

¿Pidiendo peras al olmo?: inseguridad, protección social y programas de transferencias*

Ximena Baráibar Ribero**

Profesora del Departamento de Trabajo Social

Universidad de la República, Uruguay

Resumen

Desde finales del siglo XX y en lo que va del presente siglo, América Latina ha asistido a una ampliación de la política asistencial que asume principalmente la forma de programas de transferencias condicionadas —PTC—. Luego de caracterizar estos programas y considerando las evaluaciones existentes sobre ellos, este artículo tiene como objetivo problematizar la relación entre dichas políticas públicas y sus posibles contribuciones a la construcción de protección social, lo cual realiza tomando básicamente los aportes de Robert Castel, específicamente sus reflexiones sobre la inseguridad social y la dimensión socioantropológica de la protección social.

Palabras clave: pobreza, asistencia, programas de transferencias condicionadas, inseguridad social, protección social, Estado social.

...

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Baráibar, Ximena. 2014. “¿Pidiendo peras al olmo?: inseguridad, protección social y programas de transferencias”. *Revista Trabajo Social* 16: 91-109. Bogotá: Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.

Recibido: 13 de octubre del 2013. **Aceptado:** 12 de febrero del 2014.

* Se trata de un avance preliminar de la investigación en desarrollo “Estudio comparado de programas de transferencia de renta condicionada en Uruguay, con otros programas de transferencia de renta en América Latina”. Instituciones asociadas: Programa de Posgraduación en Políticas Públicas de la Universidad Federal de Maranhao, Pontificia Universidad Católica de San Pablo, Pontificia Universidad Católica de Río Grande del Sur y Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Financiamiento de Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Nivel Superior (Capes) y ANII.

** xbaraibar@gmail.com

Asking for Pears from the Elm Tree: Insecurity, Social Protection and Transfer Programs

Abstract

Since the end of the 20th century and the present century, Latin America has seen an expansion of welfare policy that mainly takes the form of conditional transfer programs -PTC-. After characterizing these programs and considering the existing assessments of them, this article seeks to problematize the relationship between these policies and their possible contributions to the construction of social protection, based on contributions from Robert Castel, specifically his reflections on social insecurity and the socio-anthropological dimension of social protection.

Keywords: poverty, assistance, conditional transfers programs, social insecurity, social protection, social State.

Pedindo peras ao olmo? Insegurança, proteção social e programas de transferências

Resumo

Desde finais do século XX e no que vai do presente século, a América Latina tem visto uma ampliação da política assistencial que assume principalmente a forma de programas de transferências condicionadas —PTC—. Após caracterizar esses programas e considerando as avaliações existentes sobre eles, este artigo tem como objetivo problematizar a relação entre essas políticas públicas e suas possíveis contribuições à construção de proteção social, o qual realiza tomando basicamente as contribuições de Robert Castel, especificamente suas reflexões da insegurança social e a dimensão socioantropológica da proteção social.

Palavras-chave: pobreza, assistência, programas de transferências condicionadas, insegurança social, proteção social, Estado social.

Introducción

Desde finales del siglo xx hasta los inicios del presente siglo, América Latina ha sido testigo de transformaciones en su sistema de políticas sociales, lo cual se manifiesta en un mayor desarrollo de políticas asistenciales, que se expresa en la creación de una red mínima de intervenciones sobre los grupos percibidos como portadores de mayor riesgo relativo en la nueva estructura socioeconómica. Se multiplicaron las intervenciones en forma de programas sociales fuertemente focalizados, con objetivos y plazos limitados y transferencias de responsabilidad a sectores no estatales en la gestión de políticas (Soldano y Andrenacci 2005).

La política de asistencia desde comienzos del presente siglo, asume especialmente la forma de programas de transferencias condicionadas —en adelante, PTC—. Implementados desde mediados de la década de los años noventa, estos programas representan actualmente una de las herramientas centrales en el marco de las estrategias y políticas sociales de combate a la pobreza desarrolladas por los gobiernos de la región (Cepal 2010). Se trata de programas altamente focalizados en los sectores más pobres, que condicionan la recepción de la transferencia monetaria al cumplimiento de ciertos compromisos de parte de los beneficiarios (generalmente la asistencia al sistema educativo y los servicios de salud). Apuntan a reducir el impacto de la escasez de ingresos en el plazo inmediato (atacar la pobreza actual) y también la pobreza en el largo plazo, con el aumento del capital humano (Paz 2010). Por su parte, estos programas, tienen a las mujeres como contraparte fundamental, ya sea en la versión comunitaria que las convoca a reunirse y organizarse, o en la versión asistencial, en cuanto son ellas las receptoras de la transferencia (Serrano 2005).

El desarrollo de los PTC se ha enmarcado en el resurgimiento de los debates en torno a la protección social. Señala Repetto (2010) que en los últimos años emerge, tenuemente, una de las novedades más sugerentes en el campo de la política social. Las acciones (dispersas, atomizadas y muchas veces irrelevantes) destinadas a enfrentar la pobreza empiezan a ser revisadas a la luz de enfoques más amplios, relacionados con la protección social que incorporan, pero

van más allá de la pobreza y la indigencia. El autor entiende que un eslabón importante en esta nueva construcción de respuestas estatales, lo vienen representando los PTC.

Tomando como referencia las evaluaciones existentes sobre los PTC, este artículo se propone problematizar la relación entre estas actuaciones de política pública e inseguridad y protección social. Y esto se realiza tomando básicamente los aportes de Robert Castel (2004 y 2009), específicamente sus reflexiones sobre la inseguridad social y la dimensión socioantropológica de la protección social. Se trata de una vinculación que se entiende justificada por tres asuntos fundamentales.

Por una parte, como fuera señalado, la bibliografía indica una vinculación entre PTC y protección social y al mismo tiempo señala la existencia de concepciones más amplias o más restringidas de esta última. En tal sentido, interesa problematizar ¿cuál es la protección social posible (y cuál no será posible) derivada de estos programas? y ¿cuál es la protección social que las sociedades deben construir si aspiran a ser algo más, que menos pobres los que son pobres? Asociado a lo anterior, se entiende que es también relevante en cuanto la coyuntura actual no es aquella de particular emergencia que dio lugar al surgimiento de estos programas. Esta coyuntura permite, pero sobre todo, obliga a las sociedades a formularse preguntas más ambiciosas que aquellas exclusivamente referidas a cómo responder de manera más rápida y mejor a una situación de emergencia y con actuaciones que solamente permitan que quienes vivan en situaciones más extremas estén en una situación algo menos grave.

Finalmente, porque la reflexión sobre la pobreza y sus intentos de superación tienden a enfocarse fundamentalmente en la política asistencial y bastante menos en los regímenes de bienestar (esto es, considerando el mercado de trabajo, otras actuaciones públicas en especial los servicios universales y en las dinámicas familiares) en que esa política se desarrolla y que en la perspectiva considerada aquí, es la que pone límites o posibilidades para avanzar en la reducción de la desigualdad y en integración social. Robert Castel permite problematizar los riesgos de apuestas como las señaladas.

A partir del objetivo definido, este artículo se organiza en tres partes. En la primera se señalan las principales características de los PTC y los aspectos fundamentales que recogen las evaluaciones sobre ellos. Luego se presentan los aspectos fundamentales de las formulaciones de Robert Castel y a partir de estos se problematizan los PTC. El trabajo se cierra con una síntesis y reflexiones finales.

Los programas de transferencias condicionadas

Contexto de surgimiento y sus características principales

De acuerdo con Filgueira (2001), un modo particular de política keynesiana caracterizó buena parte de los modelos de desarrollo en América Latina entre los años 1930 y 1970-80: el modelo sustitutivo de importaciones, en el cual el Estado asumió un rol central en el desarrollo económico y social. De acuerdo con el autor, dicho modelo permitió un proceso de modernización social y económica, pero con sesgos sistemáticos en la distribución de los beneficios del desarrollo¹.

