

COLECCIÓN

ACTAS

Workshop

Protección social y pobreza

Abordando la multidimensionalidad
del problema

[16 y 17 de mayo de 2024]

Fascioli, Ana

Protección social y pobreza : abordando la multidimensionalidad del problema / Ana Fascioli ; Julián Reyes ; Compilación de Facundo García Valverde ; Laura Golbert. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : IICSAL, 2025.

Libro digital, PDF - (Actas ; 3)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN: 978-631-90015-2-5

1. Pobreza. 2. Protección Social. I. Reyes, Julián II. García Valverde, Facundo, comp. III. Golbert, Laura, comp. IV. Título.
CDD 301.072

Instituto de Investigaciones Sociales de América Latina (IICSAL), Flacso-CONICET

Directora: Mercedes Isabel Botto

Vicedirectora: Laura Golbert

Tucumán 1966, Ciudad de Buenos Aires, Argentina

E-mail: iicsal@flacso.org.ar

Comité organizador: Laura Golbert, Facundo García Valverde y Mercedes I. Botto.

Editora: Emilce Paz

Diseño de cubierta y maqueta de interiores: di Nápoli Estudio 360

Maquetación de interiores: Héctor Di Gloria



Algunos derechos reservados. Esta publicación y sus contenidos se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-no comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial.

El contenido de esta publicación no puede utilizarse con fines comerciales.

ISBN 978-631-90015-2-5

C O L E C C I Ó N

ACTAS

Workshop

Protección social y pobreza

Abordando la multidimensionalidad
del problema

[16 y 17 de mayo de 2024]

Índice



Introducción

1. Parentalidades acompañadas desde el Estado: el caso de Uruguay

●
Dra. Ana Fascioli
Universidad de la República
anacfascioli@gmail.com

Lic. Julián Reyes
Universidad de la República
julian.reyes@cienciassociales.edu.uy

- Resumen
- Presentación
- Antecedentes
- Marco teórico
- Hallazgos
- Conclusiones
- Referencias bibliográficas

2. Justificación normativa, crítica del poder y aporofobia en Rainer Forst: sus éxitos y sus límites

●
Dr. Francisco Jozivan Guedes de Lima
UFPI/CNPq/Brasil
Jozivan2008guedes@gmail.com

- Resumen
- Introducción
- Rainer Forst y la justificación normativa como crítica del poder arbitrario y de la dominación injusta
- La crítica de S. Caney y la contracrítica de Forst
- Conclusión
- Referencias bibliográficas

3. Pensar las condicionalidades en sociedades con altos niveles de pobreza y exclusión

●
Dr. Manuel Basombrío
EEyN – UNSAM
mbasombrio@unsam.edu.ar

- Resumen
- Introducción
- Las objeciones a las condicionalidades
- ¿Qué hacer frente a los altos niveles de pobreza y exclusión?
- Referencias bibliográficas

4. Transferencias de ingresos para personas “en edad de trabajar”. Dos décadas de programas sociales en Argentina

Dra. Pilar Arcidiácono
CONICET/UBA
pilar.arcidiacono@gmail.com

Dr. Gustavo Gamallo
UBA/Facultad de Ciencias Sociales
ggamallo@sociales.uba.ar

- Resumen
- Introducción
- Nuevo escenario laboral. La respuesta de los programas concatenados
- Clave de lectura para dos décadas de programas sociales
- Reflexiones finales
- Referencias bibliográficas

5. Un examen de las políticas de activación del mercado laboral desde la igualdad de oportunidades

Dr. Cristián Augusto Fatauros
IDEJUS (CONICET – UNC)
fatauros.cristian@gmail.com

- Resumen
- Introducción
- I. Tipos de igualitarismo
- II. Objeciones sobre las condicionalidades
- III. Objetivos, directrices y principios
- IV. Breve caracterización del programa de acceso al primer empleo
- V. Condicionalidades para los empleadores
- VI. Reflexiones finales
- Referencias bibliográficas

6. Entre la necesidad y la vergüenza. Los desafíos emocionales de la protección social y el potencial de las narraciones

Dra. Helena Modzelewski
Universidad de la República
helena.modz@gmail.com

- Resumen
- Introducción
- 1. La noción de estigma
- 2. Lo infame de la estigmatización social
- 3. Estrategias públicas para contrarrestar el estigma social
- Referencias bibliográficas

7. Medir a pobreza: linhas, abordagens e indicadores



Mag. Samuel Maia
Gdo. y Mag. en Filosofía, Doctorando
en Economía en el Centro de Desarrollo
y Planificación Regional, Facultad de
Ciencias Económicas, UFMG
samuelmaia@cedeplar.ufmg.br

- Resumo
- Introdução
- 1. Linha de pobreza
- 2. Abordagens na mensuração da pobreza
- 3. Conclusões
- Referências

8. La inversión en capital humano como meta. Aproximaciones a los fundamentos esenciales de los programas de transferencias de ingreso



Dr. Marcelo Salas
Flacso Argentina

- Resumen
- Introducción
- El concepto de capital humano en los PTC
- El marco teórico: Neo-institucionalismo sociológico
- Homogeneización y legitimidad
- Caso de estudio: PROGRESA-Oportunidades en México
- Caso de estudio: Bolsa Familia en Brasil
- Caso de estudio: Programa Chile Solidario y Programa Puente
- Caso de estudio: Familias por la Inclusión Social en Argentina
- Conclusiones
- Referencias bibliográficas

