salud, su impacto final es menos convincente. La limitación de estos resultados se explica por diversos factores, entre los que se destaca la baja calidad de los servicios y la limitada capacidad del dinero asociado con el cumplimiento de condicionalidades para lograr cambios de comportamiento sostenibles” (p.2).*

Pese a esa afirmación (o a partir de la misma, sin que quede clara la manera) lo que se configura como respuesta son los programas de acompañamiento familiar. Entienden Jara *et. al.* (2013) que para mejorar las condiciones de vida de la población se requiere más esfuerzo que el de expandir la cobertura y mejorar la calidad de las políticas. Son necesarias nuevas modalidades de trabajo con poblaciones vulnerables con la familia, como unidad de intervención y eje que articule los servicios.

También el BID reitera que deben estimularse comportamientos que favorezcan la acumulación de capital humano. Lo novedoso es lo que viene a continuación: *“No solo el cumplimiento de corresponsabilidades sino cambios en las prácticas de higiene, salud y nutrición, entre otros. Por esta razón, los PTM han tendido a complementar la atención a sus beneficiarios con acompañamiento sociofamiliar”* (VVAA, 2017: 103).

Una vez más se profundiza una mirada por fuera de las condiciones materiales de la vida y el desplazamiento a los aspectos subjetivos, colocando en los individuos la explicación y salida de la pobreza. Señalan Jara y Sorio (2013) que se han ido reconociendo —además del ingreso— otros factores como relevantes en el análisis de la pobreza. Mencionan la zona de residencia, la composición familiar y su nivel educativo, las estrategias de generación de ingresos y al capital humano. Agregan que esto generó la necesidad de instrumentos específicos para abordar a las/os pobres extremos. Pese a tratarse de aspectos de absoluta materialidad, esos nuevos instrumentos se centran intervenciones con las personas:

*“(…) han surgido nuevas estrategias orientadas específicamente a interrumpir trayectorias de exclusión social interviniendo sobre un conjunto de factores que explican la severidad de las condiciones de vulnerabilidad. Los servicios basados en respuestas de proximidad, (...) son expresión de la tendencia a buscar respuestas más efectivas en el abordaje de la vulnerabilidad (Jara y Sorio, 2013: 9).*

Estos programas terminan contribuyendo al proceso observado por Danani (2008) donde se afianza la convicción de que lo importante es concentrarse en los grupos más desfavorecidos, y

esto, junto a la idea de que ocuparse del modelo de sociedad carece de importancia, desertando de temáticas y horizontes colectivos. Analizando el neoliberalismo, la autora plantea algunos asuntos relevantes que se consideran importantes para pensar más allá del período de fines del siglo pasado e inicios del presente. Propone dos aspectos para pensar la relación entre políticas públicas, igualdad/desigualdad y derecho, a los que entiende relevantes para analizar la política asistencial y la lectura con la que suele estar asociada: la individualización y comunitarización de la protección social. La primera se caracteriza por vincular las condiciones de vida de las personas con su situación y sus prácticas como individuo y; la segunda, asigna la responsabilidad de la protección social a los grupos primarios como la familia y la comunidad.

La crítica a lo señalado no supone dudar de la comunitarización para mejorar las condiciones de vida. Se cuestiona en cambio el proceso de des-socialización de la reproducción que ambas materializan, con la pérdida del carácter social y colectivo (en sentido material, institucional y político-cultural) de la vida. De esta forma, son fuente de desigualdad porque construyen protecciones dependientes de características particulares. Esto supone menores garantías para individuos y grupos, ya que solo la sociedad y sus instituciones público estatales pueden presentar garantías y ser demandadas por ellos (Danani, 2008).

En sintonía con este planteo se encuentra el de Lera (2017) para quien, en oposición a la desigualdad y encubriéndola, se consolida el mérito en la reflexión sobre lo social, bajo el supuesto de que el mercado recompensa el esfuerzo y, entonces, toman sentido asuntos como el talento, el riesgo, la responsabilidad, la iniciativa y la competencia, los que se transforman en los fundamentos legítimos de la desigualdad social. Agrega un segundo elemento y es que se visualiza el sistema como abierto para los sujetos. Aquí, el argumento se sustenta en la igualdad de oportunidades. Las explicaciones del fracaso se reducen a lo individual, básicamente, a no haber hecho demasiado mérito para torcer el rumbo. Para la autora, una gran mayoría piensa que las víctimas de la desigualdad no son inocentes y omiten el análisis sobre las condiciones estructurales que la generan.