La mencionada realidad comienza a modificarse desde finales de los años ochenta, cuando el continente ingresa en un proceso de reformas —expresadas en el Consenso de Washington—, tanto en materia económica como social. Este enfoque destaca la necesidad de crear un entorno institucional favorable para el libre mercado, que mantuviera la disciplina fiscal, impulsara la apertura económica y desregulara los mercados (siendo central, el de trabajo). También como parte de esta perspectiva, se asiste a una reducción progresiva de “lo social”, el que es exclusivamente asociado a la pobreza y la vulnerabilidad. Se atribuye al crecimiento económico un papel crucial para la disminución de la pobreza y se lo concibe como generador de oportunidades de incorporación individual al mercado y así al bienestar. Este enfoque concibe la pobreza como un problema individual, lo que sirve para justificar el carácter focalizado de la pro-

tección social. De esta forma, la focalización aparece como un instrumento clave en cuanto se entiende que las políticas y programas sociales deben dirigirse exclusivamente a quienes son incapaces de contratar su propia previsión social en términos privados y deben restringirse a garantizar recursos mínimos para que cada uno pueda aprovechar las oportunidades de ingreso que el mercado proporciona (Barba 2009).

Los decepcionantes resultados en materia de pobreza, indigencia, desigualdad, cantidad y calidad del empleo, a mediados de los años noventa, generan la necesidad de desarrollar algunas intervenciones dirigidas a los sectores más pobres de la sociedad. Como expresión privilegiada de lo señalado, comienzan a desarrollarse los programas de transferencias condicionadas —PTC—, teniendo sus primeras expresiones en Brasil y México. En el primer caso, en 1996 el gobierno federal promueve un programa de erradicación del trabajo infantil —PETI—, que luego es abandonado y se crea, a partir del 2001 el programa Bolsa Escolar. Por su parte, en 1997, en México comienza a implementarse el Programa de Educación, Salud y Alimentación —Progesa—, luego convertido en Programa Oportunidades.

De acuerdo con Uribe (2011) el agotamiento por la espera de unos beneficios que solo se concentraron en un pequeño grupo y nunca llegaron a la mayoría de la población, se reflejó en América Latina en la elección, a partir de la primera década de este siglo, de distintos gobiernos favorables a dar un nuevo giro a las políticas sociales que, en grados y niveles diferentes, han intentado cambiar las rutas del desarrollo. De acuerdo con la autora, aunque no puede decirse que estos modelos rompen radicalmente las posturas neoliberales, buscan instaurar caminos diferentes en campos claves como los relacionados con la responsabilidad del Estado, los recursos dedicados a la política social, el fortalecimiento de la democracia y las posibilidades de universalizar los servicios sociales básicos.

Un elemento relevante es que estos nuevos gobiernos mantienen (y en algunos casos comienzan) algunas medidas de política pública que se venían implementando desde los años noventa. Así, desde inicios del presente siglo, se observa la ampliación de la política asistencial en las intervenciones del Esta-

¹ Esta caracterización general, de acuerdo con Filgueira (1998), da lugar a tres tipos de estructuras diferentes de distribución de bienestar: el universalismo estratificado, los regímenes duales y los excluyentes.

do, esto es, el incremento de los programas focalizados en situaciones de necesidad aguda y específica.

El mayor y mejor ejemplo de lo señalado, lo constituyen los PTC. Como fuera señalado, surgidos como respuesta a la situación de crisis de fines de la década de los ochenta, se han instalado como parte del repertorio de las acciones que los Estados desarrollan actualmente en términos de políticas sociales. Hoy representan una de las herramientas centrales en el marco de las estrategias para combatir la pobreza, desarrolladas por los gobiernos de la región y el esfuerzo más significativo de la expansión del pilar no contributivo. En el 2010, los PTC estaban presentes en 18 países de América Latina y el Caribe, y cubrían más de 25 millones de familias latinoamericanas y caribeñas, lo que corresponde a 113 millones de personas o el 19 % de la población de América Latina y el Caribe (Cecchini y Madariaga 2011a)². La Cepal (2012) señala que esta expansión es visible tanto en términos de gasto (entre el 2000 y el 2009 el monto destinado a estos programas pasó del 0,19 % al 0,40 % del PIB) como en términos de cobertura (en el 2000 estos programas beneficiaban al 5,7 % de la población total).

Cecchini y Madariaga (2011b) indican que los PTC difieren en parámetros como las prestaciones que ofrecen y la modalidad con la que se entregan, los niveles geográficos donde funcionan, la proporción de población que atienden, sus vinculaciones interinstitucionales y el nivel de inversión comprometido, entre otros aspectos. Aun así, los autores identifican una estructura básica común a esta línea de actuación pública.

Se trata de programas de subsidio a la demanda por medio de transferencias monetarias directas, focalizados en la población pobre y/o extremadamente

pobre, que tienen como objetivo apoyar a las familias para que puedan mejorar sus condiciones de vida y salir del ciclo de la pobreza y/o superar una situación de crisis de ingreso en el corto plazo. Los programas utilizan principalmente transferencias monetarias de libre uso (y no de uso predeterminado) ya que se considera que los propios hogares son los que mejor uso pueden hacer de dichas transferencias, sobre la base de sus preferencias. Para determinar el monto de las transferencias se utilizan tres aproximaciones: definición de un monto independientemente de la composición del núcleo familiar, otra que considera esta composición y finalmente la transferencia según las características del destinatario.

A las transferencias monetarias, se suman generalmente transferencias no monetarias o en especie, siendo los suplementos alimenticios la mayoría de las transferencias de estas características. Otras alternativas las constituyen los útiles y/o mochilas escolares y el capital productivo, entre otros.

A estos objetivos, se suman otros, orientados a disminuir la incidencia de la pobreza en el mediano y el largo plazo, para acrecentar la inversión en el capital humano. Estas intencionalidades se expresan en otra de las características de dichos programas, referidas a la condicionalidad del beneficio, la que, de acuerdo a Cecchini y Madariaga (2011b), tiene tres argumentos que las sustentan. Por una parte, la supuesta miopía de los padres de familias pobres, que no invierten lo suficiente en el desarrollo humano de sus hijos, por lo que es necesario incentivarlos a que los envíen a la escuela y a los controles de salud. Otro de los argumentos señala la necesidad de reforzar el ejercicio de los derechos a la educación y a la salud. Finalmente se indica que la incorporación de condicionalidades permite lograr mayores apoyos a las transferencias por parte del conjunto de los ciudadanos.

La condicionalidad es también justificada en el quiebre de la lógica anterior de actuación del Estado, donde se traspasaban recursos a beneficiarios que los recibían en forma pasiva y se la entiende como promotora de la corresponsabilidad. Esta no se limita a que las familias cumplan con las condiciones planteadas por los PTC, sino también alude a que los beneficiarios sean protagonistas de las acciones que les

² Ejemplos de estos programas son: Asignación Universal por Hijo (Argentina), Bono Juancito Pinto (Bolivia), Bolsa Familia (Brasil), Chile Solidario (Chile), Familias en Acción (Colombia), Avancemos (Costa Rica), Bono de Desarrollo Humano (Ecuador), Comunidades Solidarias (El Salvador), Programa de Asignación Familiar (Honduras), Programa de Avance Mediante la Salud y la Educación (Jamaica), Oportunidades (México), Red de Oportunidades (Panamá), Tekopora (Paraguay), Juntos (Perú), Programa Solidaridad (República Dominicana), Condicional Cash Transfer (Trinidad y Tobago), Asignaciones Familiares (Uruguay) (Cepal 2010).

permitan mejorar sus condiciones de vida y alcanzar la salida de los programas en el menor tiempo posible.

La unidad de intervención de estos programas es la familia en su conjunto, más que los individuos que la componen y en su interior se asigna un papel protagónico a las mujeres. Ellas son las receptoras de la transferencia, ya sea porque el programa expresamente lo estipula así en sus reglas de operación o porque así se da en la práctica. La elección de las mujeres como receptoras busca favorecer su acceso directo a ingresos y así, promover su autonomía económica. Se apuesta a que esta opción permita el empoderamiento de las mujeres mediante el afianzamiento de su poder de negociación y su autonomía dentro del grupo familiar.

Para la identificación de la población pobre o extremadamente pobre, operan diferentes técnicas y metodologías que, en algunos casos, combinan criterios de focalización territorial con criterios de pobreza.

Son programas altamente centralizados en su diseño y estructura, cuyos niveles descentralizados tienen poco espacio de opinión o influencia, aun cuando se requiera del apoyo local para su ejecución. Las entidades ejecutoras son instituciones públicas que, en general, han tomado medidas tempranas para implementar sistemas de evaluación del impacto.

Pese a su relevancia en términos políticos, su importancia en el gasto público social es pequeña, en comparación con otros campos de actuación de la política social. En promedio, los PTC representan solo el 2,3 % del gasto público social total y el 0,25 % del PIB de la región. En los países en los que se aplican, los PTC cubren alrededor del 12 % de la población, con diferencias entre los países, en cuanto al gasto que representan los programas en relación con el PIB y los porcentajes de población favorecida (Serrano 2005; Paz 2010; Cepal 2010; Cepal 2012; Cecchini y Madariaga 2011a).