9. Pobreza y necesidades. Una mirada desde Brasil

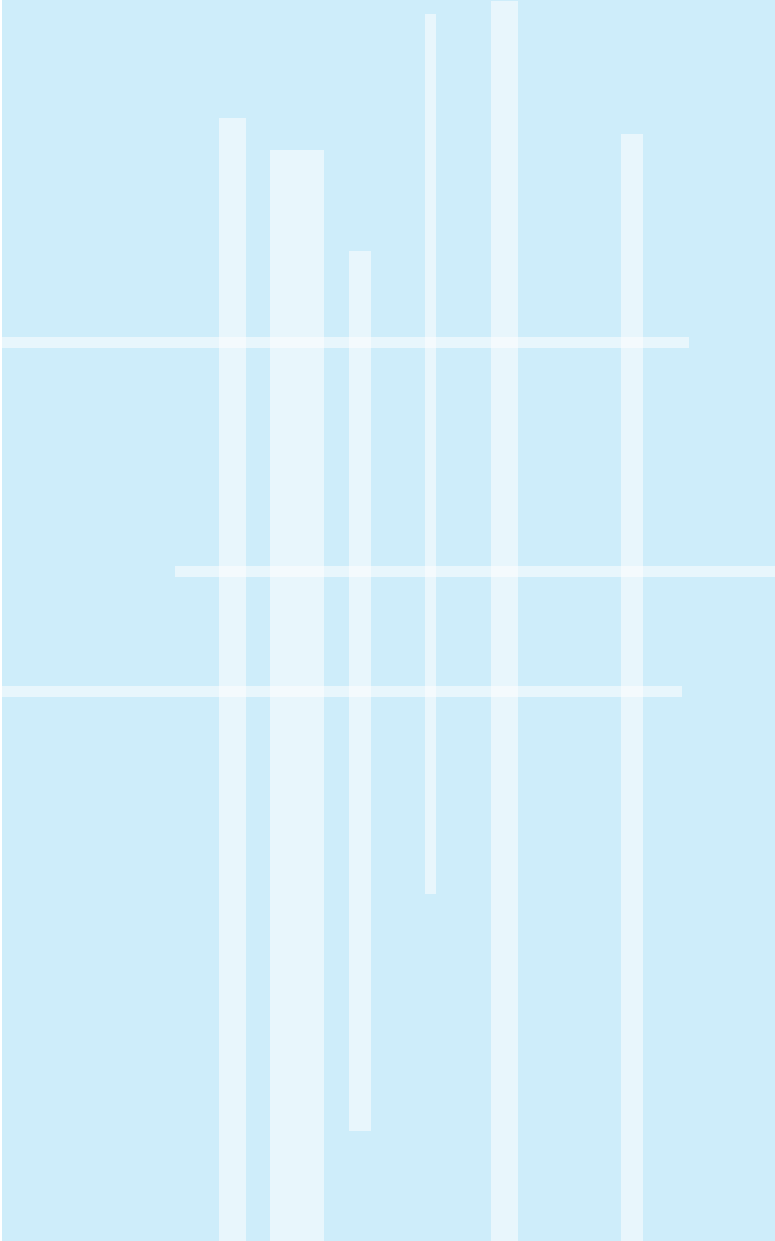


Alessandro Pinzani
UFSC/CNPq/SSSUP
alessandro@cfh.ufsc.br

- Resumen
- Introducción
- Antecedentes de la pobreza en Brasil
- Gramática de derechos y de necesidades
- Reflexiones finales
- Referencias bibliográficas



Introducción



En nuestro continente, la asistencia social estatal hacia los individuos en situación de pobreza se ha caracterizado por ser escasa, fragmentada y dependiente de jerarquías de poder altamente influenciadas por el género, la raza y la condición laboral. Sin embargo, en los últimos años, la región se convirtió en una especie de laboratorio a cielo abierto de un conjunto de intervenciones sociales, aplicadas con una justificación, estructura y diseño similares.

Las transferencias monetarias condicionales se transformaron en un lenguaje común de asistencia y combate a la pobreza de ingresos que se expandió a casi todos los países de la región y que, actualmente, han sido adoptadas por un número importante de países de ingresos medios y bajos en el mundo.

Ese lenguaje común fue forjado tanto por estructuras disciplinares (como la economía conductual y las teorías de capital humano) como por un entramado institucional que ofrecía asistencia técnica, financiación y robustez comparativa a través de los informes del Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En particular, en nuestro continente este paradigma condicional se vinculó al requisito de certificar la realización de tareas de cuidado como forma de reciprocitar una transferencia monetaria estatal. Si bien cada programa específico tiene distintas trayectorias políticas internas y formas de implementación, una de las razones fundamentales para su elección tuvo que ver con perseguir, por un lado, los objetivos de aumentar la tasa de inversión en capital humano de generaciones futuras y, por otro lado, alcanzar una supuesta mayor eficiencia en el combate de la pobreza, al atacar los mecanismos causales de la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Esta reconversión condicional de la protección social ha sido ampliamente discutida por diferentes disciplinas sociales y humana en los últimos treinta años. A pesar de estos análisis y de su comparabilidad internacional, ciertas variables exógenas exigen un replanteo de las preguntas a analizar y de los problemas a considerar. Por un lado, la región ya se encuentra muy lejos de los elevados precios internacionales de los recursos naturales que caracterizaron la primera década del nuevo milenio, en la que se expandieron este tipo de transferencias. Este rol subordinado y dependiente de los mercados latinoamericanos produjo que se vuelvan a discutir limitaciones presupuestarias nacionales dedicadas a la protección social no contributiva. Por otro lado, América Latina también se aleja velozmente de la preponderancia de gobiernos progresistas o de centro izquierda, girando a posiciones más bien moderadas o directamente extremas, como el caso actual argentino o el gobierno bolsonarista de Brasil. De esta manera, una nueva coyuntura económica y política es enfrentada con las mismas herramientas de protección social a pesar de que, incluso con disminuciones temporales de los niveles de pobreza, continúe manteniendo amplios sectores de la población en condiciones de pobreza.