## **Síntesis y conclusiones**

Desde fines del siglo pasado y en el marco del grave deterioro de las condiciones sociales producidas por los procesos de ajuste estructural, programas dirigidos a los pobres en tanto tales, comienzan a ser desarrollados y se mantienen y consolidan en contextos alejados de las expresiones más extremas de la crisis. Dentro de ellos, los FIS, los PTC y los programas de acompañamiento familiar son considerados como emblemáticos por lo que suponen como innovaciones y, además, por su forma de entender la pobreza.

Estos programas habilitan una mirada de la pobreza encerrada en quienes viven en esa situación y/o en los programas que se dirigen expresamente a los mismos. Además, las enormes limitaciones para alcanzar los resultados van acompañadas de una creciente preocupación por

aspectos procedimentales, expresada en desarrollos sobre la focalización, la intersectorialidad y los sistemas de información, evaluación y monitoreo.

Se trata de una mirada sobre la pobreza que no se cruza con una discusión sobre la desigualdad, sino que tanto la explicación de su existencia como las formas de abordarla son desplazadas hacia las características y opciones personales en la explicación de su existencia y las formas de abordarla. Incluso, contribuye con la idea que puede ser “atendida” de manera independiente a la realidad del mercado de trabajo y las políticas públicas, instalando la posibilidad de pensar la política asistencial independientemente del régimen de bienestar. En contextos que no son de emergencia, y sí de crecimiento y ampliación del gasto público, esto puede volverse aún más complicado en tanto las posibilidades aparecen como abiertas a todas las personas.

No se discute aquí la relevancia que tiene para cientos de personas que viven en condiciones de pobreza, la posibilidad de acceso a algún tipo de protección y de manera estable. Pero quiere advertirse sobre el riesgo de insistir solamente con obtener protección social independientemente del tipo de protección alcanzada. No es lo mismo la protección social derivada del trabajo formal que la obtenida a través de la política asistencial. La diferencia refiere al cuánto y contra qué protege efectiva y fundamentalmente su legitimidad.

En tanto “algo se hace” la política asistencial también habilita el desplazamiento de la discusión sobre la distancia con el desarrollo considerado deseable para otros. Para da Silva Telles (1998), la discusión de estos programas debe ser hecha dentro de una noción de responsabilidad pública en relación con padrones de vida que se pretenden válidos para todas/os. Sin esa referencia, la política asistencial transita una frágil frontera en la cual el derecho a una vida digna se transforma en una limosna institucionalizada.

## Bibliografía

**Álvarez Leguizamón, Sonia (2011):** Gubernamentalidad neoliberal y focopolítica en América Latina: los Programas de Transferencias Condicionadas. En Barba Solano, Carlos y Cohen, Nestor (coordinadores.): *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. CLACSO, Buenos Aires.

**Arias, Ana (2012):** Pobreza y modelos de intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción. Espacio Editorial, Buenos Aires.

**Barba Solano, Carlos (2004):** Régimen de bienestar y reforma social en México. Serie *Políticas Sociales*, número 92. CEPAL. Recuperado de: [www.repositorio.cepal.org](http://www.repositorio.cepal.org). Fecha de consulta: 25 de abril de 2006. Fecha de última consulta: 10 de octubre de 2017.

**Cechini, Simone y Madariaga, Aldo (2011):** Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. CEPAL/ Asdi. Santiago.

**da Silva Telles, Vera (1998):** No fio da navalha: entre carencias e direitos. Notas a propósito dos Programas de Renda Mínima no Brasil. *Revista Pólis* 30, 1-23. Instituto Pólis, San Pablo.

**Danani, Claudia (2008):** América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad. *Ciencias Sociais Unisinos* 44, 39-48. Universidad do Vale do Rio dos Sinos, San Leopoldo, Brasil.

----- (2009): La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En Chiara, Magdalena y Di Virgilio, Mercedes (organizadoras.): *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. UNGS – Prometeo Libros, Buenos Aires.

**Grassi, Estela (2008):** La política social, las necesidades sociales y el principio de la igualdad: reflexiones para un debate post – neoliberal. En Juan, Ponce (editor): *Es posible pensar una nueva política social para América Latina*. FLACSO – Ministerio de Cultura del Ecuador, Quito.