Los programas de transferencias condicionadas —PTC—

En primer lugar, es necesario destacar la contribución de las transferencias de renta para las personas beneficiarias. Las transferencias condicionadas y otras transferencias asistenciales públicas representan, en promedio, un 10,3 % del ingreso per cápita

de los hogares que las reciben (Cecchini y Madariaga 2011a). Constituyen posibilidades de mejora de las condiciones inmediatas de vida de poblaciones que no disponen de otras rentas.

Hecha la valoración anterior, resulta importante analizar las tensiones y los límites que estos programas tienen. Las transferencias se focalizan en los más pobres pero no representan montos elevados, por lo que logran acercarlos a la línea de pobreza, pero no superarla. La Cepal (2010) señala que, analizando el impacto de las transferencias sobre los indicadores de pobreza, se visualiza que estas se han hecho sentir en particular sobre los indicadores de brecha de la pobreza (distancia entre el ingreso per cápita y el costo de la canasta de satisfacción de las necesidades básicas) y la severidad de la pobreza (desigualdad entre los pobres).

Analizando la importancia de los ingresos salariales en los ingresos totales de los hogares, es posible observar que una proporción muy importante de los ingresos de los sectores sociales más desfavorecidos, no depende del ingreso laboral sino de fuentes extralaborales. La Cepal (2010) entiende que esta realidad demuestra la existencia de algunas garantías básicas, sin embargo, siempre son montos exiguos y, por tanto, la garantía que brinda las transferencias no contributivas, bordea los niveles de supervivencia.

Por otro lado, se está ante programas que aun cuando declaren orientarse hacia la superación de la pobreza, no cubren la totalidad de la población pobre de América Latina. En el 2010, alrededor de 178 millones de personas vivía en la pobreza y como se indicó, de ellas, los PTC beneficiaban alrededor de 113 millones. Esto significa que hay margen para ampliar los programas y llegar a más familias que no logran satisfacer sus necesidades básicas (Cepal 2013).

La focalización constituye una característica básica de esta línea de actuación pública. Cecchini y Madariaga (2011b) recogen argumentos en contra de lo que, entienden, expresa una excesiva importancia dada por estos programas a la focalización. Por un lado, se señala que si bien han sentado los fundamentos para una selección de beneficiarios, basada en criterios técnicos y no clientelistas, esto también se puede lograr a través de prestaciones universales

que, además de reducir las oportunidades para la discrecionalidad, ayudan a eliminar el estigma asociado a la asistencia social. Asimismo se señala que la sofisticación de los procedimientos de focalización hace que, muchas veces, los criterios de elección se vuelvan opacos, lo que, desde la perspectiva de los beneficiarios, redundaría en una incomprensión del funcionamiento del programa.

En lo que hace a la condicionalidad, los PTC emplean la asistencia material como incentivo para que las familias pobres utilicen la oferta pública de servicios, fomentando la acumulación del capital humano y el desarrollo de capacidades. De acuerdo con Draibe y Riesco (2009) y la Cepal (2010) las evaluaciones sobre los efectos de los PTC en el capital humano revelan que se ha avanzado en materia de objetivos intermedios, como el acceso a la escuela y los servicios de salud, mejorando ciertos indicadores indirectos como la matrícula y la asistencia escolar, la cobertura de los controles de crecimiento de niños y niñas y los exámenes preventivos, pero no hay información concluyente en relación con otros aspectos como el aprendizaje o el estado nutricional de los niños y las niñas. El incremento de los indicadores de acceso y cobertura tiende a ser mayor en los países cuyos niveles de referencia eran bajos, en los grados escolares de transición que presentaban tasas elevadas de deserción y en los grupos con menores probabilidades de utilización de los servicios. Por otro lado, de acuerdo a Cecchini y Madariaga (2011a) no existen evidencias claras y unívocas, ni de la efectividad ni de la eficiencia de introducir condiciones a las prestaciones sociales, por la dificultad de separar entre los efectos de las condicionalidades y los de las transferencias.

Los mencionados resultados desafían los supuestos de los PTC, en particular el referido a la reducción intergeneracional de la pobreza a través de la acumulación de capital humano. El mayor acceso a los servicios sociales, se muestra como condición necesaria pero no suficiente para la “cadena de apuestas” que realizan estos programas. No existe evidencia, en términos de mejora, en los desempeños, por tanto se vuelve difícil visualizar la salida de la pobreza mediante la incorporación de mayor conocimiento que posibilitaría luego el acceso a trabajos mejor ca-

lificados y remunerados. Más que una “cadena de apuestas”, estos programas parecen promover una “cadena de ilusiones”, tal y como serán analizados en la última parte de este texto.

En cuanto a los riesgos de potenciales desincentivos que las transferencias podrían generar en los adultos en edad de trabajar, la Cepal (2012) señala que no se encuentra evidencia empírica acerca de la existencia de estos supuestos desincentivos. Dado que los montos de las transferencias son muy bajos, estos tienen una limitada capacidad de cubrir los déficits de los ingresos. Y en lo referente a la generación de ingresos y a la inserción laboral —aspectos sobre los cuales también procuran impactar los PTC—, Cecchini y Madariaga (2011a) señalan que los beneficiarios de estos programas, generalmente no logran insertarse en el mercado de trabajo formal de manera sostenible, porque la salida a un empleo informal sigue siendo más viable para gran parte de los hogares pobres y vulnerables. De acuerdo con la Cepal (2012), los programas deben hacer frente a una serie de obstáculos y limitaciones que disminuyen su éxito en una región marcada por la informalidad y la desigualdad en el acceso a las oportunidades. Los déficits de formación educacional y de habilidades para el trabajo, la debilidad de los vínculos con el sector privado generador de empleo, la baja oferta de oportunidades laborales en el nivel de los territorios, y las brechas y barreras étnicas y de género conspiran contra la factibilidad de que estos programas logren impulsar procesos de incorporación al mercado laboral. Para el referido organismo, los obstáculos que enfrentan los beneficiarios de transferencias para insertarse en un empleo formal de manera sustentable responden a las limitaciones señaladas y a la dinámica de exclusiones en los mercados de trabajo. En la mayoría de los casos, los trabajadores no eligen, ni prefieren la condición de informalidad, sino que es su única posibilidad de inserción laboral.

Como otra de sus características básicas, los PTC fomentan la corresponsabilidad de las familias beneficiarias y dentro de estas, la de las madres, para alcanzar el empoderamiento. Existen evaluaciones que indican que las madres han incrementado su autoestima y confianza y que la participación en los programas ha contribuido a romper el aislamiento y ha favorecido

la constitución de redes sociales de apoyo. A la vez, se critica a los PTC porque tenderían a reproducir el papel doméstico que habitualmente se les ha asignado a las mujeres y que la visión de género solamente es incorporada desde un rol instrumental (Villatoro 2007). Asimismo se señala que la gestión para acceder al beneficio compromete el tiempo de las mujeres y puede desincentivar el ingreso al mercado laboral de aquellas que enfrentan obstáculos sistemáticos para ello. La visión de los PTC refleja una concepción maternalista del cuidado de los niños, que no considera a las mujeres como trabajadoras, sino exclusivamente como madres o cuidadoras (Cepal 2012).

Relacionado con lo anterior, otro elemento a analizar refiere al egreso de los PTC, atravesado por distintos discursos que dan sentido a la política social y que deben debatirse. Villatoro (2007) señala que, para algunas perspectivas, la transferencia de renta debería concebirse como un derecho ciudadano y su continuidad tendría que garantizarse porque respondería a una exigencia ética que cumple con los principios de la protección de los derechos humanos. Asimismo constituiría un paso en la afirmación de un Estado de bienestar social, al expresar una responsabilidad pública por el bienestar de los ciudadanos. Otros autores han indicado que los programas corren el riesgo de crear incentivos perversos contra el empleo, lo que expresa la preocupación por la dependencia que se puede generar entre las familias.

Programas de transferencias condicionadas, inseguridad y protección social

La mirada a la pobreza y, fundamentalmente, las respuestas públicas a esta aparecen fuertemente asociadas a la política asistencial, en donde tienen lugar privilegiado los PTC. Y ante los límites que aquellas muestran en la salida de la situación de pobreza y en los procesos de integración social, las respuestas son menos buscadas en las transformaciones necesarias en el mercado de trabajo, los servicios universales y considerando las dinámicas familiares, que en la política asistencial, la cual tiende a ampliarse y diversificarse. Robert Castel (2004 y 2009) hace un aporte relevante para problematizar estas intenciones, al tiempo que advierte sobre los riesgos que, particula-

res formas de gestión de la política asistencial, pueden tener para los beneficiarios de dicha política y la sociedad en su conjunto.