Estas actas reflejan las reformulaciones de los problemas y de las respuestas que se expusieron en el Workshop internacional "Protección social y pobreza: abordando la multidimensionalidad del problema", llevado a cabo durante mayo del año 2024. La profundidad del desafío impuesto por esta nueva coyuntura demandó que el evento y su Comité Organizador, integrado

por Laura Golbert, Facundo García Valverde y Mercedes Botto, debiera tomar dos decisiones significativas.

En primer lugar, descartó una aproximación unidisciplinar y, en cambio, convocó a destacados investigadores de diferentes disciplinas sociales y humanas. Así, por ejemplo, se consideró que la profundidad de la reflexión politológica sobre la estabilidad del paradigma condicional a pesar de los cambios ideológicos en los gobiernos latinoamericanos se vería fuertemente enriquecida por su entrecruzamiento con una discusión sobre la justificación filosófica de tales medidas. Al mismo tiempo, se apostó a que las reflexiones sociológicas sobre las identidades que este paradigma impone sobre los y las beneficiarias se verían fortalecidas por las propuestas que incorporan variables relacionales (como la estigmatización y la propensión a la vergüenza) en las medidas econométricas de la pobreza multidimensional.

En segundo lugar, también rechazó adoptar un acercamiento nacional a un único programa de combate a la pobreza, sino que, por el contrario, fomentó la comparación, intercambio y diálogo sobre las diferentes experiencias en el continente. Una de las razones de la vasta literatura sobre la protección social reciente ha sido que, por compartir un enfoque teórico y ciertas reglas de diseño general, es posible cierta comparabilidad internacional. Así, el evento contó con presentaciones que analizaron políticas, prácticas y mediciones de Argentina, Uruguay, México y Brasil.

Estas dos decisiones metodológicas fueron permitidas por la cooperación entre el Instituto de Investigaciones Sociales de América Latina (IICSAL; Flacso-CONICET) y el Programa de Desarrollo Humano de FLACSO. Tal cooperación construyó, precisamente, un espacio organizativo e institucional generoso para esta iniciativa, a través de la colaboración técnica, financiera y logística, como así también de la difusión de la actividad. De esta manera, algunas de las mesas del evento fueron co-organizadas y compartidas con los asistentes a los Seminarios de Integración de la Maestría en Desarrollo Humano y de la Maestría en Políticas Sociales de la FLACSO. Por otro lado, el IICSAL coordinó generosamente la publicación de las presentes actas, invitando a los y las autoras a enviar sus contribuciones, y contiene las ponencias de quienes las enviaron para su publicación. Este volumen de actas se suma, así, al esfuerzo coordinado del IICSAL en ofrecer los resultados de las investigaciones y los intercambios científicos a la comunidad científica en general, a través de iniciativas *open-access* y digitales, tales como la Colección Actas, que comenzara en el año 2023 con el

título *Migración venezolana: entre el éxodo y el acceso a derechos en Sudamérica*.

El evento se realizó durante dos días en la sede de FLACSO, en la Ciudad de Buenos Aires, de modo híbrido, con una presencia promedio de veinticinco asistentes a lo largo de sus dos jornadas. Además de las mesas de apertura y de cierre, el evento estuvo estructurado en cuatro mesas cada dos días, en las cuales se privilegió la discusión y el intercambio con los y las asistentes sobre la presentación de las y los ponentes. En la mesa de presentación, Pablo Vinocur, director del Posgrado en Desarrollo Humano de FLACSO Argentina y co-coordinador del área de Desarrollo Humano y Salud, y Mercedes Botto, directora del IICSAL, remarcaron la relevancia académica y política de la problemática del workshop en el contexto global, regional y nacional, el cual se encuentra caracterizado por la crisis de la democracia liberal y la pérdida de puestos de trabajo e incremento de la concentración económica y la pobreza.

A grandes rasgos, los trabajos presentados en este volumen pueden clasificarse según dos grandes objetivos de investigación: aquellos que evalúan o diseñan innovaciones conceptuales para comprender la complejidad de los fenómenos de la pobreza multidimensional y aquellos que ofrecen o bien nuevos análisis de tendencias políticas y económicas de la región o bien que presentan nuevos instrumentos para diagnosticar y mensurar variables y dinámicas relevantes para la pobreza. Dentro del primer grupo de trabajos, puede distinguirse, asimismo, dos subgrupos: por un lado, aquellos que presentan innovaciones conceptuales sobre políticas de mitigación de pobreza y sobre el propio concepto de pobreza y, por otro lado, trabajos con una ambición aplicada de conceptos teóricos. Por ejemplo, pertenecen a este primer subgrupo "Justificación normativa, crítica del poder y aporofobia en Rainer Forst: sus éxitos y sus límites", escrito por Francisco Jozivan Guedes de Lima de la Universidad Federal do Piauí, Brasil, en el que se evalúan las potencialidades y limitaciones del criterio de justificación normativa ofrecido por el teórico crítico Rainer Forst. De acuerdo con el autor, esta propuesta es valiosa, aunque resulta limitada en contextos donde importantes sectores de la sociedad están en condiciones de pobreza. Este "déficit socio-redistributivo" sería el responsable por no poder captar adecuadamente la presencia de la pobreza y de actitudes aporófobas, lo cual resultaría en un menor grado de inclusión y liberación para esos sectores. En "Pensar las condicionalidades en sociedades con altos niveles de pobreza y exclusión", escrito por Manuel

Basombrío de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina, se identifican cuatro objeciones normativas típicas a las condicionalidades conductuales que se realizan a la protección social no-contributiva. De acuerdo con el autor, la evaluación de estas objeciones necesariamente debe ser compleja, ya que no sólo puede consistir en argumentos normativos acerca de prioridades generales, sino que también debe incluir tanto datos contextuales como costos de aplicación, efectos sobre los menores y efectos sobre el mercado de trabajo.