**Lera, Carmen (2017):** Mérito y desigualdad. Algunas cuestiones para pensar las intervenciones profesionales en el neoliberalismo contemporáneo. *Debate Público* 13/14, 21-29. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

**Martínez, Juliana y Sánchez, Diego (2016):** Regímenes de Bienestar en América Latina: tensiones entre universalización y segmentación. En Eloísa del Pino y María Josefa Rubio Lara (directoras): *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas Sociales en perspectiva comparada*. Tecnos, Madrid.

**Siri, Gabriel (1996):** Los Fondos de Inversión Social en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 59, 71-81. CEPAL, Santiago, Chile.

**Soldano, Daniela y Andrenacci, Luciano (2005):** Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En Andrenacci, Luciano (compilador): *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. UNGS – Prometeo Libros, Buenos Aires.

## Documentos consultados

**Banco Interamericano de Desarrollo (1997).** El uso de los Fondos de Inversión Social como instrumentos para combatir la pobreza. Documento de estrategia del Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: [www.bivica.org/upload/fondos-inversion-social-pobreza.pdf](http://www.bivica.org/upload/fondos-inversion-social-pobreza.pdf). Fecha de consulta: 30 de agosto de 2017. Fecha de última consulta: 15 de setiembre de 2019.

**Banco Mundial (2009):** Transferencias monetarias condicionadas. Reducción de la pobreza actual y futura. Banco Mundial – Mayol Ediciones, Bogotá.

CEPAL (2019): *Panorama Social de América Latina 2018*. Recuperado de: [www.repositorio.cepal.org](http://www.repositorio.cepal.org). Fecha de consulta: 30 de agosto de 2019. Fecha de última consulta: 9 de setiembre de 2019.

**Glaessner, Philip; Woo Lee, Kye; Sant'Anna, Anna Maria y de St. Antoine, Jean Jacques (1995):** *Alivio de la pobreza y Fondos de Inversión Social. La experiencia latinoamericana*. Recuperado de: [www.documentos.bancomundial.org](http://www.documentos.bancomundial.org). Fecha de consulta: 30 de agosto de 2017. Fecha de última consulta: 15 de setiembre de 2019.



**Jara, Patricia; Barriga, Patricio; Villafuerte, Alba y González Acero, Carolina (2013):** *Modalidades de acompañamiento familiar en los servicios sociales*. Nota técnica 647. BID. Disponible en: [www.publications.iadb.org](http://www.publications.iadb.org). Fecha de consulta: 16 de junio de 2015. Fecha de última consulta: 10 de setiembre de 2019.

**Jara, Patricia y Sorio, Rita (2013):** *Análisis de modalidades de acompañamiento familiar en programas de apoyo a poblaciones vulnerables o en situación de pobreza*. Nota técnica 545. BID. Recuperado de: [www.publications.iadb.org](http://www.publications.iadb.org). Fecha de consulta: 16 de junio de 2015. Fecha de última consulta: 10 de setiembre de 2019.

**VVAA (2017):** *Así funcionan las transferencias condicionadas. Buenas prácticas a 20 años de implementación*. Ibararán, Pablo; Medellín, Nadin; Regalia, Ferdinando y Stampini, Marco (editores). BID. Disponible en: [www.publications.iadb.org](http://www.publications.iadb.org). Fecha de consulta: 22 de julio de 2018. Fecha de última consulta: 29 de agosto de 2019.

## Cita recomendada

**Ximena Baráibar (2020):** «El riesgo de hacer 'algo' para discutir poco: política asistencial y desigualdad» [artículo en línea]. *Conciencia Social*. Revista digital de Trabajo Social. Vol. 3, Nro. 6. Carrera de Licenciatura en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. UNC. pp. 27-42 [Fecha de consulta: dd/mm/aa].

<https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/article/view/28366>

ISSN 2591-5339

Esta obra está bajo la licencia Atribución-Compartir Igual 4.0 Internacional. La que permite compartir, copiar, distribuir, alterar, transformar, generar una obra derivada, ejecutar y comunicar públicamente la obra, siempre que: a) se cite la autoría y la fuente original de su publicación (revista, editorial y URL de la obra); b) se mantengan los mismos términos de la licencia. La licencia completa se puede consultar en: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

## Sobre la autora

### Ximena Baráibar

Uruguaya. Asistente Social. Candidata a Doctora en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Docente e investigadora en Régimen de Dedicación Total del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Uruguay). Correo electrónico: [xbaraibar@gmail.com](mailto:xbaraibar@gmail.com)