Como se indicó, en el continente latinoamericano, la relevancia de estos programas en el gasto público social es pequeña en comparación con otros sectores de la política social, despertando sin embargo importantes debates. En tal sentido, podría indicarse una desproporción entre el peso material de los mismos y las discusiones que han instalado; estos programas parecen tener un valor simbólico y político más fuerte y más allá de su concreta materialidad, porque instalan —de alguna forma— preguntas y respuestas sobre la sociedad existente, la que se aspira a tener y más específicamente sobre los ámbitos y responsabilidades en la provisión de bienestar.

En primer lugar, y como lo señala Castel (2004), resulta necesario destacar la contribución de las transferencias de renta para las personas beneficiarias. El autor agrega que sin estas medidas, la situación de las diferentes víctimas de la sociedad salarial habría estado aún más degradada. Como se dijo, también en América Latina, las transferencias condicionadas y otras transferencias asistenciales públicas constituyen posibilidades de mejora de las condiciones inmediatas de vida de poblaciones que no disponen de otras rentas. Por la inestabilidad de los ingresos laborales y el bajo acceso a la protección social de carácter contributivo, las transferencias se convierten en la única protección segura para la familia. Los hogares cuentan con estos recursos, que son pocos pero al menos estables.

Señalado lo anterior, resulta también absolutamente imprescindible preguntarse por los alcances posibles de este tipo de intervenciones públicas. No son asuntos menores los que se cruzan y atraviesan en las reflexiones y debates que despiertan estos programas y, en general, en la política asistencial.

Castel (2009) entiende que en la actualidad, la protección social se halla frente a un dilema, entre una concepción de la protección con un enfoque universalista, que garantice al conjunto de los miembros de una sociedad una cobertura social general y un enfoque para el cual, la protección social debe seleccionar a sus beneficiarios para hacerse cargo de los individuos y de los grupos que experimentan dificultades particulares.

Para el autor, se trata de un dilema de amplio impacto en las sociedades, en cuanto la protección social tiene una dimensión socioantropológica que va mucho más allá del componente asistencial y esto se expresa en dos aspectos fundamentales. Por una parte en la posible existencia del individuo. La protección social constituye el basamento de recursos y derechos que le permitió al hombre convertirse en un miembro de la sociedad con derecho propio; la necesidad de estar protegido tiene raíces profundas en la condición del hombre moderno. En la medida en que la sociedad se vuelve cada vez más una sociedad de individuos, tiene también cada vez más necesidad de protecciones para que sus miembros sigan estando ligados por relaciones de interdependencia. Por otro lado —y como se desarrollará el tema—, la protección social representa una condición para hacer sociedad con los semejantes (Castel 2009).

Protecciones civiles y protecciones sociales

Un primer elemento destacado por Castel (2004) se refiere a que el estar protegido no constituye un estado natural, sino, por el contrario, es una situación socialmente construida. Para el autor, la inseguridad no es un imponderable que adviene de manera más o menos accidental, sino una dimensión consustancial a la coexistencia de los individuos en una sociedad moderna, y necesariamente hay que combatirla para que estos puedan existir en el seno de un mismo conjunto. Por consiguiente, es menester la construcción de las protecciones, lo cual implica movilizar una batería de medios que nunca serán anodinos e instituir a un Estado dotado de poder efectivo para desempeñar la función de proveedor de protecciones y ser garante de la seguridad.

De acuerdo con Castel (2004), es posible y necesario distinguir dos grandes tipos de protecciones que difieren en las coberturas que neutralizan la inseguridad: las protecciones civiles y jurídicas, que garantizan las libertades fundamentales y la seguridad de los bienes y de las personas, y que remiten a la construcción de un Estado de derecho; y las protecciones sociales que cubren ante los principales riesgos sociales y se entiende por estos los acontecimientos que comprometen

la capacidad de los individuos para asegurar, por sí mismos, su independencia social.

Siempre es la población en situación de inseguridad social la beneficiaria de la política asistencial y específicamente de los PTC. Castel (2004) advierte que si no se está protegido contra las contingencias capaces de degradar la situación de los individuos (enfermedad, accidente, vejez empobrecida) se vive en la inseguridad. El sentimiento de inseguridad es la conciencia de estar a merced de estos acontecimientos e implica no poder dominar el presente ni anticipar positivamente el porvenir. La inseguridad social hace de esa existencia un combate por la supervivencia, liberado en el día a día y cuyo resultado es siempre y repetidamente incierto. Mientras que, estar protegido en la esfera social, significa estar a salvo de los imponderables que podrían degradar el estatus social del individuo.

La protección social para los no propietarios:
el Estado social

Para Castel (2004 y 2009), entender la protección social como la existencia de dispositivos y derechos que cubren a los individuos contra los principales riesgos de la existencia, implica necesariamente remitirse a la construcción del Estado social.

Con el advenimiento de la modernidad, cambia el estatus del individuo y también la construcción de protección social. Castel (2004 y 2009) dice que como el individuo ya no se encuentra en las redes tradicionales de dependencia y de protección, lo que protege es la propiedad. Esta es la base de recursos, a partir de la cual un individuo puede existir por sí mismo y no depender de un amo o de la caridad del prójimo.

En torno al dilema instalado por la protección a los no propietarios y la perpetuación de un estado de inseguridad social permanente que afecta a la mayor parte de las categorías populares, para el autor girará el núcleo de la cuestión social del siglo XIX, desde 1830 y expresada en el pauperismo (Castel 2004).

Según Castel (2004), la salida de esta situación, que permite la protección de casi todos los miembros de una sociedad moderna, no se procesa con la política asistencial, sino mediante el concurso de dos

grandes instrumentos: asociando protecciones fuertes al trabajo y a través de la puesta en marcha de lo que el autor denomina la propiedad social. Aunque se inicia a comienzos del siglo XX, es durante el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial y en los países desarrollados, que una concepción ambiciosa de la protección social se impondrá de manera cada vez más sistemática (Castel 2009).

Con la asociación de protecciones y derechos a la condición del propio trabajador, el trabajo deja de ser una relación puramente mercantil, retribuida en el marco de una relación pseudocontractual. El trabajo se vuelve empleo, garantizando el sistema de regulaciones legislativas y jurídicas gracias a las cuales el trabajo escapa a las meras leyes del mercado. La situación del trabajador abandona esa condición precaria, en la que está condenado a vivir día tras día, y se vuelve condición salarial. Esta implica la disposición de una base de recursos y garantías, sobre la cual el trabajador puede apoyarse para gobernar el presente y dominar el futuro. La inmensa mayoría de la población accede a la ciudadanía social, en primer lugar gracias a la consolidación del estatuto del trabajo (Castel 2004 y 2009).

En segundo lugar, y de acuerdo con el autor, los miembros de la sociedad salarial han tenido acceso masivo a la propiedad social, que representa un homólogo de la propiedad privada, una propiedad para la seguridad. Conforman la propiedad social, los servicios públicos, entendidos como un conjunto de elementos que ponen a disposición de la mayor cantidad de gente bienes esenciales cuya prestación no puede ser asumida por los intereses privados. El hecho de que los servicios no mercantiles sean accesibles a todos es un factor esencial de cohesión social entre los diferentes segmentos de una sociedad moderna (Castel 2004). Estos servicios, expresan la necesidad de mantener un lazo de reciprocidad entre los ciudadanos para que, contra los riesgos de disociación social, sigan haciendo sociedad y formando una nación. Es el Estado, el que construye los medios de esta interdependencia, poniendo bienes y servicios comunes a disposición de todos. Así, un papel esencial del Estado moderno es convertirse en agente de una distribución concertada de servicios en nombre del interés general (Castel 2009).

En ese contexto, las medidas particulares de protección de tipo asistencial tenían un carácter residual y se entendía que debían ser reabsorbidas tendencialmente por la dinámica de la sociedad salarial (Castel 2009). No constituyeron el núcleo central que permitió la reducción de la inseguridad social y avances en la integración social.