"Un examen de las políticas de activación del mercado laboral desde la igualdad de oportunidades" es presentado por Cristián Augusto Fatauros de la Universidad Nacional de Córdoba. En el texto, el autor evalúa políticas de activación laborales focalizadas en la población joven y establece condiciones y requisitos para que las objeciones típicas contra estas políticas (discriminación, paternalismo o perfeccionismo, y menosprecio) tengan algún peso normativo significativo. Para dar estas respuestas, el autor considera necesario tener en cuenta al menos tres dimensiones interrelacionadas de las políticas: la legitimidad, su objetivo puntual y qué derechos se estarían promoviendo para esta población en particular.

Helena Modzelewski, de la Universidad de la República de Uruguay, presenta en su texto "Entre la necesidad y la vergüenza. Los desafíos emocionales de la protección social y el potencial de las narraciones", una peculiar combinación entre la discusión sobre el rol que la literatura puede tener en la formación moral de los ciudadanos y ciudadanas y la muy probable estigmatización de los y las beneficiarias de la protección social no-contributiva. La autora ofrece un modelo donde ese estigma pueda ser debilitado a través de narraciones e imágenes que incluyan el punto de vista de los sujetos de protección y de la promoción de compasión con la vulnerabilidad humana.

Samuel Maia, de la Universidade Federal de Minas Gerais, presenta su capítulo "Medir a pobreza: linhas, abordagens e indicadores". El autor trata de dar un sentido práctico a la controversia inacabable sobre las formas de identificar y medir pobreza; si bien puede reconocerse cierta primacía de las mediciones basadas en recursos, se intenta mostrar que no debería descartarse una medición de pobreza en concreto por no representar o identificar una dimensión importante de la pobreza; más bien, considera que la profundización de la pluralidad de métricas y variables es la forma adecuada de dar cuenta del carácter multidimensional de la pobreza.

Con respecto a aquellos trabajos que aplican conceptos para obtener un análisis más informado de situaciones y contextos, pueden hallarse los trabajos de Ana Fascioli y Julián Reyes, y Alessandro Pinzani. En “Parentalidades acompañadas desde el Estado: el caso de Uruguay”, escrito por Ana Fascioli y Julián Reyes de la Universidad de la República de Uruguay, se analizan tres programas sociales de acompañamiento familiar en Uruguay, en el marco de las iniciativas Uruguay Crece Contigo (UCC), Cercanías y el Plan de Centros de Atención a la Infancia y a la Familia (CAIF). En ellos, según el y la autora, puede identificarse, tanto conceptual como sociológicamente, la dependencia y el apoyo de una concepción filosófica custodial de la parentalidad, que da prioridad a deberes parentales sobre derechos y que estructura una relación liberal igualitaria entre el Estado y las familias.

Alessandro Pinzani, de la Universidade Federal de Santa Catarina de Brasil, propone en “Pobreza y necesidades. Una mirada desde Brasil” una revitalización de la defensa del concepto de necesidades como concepto apropiado para reconocer una diferencia relevante al interior del grupo social considerado pobre en Brasil. De acuerdo con el autor, la primera categoría debe incluir el grupo del precariado, cuya pérdida de derechos es percibida y legitimada como una falta de competitividad individual o de circunstancias negativas y, por lo tanto, resulta en un concepto estrictamente relacionado con la estructura del capitalismo; por su parte, la segunda categoría representaría a quienes viven en áreas rurales o en las periferias urbanas, que han sido tradicionalmente excluidos de la actividad económica y social y para quienes el concepto de necesidades sería una representación más adecuada de sus intereses.

El segundo grupo de trabajos se propone ofrecer nuevos análisis de tendencias políticas y económicas de la región o bien presentan nuevos instrumentos de evaluación y medición de la pobreza. En “Transferencias de ingresos para personas ‘en edad de trabajar’”. Dos décadas de programas sociales en Argentina”, Gustavo Gamallo y Pilar Arcidiácono de la Universidad de Buenos Aires, Argentina, reconstruyen las diferentes intervenciones políticas en Argentina sobre los grupos que quedan fuera del mercado laboral, a pesar de pertenecer al grupo etario asociado con el trabajo como actividad principal. Por un lado, muestran que esas intervenciones han crecido en magnitud (si bien

con una importante resistencia de otros sectores poblacionales), pero que, por el otro, esas intervenciones no han sido capaces ni de detener un ciclo de empobrecimiento masivo y persistente ni de contribuir a que el trabajo formal vuelva a ser el medio típico de integración social.

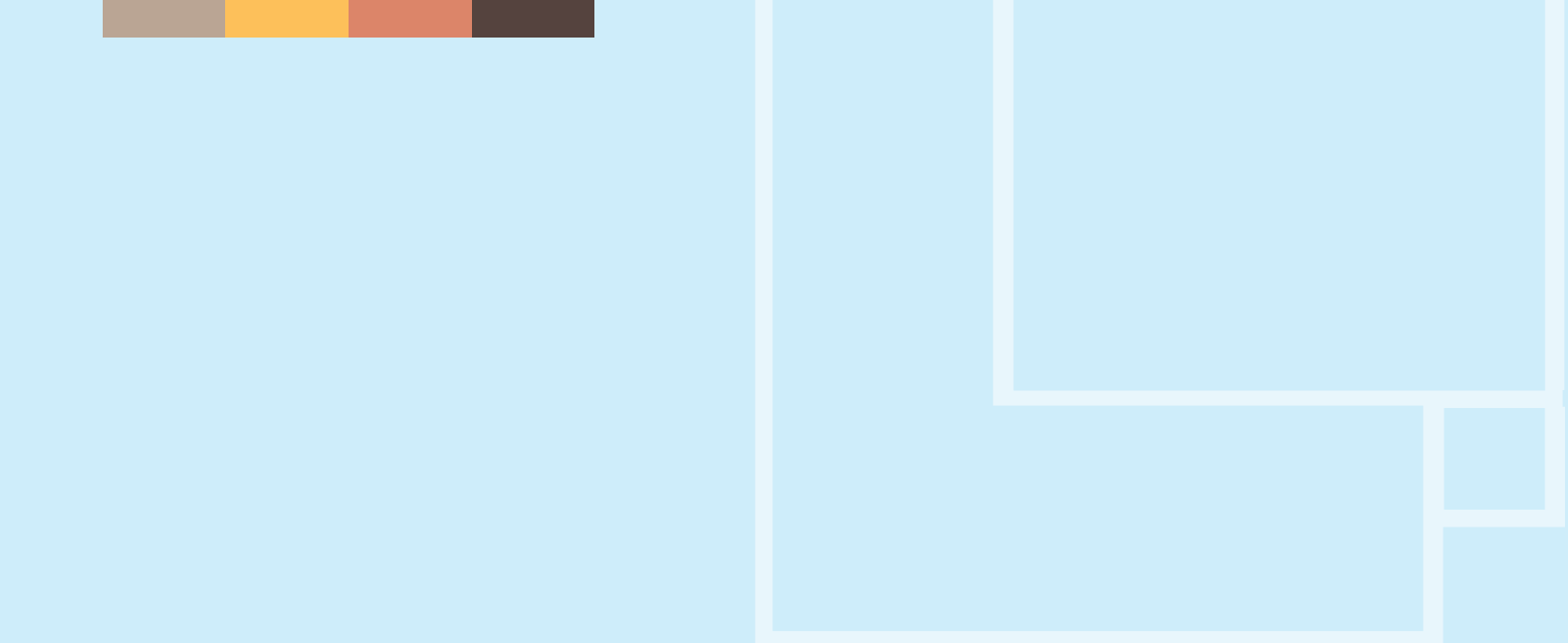
Por su parte, Marcelo Salas, de FLACSO, sede Argentina, colabora con su texto “La inversión en capital humano como meta. Aproximaciones a los fundamentos esenciales de los programas de transferencias de ingreso”. Allí, adoptando teorías de estudios organizacionales, sus procesos de institucionalización y de justificación, ofrece un marco explicativo a la replicación del paradigma condicional en la protección social en el continente. De acuerdo con el autor, ese marco lo habilita a concluir que la replicación permite —y es permitida por— un campo organizacional que legitima la acción de profesionales, agencias estatales, organismos internacionales, de la academia y de organizaciones de la sociedad en la cuestión de la mitigación de la pobreza. Como cierre del Workshop, Facundo García Valverde y Laura Golbert realizaron un resumen de algunos de los temas que se debatieron en los dos intensos días de las jornadas. Al mismo tiempo, resaltaron la importancia de continuar con estas reflexiones de manera conjunta y de construir nuevas redes de contactos e investigación entre proyectos sobre pobreza y protección social. En especial, señalaron que la búsqueda de nuevos herramientas teóricas para comprender la realidad latinoamericana y, en especial, la argentina, es crucial allí donde tanto la pobreza como las políticas dirigidas a ella se hacen progresivamente más individualista, disgregadoras de lo común y crueles.

Con esta publicación, el IICSAL espera seguir contribuyendo a la creación de conocimiento y al fortalecimiento de redes epistémicas comprometidas con los temas de relevancia académica y política, y con las políticas emancipatorias de los pueblos de nuestra América.

Laura Golbert
Vicedirectora del IICSAL (Flacso-CONICET)

Facundo García Valverde
Investigador y miembro del Consejo
Directivo IICSAL (Flacso-CONICET)

Diciembre 2024



Parentalidades acompañadas desde el Estado

El caso de Uruguay

Dra. Ana Fascioli

Universidad de la República
anacfascioli@gmail.com

Lic. Julián Reyes

Universidad de la República
julian.reyes@cienciassociales.edu.uy

R esumen

Esta ponencia comparte los hallazgos en relación a las concepciones sobre la parentalidad presentes en el diseño e implementación de tres programas sociales de acompañamiento familiar en Uruguay —Uruguay Crece Contigo (UCC), Cercanías y el Plan de Centros de Atención a la Infancia y a la Familia (CAIF)—. La investigación, de carácter cualitativo y exploratorio, involucró un marco teórico proveniente de la filosofía moral y política, junto a entrevistas semi-estructuradas y análisis documental. Se evidencia que subyace una concepción filosófica custodial de la parentalidad, que otorga prioridad normativa a los deberes parentales por sobre sus derechos, y que existe un relativo acuerdo sobre cuáles son las prácticas adecuadas de desempeño en el cuidado de los hijos e hijas, aunque sin ser señalados umbrales de suficiencia específicos.