Teniendo en cuenta lo señalado, es importante indicar otros dos aspectos: primero, Castel (2004) destaca que la sociedad salarial continúa fuertemente diferenciada y es desigualitaria, pero al mismo tiempo es fuertemente protectora. Las diferentes categorías sociales se benefician de los mismos derechos protectores, derecho laboral y protección social. Para el autor, es una sociedad diferenciada y jerarquizada, pero en la cual todos los miembros pueden mantener relaciones de interdependencia, porque disponen de un fondo de recursos y derechos comunes. Los derechos sociales aseguran a los individuos contra los principales riesgos que amenazan con desconectarlos del curso ordinario de los intercambios sociales. Les garantiza la seguridad y la independencia. Para el autor (2009), aunque no sea igual a los otros en todos los planos, el trabajador es, por lo menos, propietario de derechos y protecciones que lo integran a la sociedad; dispone de una base de recursos y de derechos suficientes para hacer sociedad con sus semejantes.

Segundo: esas protecciones garantizadas por el Estado social, son de derecho y constituyen la base de la ciudadanía social, la que, a su vez, es la condición de base de la pertenencia a una sociedad democrática (Castel 2009). El Estado social brindaba los recursos necesarios para que todos, o casi todos, pudieran gozar de un mínimo de independencia. Señala Castel (2004) que esto es estar protegido, desde el punto de vista social en una sociedad de individuos: que estos individuos dispongan, por derecho, de las condiciones sociales mínimas de su independencia. La protección social es la condición de posibilidad para formar una sociedad de semejantes.

En suma, el Estado en su función social opera esencialmente como un reductor de riesgos, neutralizando la inseguridad social. Esto es lo que permite la existencia como individuo, no siendo esta posibilidad algo dado sino construido. Para el autor es ingenuo

oponer el individuo al Estado. Un nivel elevado de protecciones sociales liberó a una mayoría de individuos de las coerciones de necesidad y de las carencias de protecciones cercanas, prodigadas por la vecindad y la familia, que se vuelven cada vez más insuficientes cuando la sociedad se industrializa y se urbaniza. Gracias a la generalización de la propiedad social, es decir, a la participación en recursos y derechos colectivos, la capacidad de existir como un individuo, con todas sus ventajas y derechos, no estaba ya reservada a una élite que podía basar su independencia en la propiedad privada. El individuo puede ser independiente porque tiene derechos; el Estado social le garantiza al trabajador un mínimo de independencia o de recursos necesarios para no depender de otro, gozar de cierta libertad, ser un ciudadano como los demás (Castel 2004).

Los dilemas actuales de la protección social

La respuesta a la inseguridad social construida en torno a la sociedad salarial y al Estado social, comienza a resquebrajarse bajo el efecto de la gran transformación que se inició a comienzos de los años setenta. Castel (2009) expone que, a partir de ese momento, se asiste a la multiplicación de las medidas seleccionadas sobre poblaciones particulares. Se produce un deslizamiento progresivo de un modelo general de protecciones fundadas en la seguridad y vinculadas con el trabajo, hacia un modelo minimalista del que se procede por sustracción: concierne a todos aquellos que no pueden entrar en el régimen de la seguridad, en general, porque permanecen fuera del trabajo. Estas disposiciones parecen esbozar un nuevo referente de protección, muy diferente al de la propiedad social, caracterizada por la hegemonía de las protecciones incondicionales, fundadas en el trabajo (Castel 2004). Los PTC, de amplio desarrollo y permanencia en el continente latinoamericano, son una expresión de esta transformación.

El autor indica que las intervenciones sociales se modifican y es posible agrupar estos cambios en dos sentidos fundamentales (tendencia general a la individualización de las protecciones y a la activación de los gastos pasivos) observables en los PTC. La

primera de las tendencias referidas, se alimenta de dos críticas al Estado social que refuerzan el hecho de que la protección depende hoy, cada vez más, de situaciones particulares: carecer de recursos, estar sin trabajo, pertenecer a una familia desfavorecida, vivir en espacios urbanos degradados (Castel 2009). Por una parte, se alimenta de los discursos de inspiración liberal que predicán una recentralización de las protecciones en los más desprotegidos y una reducción del papel del Estado social, y se apoyan en la promoción de los valores individualistas. El individuo responsable se protege a sí mismo, asume los riesgos que toma y se construye movilizándolo sus propios recursos. La función de la protección social se reduce a suplir las carencias de la existencia personal y social de los individuos que van en contra de esa exigencia de autonomía (Castel, 2009).

Por otro lado, las nuevas intervenciones sociales se presentan como una respuesta a la crisis del Estado social, cuyo funcionamiento centralizado, administrador de reglas universales y anónimas, se revelaría inadecuado en un universo cada vez más diversificado y móvil. La nueva economía de las protecciones exige que se vuelva a una consideración de estas situaciones particulares y, en última instancia, de los individuos singulares. De esta forma, esas nuevas intervenciones se caracterizan por su diversificación, porque supuestamente se ajustan a la especificidad de los problemas de las poblaciones de las que se hacen cargo, pasando a tener la proximidad territorial, una gran relevancia. Castel (2004) sostiene que dos términos ausentes del vocabulario de la protección clásica ocupan un lugar estratégico en estas nuevas operaciones: el contrato y el proyecto. El individuo que depende de una acción pública debe ser un colaborador activo para garantizar su propia rehabilitación.

De esta forma, la tendencia de los profesionales de la inserción ha sido, generalmente, dar prioridad a la norma de interioridad; esto es, intentar modificar la conducta de los individuos con dificultades, incitándolos a cambiar sus representaciones y a reforzar sus motivaciones para salir, como si fueran los principales responsables de la situación en que se encuentran (Castel 2004).



Sady González
Mujer vendedora de lotería y voceador de prensa.
 Bogotá, Colombia
 23 de marzo de 1945
 Fondo fotográfico Archivo de Bogotá.

Estos aspectos se vinculan a la segunda de las tendencias señaladas y, de acuerdo con Castel (2004), en estos nuevos procedimientos se trata de pasar del consumo pasivo de prestaciones sociales brindadas de modo automático e incondicional, a una movilización de los beneficiarios, que deben participar en su rehabilitación. Se señala entonces que el Estado social debe dejar de ser pasivo, entendiéndose por eso que aseguraría una garantía de ingresos distribuidos en forma automática. Cada vez más, las prestaciones sociales deben tener un carácter incitativo y exigen una contraprestación por parte de los beneficiarios, que deben colaborar con los dispositivos que les son propuestos para ayudarlos. Se instala la idea que la protección social no debe ser gratuita, sino que debe pagarse o merecerse. No hay derechos sin deberes, lo que se traduce en la exigencia de proveer una contraprestación (Castel 2009), aspecto central en los PTC.

La protección social avanza, entonces, en un proceso en el que se promueve la actitud activa del beneficiario, tanto porque se centra en sus motivaciones para salir de la situación en la que se encuentra como porque es preciso que el beneficiario dé algo a cambio, a riesgo de que el sujeto se vuelva dependiente de las prestaciones públicas o como forma de avanzar en

la legitimidad política de estas medidas. Sobre ambas tendencias mencionadas conviene prestar atención a las advertencias del autor: la perversión de demandar al beneficiario y el avance de la lógica mercantil en la protección social.

Se señala que estas nuevas protecciones rompen la tradición desresponsabilizante de la asistencia, en cuanto promueven una movilización de los beneficiarios que son incitados a hacerse cargo de sí mismos. Sin embargo, continúa el autor, esas orientaciones conllevan una ambigüedad profunda. La movilización del individuo es una empresa muy costosa y aleatoria, cuando no es apoyada por soportes colectivos. La obligación de conducirse como un individuo, de manejar cada uno su vida en un mundo desestabilizado, se vuelve contra él y lo invalida socialmente. Tratarlos como personas es positivo, pero sabiendo que son personas frágiles, vulnerables, en situación de desamparo y que, por tanto, tienen necesidad de soportes externos. Tratarlos en paridad respecto de aquellos que disponen de las condiciones de su independencia tiene que ver con una aplicación perversa del principio de igualdad. So pretexto de movilizarlos, se los condena y se los hace cargar con la responsabilidad de sus fracasos (Castel 2004 y 2009).

De esta forma, se llega al segundo de los aspectos que advirtió el autor. Para Castel (2009) esta evolución expresa, a la vez, la progresión de una lógica mercantil en el campo de lo social y la extensión del llamado a la responsabilidad del individuo, que debe ser la parte interesada en su rehabilitación. Marca el triunfo del principio de individualización, que en adelante debe aplicarse por igual a los individuos que están en situaciones diferentes, incluso las más difíciles.