Presentación

La investigación que estamos presentando se enmarca en el Grupo de Estudios de Familia de la Udelar, un grupo interdisciplinario financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica de Uruguay. Desde el grupo llevamos adelante el programa “Trayectorias familiares, dinámicas del bienestar y políticas públicas” y, dentro de dicho programa, esta investigación se ubica en la línea temática “ética de las relaciones familiares y políticas públicas”.¹

En esta ponencia se presentan los resultados de uno de los componentes de la investigación general, que tuvo por objetivo analizar los supuestos filosófico-normativos sobre la familia, la parentalidad y la relación entre Estado y familia de los programas sociales uruguayos CAIF, PAF-UCC y Cercanías, a partir de sus documentos y de los discursos de sus diferentes actores. En este caso, presentamos hallazgos relativos a la concepción de parentalidad presente en estos programas de acompañamiento familiar.

Los tres programas considerados son las principales políticas que ha llevado adelante el Estado uruguayo para acompañar a familias, en aras de mejorar los niveles de bienestar de sus integrantes, contemplando aspectos como prácticas de crianza o trabajo sobre vínculos familiares. En el caso del Programa de Acompañamiento Familiar de Uruguay Crece Contigo (en adelante: PAF-UCC) y Cercanías, se trata de programas relativamente recientes, iniciados en 2012, y con un fuerte componente focalizado: en familias con algún tipo de riesgo socio-sanitario en el primer caso, y en el contexto de pobreza e indigencia en el segundo. En ambos se trabajaba a través de intervenciones en los hogares por parte de duplas de técnicos/as de diferentes disciplinas. El primero, UCC, está orientado a la promoción de un entorno de bienestar para mujeres embarazadas y niños/as menores de 4 años; y el segundo, Cercanías, tenía como foco a la familia en su conjunto, con cualquier tipo de integración, y trabajaba en torno a siete dimensiones (educación, trabajo, identidad y hábitat, entre otras). La cobertura de UCC llegó a las 7000 familias (Marroig et al., 2007), y en el caso de Cercanías contó con hasta 2000 familias en simultáneo (Mides-Dinem, 2014), si bien dejó de funcionar en 2020. Por otro lado, el Plan CAIF (Centros de Atención a la Infancia y a la Familia) es de más larga data, y consiste en una red de 400 centros de cuidado que atienden

a cerca de 50.000 niños/as de entre 0 y 3 años, y que son gestionados por organizaciones de la sociedad civil que convenían con el Estado. La modalidad principal en CAIF es la intervención con los/as niños/as en los centros, y ocasionalmente también con las familias. El foco de nuestra investigación de CAIF está puesto en el proyecto Parentalidades Comprometidas, que desde 2018 pretende orientar en buenas prácticas de cuidado a los referentes adultos a través de talleres en los centros.

El diseño de la investigación fue cualitativo y exploratorio, y tuvo como técnicas entrevistas semi-estructuradas a actores involucrados, entrevistas de grupo semi-estructuradas y análisis documental. Se realizaron 9 entrevistas, 6 de ellas individuales y otras 3 grupales. De esta forma, se entrevistó a 4 directores/as, 2 supervisores/as, y 10 operadoras de los programas; completando un total de 16 actores involucrados. Además, se analizaron 30 documentos institucionales de los programas. El trabajo de campo del estudio se realizó entre 2020 y 2021.

Antecedentes

Los programas analizados forman parte de una nueva generación de políticas sociales en Uruguay, que acompaña una tendencia latinoamericana de la última década. Se trata de iniciativas orientadas a mejorar la situación de vida de las personas en el contexto de sus derechos y obligaciones familiares, y dan protagonismo a componentes socio-educativos hacia adultos cuidadores (Saraceno, 2022). En Brasil (“Brasil Sem Miséria”), México (“Contigo vamos por más”), Colombia (“UNIDOS”), Chile (“Chile Solidario”) y Uruguay se implementaron diversos programas que, como novedad, introdujeron el acompañamiento a las familias y, en algunos casos, el trabajo respecto a prácticas de parentalidad que se dan en los arreglos familiares desde operadores del Estado o de organizaciones sociales contratadas por el Estado. Ese trabajo de acompañamiento se realiza para que las familias beneficiarias tengan acceso a programas, prestaciones y servicios y, además, se instalen, fortalezcan o mejoren ciertas prácticas de crianza y/o el clima vincular en el hogar. También surgieron programas similares en Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Perú (Jara y Sorio, 2013).

En líneas generales los programas de acompañamiento familiar pautan su trabajo de intervención con las

¹ También colaboró en el equipo de investigación de dicha línea temática el Lic. Marcelo Castillo.

familias con metas de cumplimiento, en ocasiones ligadas al ejercicio de derechos básicos (cuidados, trabajo-ingresos, educación, salud, vivienda, identidad, recreación, etc.). Buscan posibilitar así el acceso a servicios públicos a los que antes las familias no accedían tales como consecución de documentos de identidad, vacunaciones, escolarización y/o acceso a centros de cuidado de los/as niños/as, adolescentes y cupos en programas de inserción y/o reconversión laboral o de trabajo protegido. A la vez, en aquellos programas que buscan incidir además sobre las prácticas parentales se realizan talleres, charlas, brindan materiales a los adultos (sobre cuidados, alimentación, etc.) para incidir en sus comportamientos cotidianos.

La literatura sobre estos programas en América Latina es incipiente, destacándose algunos trabajos analítico-comparativos sobre sus nociones de familia (Carrillo, Ripoll-Núñez y Schvaneveldt, 2012; Mora y Maestre, 2012), su nivel de consideración de la diversidad familiar (Moreno, Verde y González, 2022) y sus implicancias para la igualdad de género (González, 2015). Respecto a los programas uruguayos, si bien no se encontraron análisis filosófico-normativos de relevancia, sí pueden reseñarse algunas evaluaciones de impacto (Perazzo, Salas y Vigorito, 2016; Marroig et al., 2017), estudios sobre los modos de intervención familiar en Cercanías (Alliaume, Macció y Osorio, 2016), su perspectiva de género (Racine, 2020) y las tensiones dentro de UCC entre la perspectiva de género y el énfasis en la primera infancia (Balsa Ruella, 2015; Scavino Solari, 2015).

Marco teórico

Para el análisis de los supuestos filosófico-normativos de estos programas, se tomó como marco la literatura sobre parentalidad y ética de las obligaciones especiales, proveniente del ámbito de la filosofía moral y política. En las últimas décadas, la filosofía se ha detenido en problematizar el carácter moral y político de la parentalidad y las relaciones familiares, recogiendo aspectos que van desde un nuevo estatus moral de los/as niños/as hasta la reflexión feminista en torno a las relaciones de género en la familia.

Los miembros de una familia deben ser capaces de reconocerse éticamente como personas cuya integridad o dignidad debe preservarse —el campo de las obligaciones imparciales— y a la vez, reconocerse como sujetos únicos cuyo bienestar individual merece especial atención y cuidado, lo que da espacio a la

parcialidad y obligaciones morales especiales. Estas dos formas de reconocimiento, que deben darse a la vez, forman parte de la complejidad ética de la esfera familiar (Honneth, 2007; Anderson, 2004). Asimismo, tal complejidad normativa se expresa en otros aspectos: se trata de una esfera privada pero pública a la vez —en el sentido de sometida a la ley—, y un lugar de ejercicio de la autoridad en un vínculo asimétrico de cuidado, conviviendo sujetos autónomos y no autónomos. En este sentido, la familia tiene aspectos propios de una relación contractual y aspectos de pertenencia involuntaria y lealtades emocionales (Honneth, 2007; Nussbaum, 2000). Por otro lado, la nueva consideración jurídica sobre el estatus moral de niños y niñas y su lugar en la familia, que surge de la Convención de los Derechos del Niño de 1989, también implica una reflexión filosófica sobre la naturaleza y alcance de estos derechos y su cumplimiento (Brennan y Noggle, 1997; Archard y Macleod, 2002). Esta perspectiva puso un límite a los derechos de los padres/madres sobre los/as hijos/as, subrayando en cambio sus responsabilidades hacia el desarrollo infantil y la necesidad de considerar la autonomía progresiva del niño/a.

Al respecto de las concepciones de parentalidad, asumiendo que se trata no sólo de una cuestión biológica o social, sino de una relación normativa que genera o involucra problemas morales, el debate se encuentra centra en quién/quienes deben ser considerados padres/madres, y en base a qué, y b) qué derechos y responsabilidades establece la condición de serlo (Archard, 2010).

En este marco teórico, es una referencia ineludible la distinción de Michael Austin entre dos visiones de parentalidad: una propietarista y una custodial. La perspectiva propietarista de la relación parental se basa en el supuesto filosófico libertario de autoposesión y extensión creativa de sí mismo, por la cual los/as hijos/as son concebidos como propiedad de los padres/madres que han sido sus agentes creadores, y constituyen un componente de su plan de vida elegido. Por otro lado, la visión custodial presenta la parentalidad como una relación de custodia sobre los/as hijos/as. En palabras de Austin, “un custodio es alguien que ha sido encomendado con algo de gran valor que, estrictamente hablando, no pertenece al custodio” (2007, p.111). Desde esta visión, los padres tienen obligaciones morales, que involucran deberes negativos (como evitar el abuso físico y emocional y el adoctrinamiento) y deberes positivos, que incluyen la procura del bienestar material, la autonomía y el desarrollo moral de los/as niños/as. Para tal desarrollo, se entiende que una con-

dición relevante es brindar un ambiente emocional amoroso y estable (Austin, 2007).

Hallazgos

Como preámbulo a la exposición de nuestros hallazgos sobre la visión de parentalidad en los programas estudiados, entendemos necesario explicitar, aunque de manera sintética aquí, algunos elementos relativos a la noción más general de familia que presentan los tres programas. En todos los casos, se trata de una definición amplia, que considera a la familia como un grupo diverso que presenta hoy diferentes formatos de configuración, que es dinámico en el tiempo, y que involucra intereses no siempre coincidentes por parte de sus miembros. En este sentido, se visualiza la diferencia entre los intereses del mundo adulto, y los de los/as niños/as y adolescentes.

En cuanto a la visión de la parentalidad, puede decirse que un primer hallazgo consiste en que ninguno de los programas se inscribe en una lógica propietarista de los padres/madres sobre los/as hijos/as. En este sentido, los entrevistados y el contenido de los documentos oficiales coinciden realizando reiteradas menciones al tutelaje que el Estado debe garantizar, reaccionando ante situaciones como violencia, abuso o maltrato por parte de los padres. Es ilustrativa de esto la siguiente cita de una entrevistada:

Hay cosas que ya no dejamos pasar. Cuando vemos una situación de violencia ya entramos en contacto con, primero se cita a la familia, y se les habla no sé qué no sé cuánto, pero ya vamos preparando el informe para judicializar o para derivar [...]. No es solo negligencia de que, bueno, «me olvide de cambiarle el pañal y se paspó la cola». Es de todo: desde abuso, de exposición, explotación, de violencia, de todo, de abandono, de dejarlos solos muchas horas [...]. Ya cuando vienen a la primera entrevista y vemos que hay algo que no nos gusta, o que... No tiene que ver con el gusto, sino que nos hace ruido. Ya abrimos todos los ojos y decimos: "bueno, con esta familia vamos a tener que...". (Operadora de Plan CAIF).