Señala Castel (2004), que es posible valorar los esfuerzos para reorganizar la protección social a fin de acercarla a las situaciones concretas y a las necesidades de los usuarios, pero hay una línea roja que no se debe franquear. Es la que confundiría el derecho a estar protegido con un intercambio de tipo mercantil, que subordina el acceso a las prestaciones únicamente a los méritos de los beneficiarios o, incluso, al carácter más o menos patético de la situación en la cual se hallan. La lógica contractual subestima la disparidad de situaciones entre los contratantes. Sitúa al beneficiario de una prestación como demandante, como si dispusiera del poder de negociación necesario para anudar una relación de reciprocidad con la instancia que dispensa las protecciones. El individuo necesita protecciones precisamente porque, como individuo, no dispone de los recursos necesarios para asegurar su independencia. La consigna de tener que comportarse como un individuo responsable corre el riesgo de convertirlo en lo contrario, en hacer responsables —pero con el objeto de condenarlos y culpabilizarlos— a todos aquellos que están por debajo de esa exigencia, simplemente porque son incapaces de asumirla.

Entonces, insiste el autor en recordar que, un servicio social no es un servicio mercantil. Lo que distingue esos dos registros es la incondicionalidad del derecho a ser socorrido. El Estado no es solamente grandes regulaciones colectivas que tratan en masa las categorías enteras de la población, y un Estado social activo puede tener el objetivo de intervenir acerca del individuo. Pero es preciso tratarlo como un sujeto de derecho. El usuario del servicio también es un ciudadano y es esta consideración la que puede evitar que la administración de la asistencia no se reduzca a la lógica mercantil de la contraprestación, un toma y da;

ser ciudadano también es tener derechos (y deberes) de manera incondicional y, por lo tanto, tener el derecho de ser socorrido, aunque no se pueda dar nada a cambio. Solo una referencia al derecho y a cierta incondicionalidad del derecho puede ser la garantía de la presencia de un Estado social (Castel 2009).

Como se indicó, el autor entiende que los riesgos planteados por las nuevas protecciones no entrañan una condena a estas. Asimismo, sin la política asistencial, la situación de las diferentes categorías de víctimas de la crisis de la sociedad salarial habría sido todavía más degradada. El punto central está en interrogarse por su alcance. Castel (2004) opina que, tal como están implementadas hoy en día, no pueden representar una alternativa global a las protecciones anteriormente elaboradas contra los principales riesgos sociales, salvo que se convalide una regresión de la problemática de las protecciones. Se reduciría la protección social a una ayuda, a menudo, de mediocre calidad, reservada a los más desfavorecidos. Estar protegido significaría estar provisto apenas del mínimo de recursos necesarios para sobrevivir en una sociedad que limitaría sus ambiciones a asegurar un servicio mínimo contra las formas extremas de la privación. La diferencia entre sectores sociales en esta situación y la de otros insertos en el mundo del trabajo y protegidos, quiebra el componente universal de la protección, siendo ruinoso para la cohesión social.

El autor advierte sobre el riesgo que estas nuevas políticas públicas queden instaladas exclusivamente en el registro de la inserción social. Esta, difiere a la integración concebida como una reinscripción completa en el mundo del trabajo y de los intercambios sociales ordinarios. La inserción pretendía ser un pasaje o una transición, una forma original de acompañamiento de los nuevos grupos en déficit de integración, que deben desembocar en el retorno al trabajo y la resolución de los problemas de la vida cotidiana. Sin embargo, esta realidad se fue instalando como una transición duradera. Una bocanada de oxígeno que mejora ligeramente las condiciones de vida de los beneficiarios, sin poder transformarlas. Individuos que no están realmente abandonados de quienes se siguen ocupando, al desarrollar con ellos y para ellos, de una amplia gama de actividades —a menudo

ingeniosas y originales—, pero que generalmente fracasan en convertirlos en miembros con derecho propio de la sociedad (Castel 2009).

Así, se dibuja una nueva filosofía del Estado social. En lugar de ser un ejecutor de la integración social de todos los ciudadanos, a través de las regulaciones generales y de los derechos homogéneos con vocación universal, se implicaría cada vez más en operaciones seleccionadas, localizadas, apelando a la participación activa de los diferentes interlocutores sociales y de los propios usuarios. Se trata de un Estado animador, cuya principal función sería movilizar los recursos de la sociedad para garantizar su cohesión (Castel 2009).

Dada la dimensión socioantropológica de la protección social, al afectarse esta, se afecta también la propia condición de existencia del individuo y del modelo de integración social y la función del Estado. Castel (2009) comprende que la exhortación a ser un individuo se generaliza. Algunos individuos—los ganadores de estas transformaciones— salen a flote ante estas nuevas exigencias, maximizan sus posibilidades y se vuelven hipercompetitivos. Para ellos, la liberación de los encastres colectivos, puede traducirse efectivamente en una mayor eficiencia y una ganancia en autonomía. Los demás—individuos por defecto—, son amenazados de invalidación social, ya sea porque se desconectan de los soportes colectivos que les procuraban las condiciones de base de su independencia social o porque no logran inscribirse en ellos. Ciertamente, son individuos en la medida en que tienen afectos, deseos, miedos y ambiciones, pero les faltan los recursos para poder llevar a cabo sus proyectos y ser dueños de sus elecciones. Viven al día y dependen de la necesidad o la benevolencia de otro, o de la asistencia pública que les concederá una ayuda, pero haciéndoles sentir que no pertenecen al régimen común, pagando con dureza el ser incapaces de arreglárselas por sí mismos. Para el autor, estos individuos prueban que la actual dinámica de la modernidad conlleva también una posibilidad de descalificación del individuo.

Y de acuerdo con los planteamientos del autor, los dilemas en torno a la protección social, entre la concepción maximalista y la minimalista, tienen que ver

también con una elección respecto de las formas de vivir en sociedad. Actualmente, lo que se cuestiona es un modelo de integración, una manera de hacer sociedad con los semejantes, por la cual todos o casi todos tendrían un lugar estable. La protección no es solamente el otorgamiento de ayudas a favor de los más desamparados para evitarles una caída total. Es la condición de base para que todos puedan seguir perteneciendo a una sociedad de semejantes (Castel 2004). Castel (2009) insiste en que una concepción exigente de la protección social estuvo ligada a la promoción de una democracia de tipo occidental y su deconstrucción correría el riesgo de la deconstrucción de ese modelo de sociedad.

En este sentido para Castel (2009) la dinámica actual exige no menores, sino mayores protecciones. Lo contrario implica resignarse a la división que existía antes de la constitución de la propiedad social entre los individuos integrados sobre la base de la propiedad privada y de aquellos privados de los soportes necesarios para seguir haciendo una sociedad con sus semejantes, esto es, los individuos por defecto. El Estado social es una de las instancias susceptibles de intervenir para hacer frente a esas situaciones, para conjurar los riesgos de ruptura del lazo social, de desafiliación. En esta función de garante de la cohesión social, no respondió de una manera puntual a las situaciones críticas. Manifestó su más alta ambición, esforzándose por prevenir los riesgos de disociación, mediante el despliegue de las regulaciones generales inscritas en el derecho y la protección social. El Estado social debe ser esencialmente un Estado protector, entendido como la exigencia de garantizar, efectivamente a todos y bajo la forma de un derecho, el mínimo de recursos y de reconocimiento necesarios para participar con todas sus ventajas y derechos en la sociedad.

Síntesis y reflexiones finales

Este artículo tuvo como objetivo problematizar la política asistencial y, específicamente, los PTC, desde las formulaciones de Castel (2004 y 2009). Esta vinculación justifica por tres asuntos fundamentales: por una parte, se comparte la perspectiva del autor en el sentido de la posibilidad de existencia del individuo autónomo a partir de la reducción de la

inseguridad social. Igualmente, las respuestas a esta realidad como producto de construcciones sociales y colectivas (y no a partir de trayectos y sobre todo, de recursos individuales) con una función imprescindible del Estado (a través de determinadas formas y no de cualquier forma de actuación).

Por otro lado, por el tiempo en que se implementan los PTC, desde dos puntos de vista: la coyuntura en que hoy se desarrollan los PTC es diferente a aquella que le diera origen. Según datos de la Cepal (2010 y 2013) en 1980 el 40,5 % de la población latinoamericana era pobre, cifra que asciende al 48,4 % en 1990 y comienza a descender a partir del 2008 (33,2 %), llegando al 28,8 % de la población en el 2012. Un comportamiento similar tiene la indigencia, contando en esta situación el 18,6 % de los latinoamericanos en 1980. En 1990, el 22,6 % de la población es indigente, comenzando a descender el porcentaje en el 2008 a 12,8 % y llegando al 11,4 % en el 2012. Esta menor situación de gravedad, permite, pero, sobre todo, obliga a las sociedades a plantearse desafíos más exigentes que los exclusivamente referidos a cómo responder de manera más rápida y mejor a una situación de emergencia y con actuaciones que solamente permitan que quienes vivan en situaciones más extremas estén en una situación algo menos grave, y avanzar en sustantivos procesos de reducción de la desigualdad y de integración social. Asimismo, pensar el tiempo, implica analizar el desarrollo de dichos programas. Ya existe suficiente evidencia de los aportes posibles (importantes pero reducidos) que estos programas pueden hacer.

Finalmente, porque, pese a lo anterior, la reflexión sobre la pobreza y sus intentos de superación tiende a focalizarse esencialmente en la política asistencial y bastante menos en el mercado de trabajo, en los servicios universales, en el territorio, en las dinámicas demográficas y familiares que instalan posibilidades, así como también límites importantes. Son estos y no la política asistencial, los pilares fundamentales para avanzar (o no) en una reducción sustantiva de la pobreza y la desigualdad y en procesos de integración social.

Esta perspectiva que —más allá de los elementos discursivos que incorporen otros aspectos— termina convertida en una práctica que privilegia la supera-

ción de la pobreza centrada en la política asistencial, conduce a desestimar factores como la insuficiencia o la baja calidad de las oportunidades de ingreso y la inadecuación de los sistemas de bienestar para hacer frente a los riesgos sociales que enfrentan los pobres. Barba y Valencia (2011) advierten sobre una suerte de ilusión económica, según la cual, basta con invertir en el capital humano de los individuos, para que estos, sanos y mejor alimentados y escolarizados, puedan hacer frente al mercado. Esto se realiza en un escenario ilusorio donde los individuos viven sus vidas al margen de relaciones económicas y de riesgos sociales, en economías estables donde el crecimiento genera oportunidades de ingreso suficientes y de buena calidad y donde la reproducción de la pobreza es un tema relacionado con malas prácticas familiares.

América Latina viene en un proceso de descenso de su tasa de desempleo, por debajo del 10 % desde el 2005. En el 2012 el 6,4 % de la población latinoamericana se encuentra desempleada. Al avanzar más allá de este dato alentador, es posible observar que se mantiene la tendencia de abultamiento del trabajo por cuenta propia y de trabajadores familiares auxiliares y, en general, del empleo en el sector informal y continúan las mujeres y los jóvenes (población particularmente beneficiaria de los PTC) especialmente afectados por el desempleo o convocados a empleos de muy mala calidad.

En el 2009, los trabajadores en sectores de baja productividad representaban el 42,7 % de la población urbana ocupada, un dato mejor que el registrado alrededor de 1990, cuando la población ocupada en ese sector llegaba al 48,1 %. Sin embargo, la brecha que separa a sectores de mayor y menor productividad se ha ensanchado y la distancia entre las remuneraciones de ambos sectores ha aumentado. En el periodo de crecimiento económico de años recientes, la tendencia al alza de las remuneraciones reales de los ocupados y los asalariados se explica en buena medida por el comportamiento de los ingresos en los sectores de mayor productividad, en el que se han registrado aumentos que, prácticamente, no han permeado al sector informal. Entre 1990 y 2009, la proporción de ocupados en sectores de baja productividad pasó del 40 % al 32 % en el quintil de mayores

ingresos, mientras que en el quintil inferior se pasó del 72 % al 69 % (Cepal 2012).

La Cepal (2012) declara que, las características del mercado de trabajo, siguen siendo un factor decisivo para explicar los altos niveles de pobreza y desigualdad de la región. En los últimos años, la mayoría de los países han presentado una incipiente tendencia hacia una menor concentración del ingreso. Sin embargo, estos resultados no alteran el hecho de que la desigualdad en América Latina continúa siendo de las más altas del mundo.

Este patrón de desigualdad en el mercado de trabajo y el empleo se refleja también en el acceso estratificado a la protección social contributiva. Los mercados de trabajo de la región no han tenido capacidad para convertirse en la puerta de entrada privilegiada a los sistemas de protección social. El 46 % de los ocupados están afiliados a la seguridad social, en una cobertura estratificada por ingreso, aumentando en los últimos 20 años. En 1990, el 47 % de los trabajadores están afiliados a la seguridad social, pero en el quintil 1, este porcentaje desciende al 32 %. En el 2009, el 43 % de la población ocupada está afiliada a la seguridad social, pero dentro del quintil 1, solo lo está el 20 % (Cepal 2012).

En la perspectiva de los objetivos planteados por los PTC, por las intencionalidades de la política asistencial y las expectativas en los beneficiarios de las mismas, es necesario analizar la situación de los espacios responsables de la promoción del capital humano, especialmente del ámbito educativo. Al respecto, también advierten Barba y Valencia (2011) que las intervenciones por el lado de la demanda, han dejado de lado las debilidades de la oferta de los servicios básicos de los sistemas de protección social y se ha abandonado a su suerte la oferta institucional. La ilusión educativa, se basa en la idea de que el incremento de la escolaridad significa, en sí mismo, una mayor acumulación de capital humano que potenciará a los pobres para salir, por ellos mismos, de la situación de rezago y carencias. De acuerdo con los autores, la calidad de la oferta educativa es considerada prácticamente como algo dado.

La Cepal (2010) señala que la región no ha logrado transformar el sistema educativo en un mecanismo potente de igualdad de oportunidades. Las dife-

rencias de acceso de niños y niñas al sistema y entre estratos socioeconómicos no son significativas en el nivel primario, pero el acceso al sistema educativo no asegura una adecuada progresión y, principalmente, la conclusión de la enseñanza primaria, existiendo problemas de rezago y deserción escolar. Las diferencias de género, según el nivel socioeconómico y el área geográfica, entre otras, se empiezan a visualizar cuando se examinan los niveles de conclusión educativa. Solo 2 de cada 100 niños y niñas del quinto quintil de ingreso no culmina la primaria, mientras que 12 de cada 100 no lo hacen, entre los que provienen de los estratos más pobres.

En el nivel secundario, su acceso y la progresión oportuna en él, es bastante menor que en la enseñanza primaria y la situación entre países es más heterogénea: la tasa neta de asistencia en este nivel llega al 88 %, en comparación con el 97 % en primaria. Por otra parte, el rezago escolar se acumula y se acrecientan las desigualdades socioeconómicas, por área geográfica y según el origen étnico. Un niño perteneciente a un hogar con bajo clima educativo tiene 10 veces mayor probabilidad de rezagarse que uno proveniente de un hogar con buen clima educativo. Así, en términos de conclusión educativa del ciclo inferior de enseñanza secundaria se observan diferencias según, si los jóvenes provienen de hogares pobres o no pobres: un 52 % en comparación con un 82 % (Cepal 2010). La oferta educativa está atravesada por una segmentación y estratificación de la calidad del propio sistema, según el origen socioeconómico de los estudiantes. La reproducción de las desigualdades no ocurre porque unos accedan y otros no a la educación formal, sino porque acceden pero de manera diferenciada, según cuánto aprenden y cuánto logran avanzar en el sistema. El sistema educativo no consigue disociar los logros de los niños y los jóvenes de las condiciones diferenciales de origen con que llegan a dicho sistema (Cepal 2010).

A estas ilusiones mencionadas, es necesario agregar la derivada de la distancia entre las familias imaginadas y las familias reales. Así, se suponen familias con capacidad para compatibilizar el empleo remunerado y el no remunerado y con competencias suficientes para una inserción en el mercado de trabajo, que signifique efectivamente (considerando ingresos

y condiciones de trabajo) una distancia con las transferencias asistenciales.

Como fuera indicado, se viene instalando una dinámica que en la atención a la pobreza, considera escasamente al entorno en el cual se desarrollan los PTC y —ante los resultados que estos programas expresan en relación con sus ambiciosos objetivos— vuelve a centrarse en la política asistencial. Esta escasa consideración del entorno en el cual se desarrollan los PTC, genera dos dificultades sustantivas. Por una parte, un descuido de las transformaciones que, en esas esferas, son necesarias producir para que los objetivos planteados puedan ser alcanzados. Si los Estados no avanzan en la reducción de las desigualdades estructurales y de las asimetrías existentes en el mercado de trabajo, en el acceso a la protección social y a servicios de cuidado —entre otros aspectos—, y dejan que sean los mercados o las familias los que se hagan cargo y absorban los riesgos, pocos serán los chances de modificar la rígida secuencia de desigualdad presente en la región (Cepal 2012).

Pero, además, la no consideración del entorno refuerza una visión de la pobreza, colocada en las características de las personas y familias pobres, aisladas de la dinámica social de la que son parte y que explica y refuerza sus terribles condiciones de vida. El fantasma del mal pobre que atraviesa la historia de la asistencia, se actualiza de la mano de estos programas y fundamentalmente en contextos económicos y sociales con mejoras en algunos indicadores sociales, que vuelven más fácil la idea de que no progresa quien no quiere. Sin embargo, la realidad indica que las mejoras en algunos indicadores sociales, siguen escondiendo profundas desigualdades, que continúan haciendo de la vida de los más pobres, una realidad plagada de dificultades, incertidumbres y desigualdades.

Si la política asistencial se aísla del régimen de bienestar en el que se desarrolla, necesariamente termina vigorizando el proceso de individualización de la problemática y la respuesta. Y esto aun y a pesar de retóricas que, incluso, en la fundamentación de esta actuación pública, señalen la importancia del entorno. Si después esto no es considerado en la práctica concreta de las políticas públicas, se terminará reforzando una mirada y una práctica que privilegian al

sujeto en la explicación y solución de la realidad en la que se encuentra.

Este reforzamiento de la mirada sobre las características de las familias pobres, que surge de la escasa consideración del entorno en el que transcurre la vida de estas poblaciones y en el cual se espera desarrollar las promesas de la política asistencial, se amplifica por las propias características de la política asistencial, tal como lo señaló Castel (2004 y 2009).

Los PTC y, en general, la política asistencial no se ubican en una lógica de derechos. Es una prestación que debe merecerse (más allá del merecimiento derivado de las terribles condiciones de existencia) y por la cual se debe dar algo a cambio. Esto hace que, pese a la retórica de derechos, estas prestaciones no contribuyan a la consolidación de derechos ciudadanos. No se trata de un derecho a ser socorrido, a partir de entender que el estar en esta situación responde a construcciones sociales y no a decisiones individuales.

Se apela a la autonomía sin la suficiente problematización de lo que esta implica. El desarrollo de un individuo autónomo solo es posible por la construcción colectiva de respuestas a la inseguridad social. La existencia del individuo autónomo se deriva de esta realidad, no la preexiste. Sin embargo, es el miedo a la dependencia del Estado lo que se amplifica, y se instala una tensión propia de la política asistencial: la intención de autonomía por fuera de la propia prestación. La autonomía solo es posible cuando hay control —cierto control al menos— y previsibilidad sobre la respuesta a los riesgos sociales y tal como lo describe Castel (2004 y 2009), las poblaciones beneficiarias de la asistencia son justamente aquellas con escaso control sobre gran parte de la propia existencia. Asumiendo su lugar subsidiario, la política asistencial debería ponerse al servicio de esto (y, así, instalarse como derecho) y no pretender que se desarrolle al margen de ella.

Al respecto, Procacci (1999, 29) señala que si no se excluye a nadie, sino que se trata a todos como ciudadanos, las condiciones de independencia que exigen el estatus de ciudadanía pasan a convertirse en un problema público. La ciudadanía restaura la reciprocidad al margen de las normas que rigen el mercado, en el que se regula mediante un intercambio de dinero

y servicios, y al margen de las relaciones familiares en las que lo que regula es la ayuda mutua. Pero también fuera del ámbito de la caridad, en la que no existe ninguna reciprocidad. Esto exige que la sociedad haya reconocido ciertos niveles de vida que son imprescindibles, independientemente del poder de negociación del individuo. Al formularse, en términos de derechos, las dependencias a las que se pretende dar solución se transforman en condiciones para la autonomía.

Así, estas nuevas formas de actuación instalan una tensión entre una finalidad sociopolítica y un modo de tratamiento psicorrelacional y declaran promover la integración social de los beneficiarios, pero bajo la forma de un problema soportado por individuos y trabajando en su economía personal. La mayoría de los nuevos usuarios tienen necesidad de un servicio porque están en una condición social insostenible, más que por el hecho de sufrir un déficit personal, pero se instala la propensión a buscar en el propio individuo, tanto las razones de esa situación como los recursos que se requieren para solucionarla. Así, se corre el riesgo de culpabilizarlo al imputarle la responsabilidad de su situación que, precisamente, remite a dinámicas sociales y económicas de las que no es responsable (Castel 2009). Y esto no solo desde la lógica y filosofía de la política tal y como aquí se analizó, sino también a partir y luego de su puesta en práctica. La mirada sobre el individuo que da origen a la política volverá sobre él, al no poder comprobarse los compartibles (pero no realizables) objetivos que la política asistencial (fuertemente autocentrada en sí misma) plantea.

En síntesis, si se comprende que la existencia de un individuo autónomo y una sociedad de semejantes depende —aunque no exclusivamente, pero sí relevantemente— del avance sustantivo en la reducción de la inseguridad social, es necesario tener claro que esta no se deriva de la política asistencial. Si es desde ahí que se espera y desde ahí que se trabaja, se está —lamentablemente— pidiendo peras al olmo.

Referencias bibliográficas

- Barba Solano, Carlos. 2009. “Reforma social y ciudadanía social en América Latina durante los años noventa: una perspectiva comparada”. *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*, 51-83. Carlos Barba Solano (comp.). Buenos Aires: Clacso.
- Barba Solano, Carlos y Enrique Valencia Lomeli. 2011. “Hipótesis no comprobadas y espejismos de las transferencias monetarias condicionadas”. *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, 195-223. Carlos Barba Solano y Néstor Cohen. (comps.). Buenos Aires: Clacso.
- Castel, Robert. 2004. *La inseguridad social, ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Castel, Robert. 2009. *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Cecchini, Simone y Aldo Madariaga. 2011a. *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal - ASDI.
- Cecchini, Simone y Aldo Madariaga. 2011b. *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: Cepal - GIZ
- Cepal. 2010. *Panorama social de América Latina, 2009*. Santiago de Chile: Cepal.
- Cepal. 2012. *Eslabones de la desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social*. Santiago de Chile: Cepal.
- Cepal. 2013. *Panorama social de América Latina 2012*. Santiago de Chile: Cepal.
- Draibe, Sonia y Manuel Riesco. 2009: “El Estado de bienestar social en América Latina. Una nueva estrategia de desarrollo”. *Documento de Trabajo n.º 31*. Madrid: Fundación Carolina.
- Filgueira, Fernando. 1998. “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo y ciudadanía estratificada”. *Ciudadanía y política social*, 71-116. Brian Roberts (ed.). San José: Flacso - SSRG.
- Filgueira, Fernando. 2001. “Between a rock and a hard place. Construyendo ciudadanía social en América Latina”. *Ciudadanía en tránsito. Perfiles para el debate*, 141-163. Laura Gioscia (comp.). Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Ediciones de la Banda Oriental.
- Paz, Jorge Augusto. 2010. *Programas dirigidos a la pobreza en América Latina y el Caribe. Sustento teórico, implementación práctica e impactos sobre la pobreza en la región*. Buenos Aires: Colección Clacso - CROP.
- Procacci, Giovanna. 1999. “Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los estados de Bienestar”. *Ciudadanía:*

justicia social, identidad y participación, 15-44. Soledad García y Steven Lukes (comps.). Madrid: Siglo XXI Editores.

Soldano, Daniela y Luciano Andrenacci. 2005. “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, 17-79. Luciano Andrenacci (comp.). Buenos Aires: Universidad General Sarmiento, Prometeo Libros.

Uribe Gómez, Mónica. 2011. “Introducción”. *Los vaivenes de las políticas sociales en Argentina, Colombia, Chile, México y Uruguay: ¿Neo o posneoliberalismo?* Mónica Uribe Gómez (coord.). México: Editorial Porrúa México, Universidad de Guanajuato.

Material en línea

Repetto, Fabián. 2010. “Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos”. *Revista del CLAD*, 47. www.clad.org (15 de febrero del 2012).

Serrano, Claudia. 2005. *La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina. Serie Mujer y Desarrollo* 70. Santiago de Chile: Cepal. www.eclac.cl (20 de mayo del 2011).

Villatoro, Pablo. 2007. *Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras*. Santiago de Chile: Cepal. <http://www.eclac.cl> (20 de mayo del 2011).