En la misma línea, otra operadora de Cercanías también dio cuenta de la necesaria reacción ante algunas situaciones intolerables:

Nosotros trabajamos en base a acuerdos con las familias, bueno, siempre y cuando... También ahí se entra en conflicto cuando justo en esa familia se están vulnerando

derechos de los niños. [...] Ahí se entra en conflicto, en el sentido de que nosotros ante esas situaciones tenemos que dar alguna respuesta, hacer algo para que eso no siga sucediendo. (Operadora de Cercanías).

En los tres programas aparece una visión custodial, que pone foco en la responsabilidad o deberes parentales. Sin desconocer derechos de los padres, pero haciendo una mínima referencia a ellos, se enfocan prioritariamente en fortalecer la responsabilidad o deberes parentales, para que se cumpla con actividades que contribuyan a mejorar la situación de niños, niñas y adolescentes. Se trata por tanto de una mirada custodial que entiende valioso que los hogares accedan a una nueva mirada, más técnica, sobre lo que está pasando en el hogar. Es de esa forma que se busca que las familias tengan una mirada más rica sobre los problemas y circunstancias diversas que tienen que atravesar, a partir de la participación de "terceros", evitándose así una construcción limitada sobre la infancia y sus necesidades. Son ejemplo de ello las siguientes citas, provenientes de supervisoras de UCC y Cercanías:

Nosotros insistimos, y acá esto es más desde el paradigma de la intervención: se busca favorecer las prácticas de crianza, y lo que se busca favorecer es que las interacciones de esos referentes de crianza con esos niños sean por tanto significativas y que estimulen su desarrollo. (Supervisora de UCC).

Para mí es como fundamental trabajar con los adultos, en primera infancia me parece que es fundamental trabajar con adultos. Antes que con el bebe, que para mí todos los bebés nacen sanos, los enfermamos los grandes, esa es mi premisa" (Supervisora de Cercanías).

En el caso de CAIF, también está presente esta disposición a construir un vínculo horizontal y dialógico entre referentes familiares y técnicos de los programas, pero se evidencian también relaciones más jerárquicas y menos dialogantes entre algunos centros de atención y las familias. Esta tensión se da debido al carácter heterogéneo de las organizaciones sociales con las que el Estado convenía para la gestión de centros de atención del Plan CAIF.

De todas formas, en los tres programas se deja entrever una concepción de la crianza como práctica socialmente sostenida, a partir de que el foco se encuentre en fortalecer las habilidades y conocimientos del custodio. Esta requiere no solo el apoyo del Estado en algunas circunstancias, sino también de prácticas comunitarias de

apoyo. De esta forma, se promueve la idea y valor del autocuidado (“cuidarse para cuidar”) y se alude a la alta disponibilidad afectiva que supone criar y, por lo tanto, la necesidad de redes de apoyo y contención, como se ejemplifica en las palabras de estas entrevistadas:

La mayoría de las mujeres con las que trabajamos —porque la mayoría son mujeres— están bastante solas en la maternidad. Entonces a veces es importante también descubrir qué otras, qué personas hay también en el entorno que puedan apoyar o sostener ese maternaje. [...] Tiene que ver con hacer red, con el sostén social. (Operadora de UCC).

Se hacen actividades que les llamamos multifamiliares, que son las mismas familias que son todas beneficiarias, se trabajan hasta 30 familias al mismo momento, talleres o paseos recreativos, donde uno pueda enganchar y hacer el enlace entre ellos mismos, poder conocerse, saber que están en la misma, que se pueden acompañar, a ser más, como generar una solidaridad ahí más barrial. (Supervisora de Cercanías).

Llama la atención el relativo consenso que hay acerca de cuáles son prácticas de crianza positivas, y la orientación no punitiva y flexible con la que se persiguen las metas de mejora. Por otro lado, si bien los tres programas apuntan a este enriquecimiento de las habilidades custodiales, es diferente el énfasis que otorgan a las competencias parentales y difusión de “buenas prácticas”. Estas tienen un rol preponderante en CAIF y UCC, mientras que en Cercanías, cuyo foco es la familia en su globalidad y no solamente el desarrollo infantil, estas pautas de crianza tienen un lugar menos protagónico. Puede decirse que el trabajo de UCC, en relación a pautas de crianza y habilidades parentales, cuenta con un énfasis sanitario. Esto se debe al foco de este programa que, como se indicó en la introducción de este trabajo, fue respuesta a situaciones de riesgo socio-sanitario de mujeres embarazadas y sus hijos/as. Los contenidos de las orientaciones, por lo tanto, se vinculan a la alimentación en los primeros años de vida, patrones de sueño y estimulación oportuna.

En un sentido similar, en Plan CAIF también un lugar central cuestiones de desarrollo en la primera infancia. El programa de Experiencias Oportunas, por ejemplo, llevado adelante en los centros CAIF para referentes adultos de niños y niñas de 0 a 24 meses, realiza talleres semanales en los que se transmiten lineamientos psicopedagógicos y de cuidados. Asimismo, los centros a través de charlas, jornadas y otras instancias destinadas a todas las familias, trabajan en educación

emocional de los referentes, y en la contención de la práctica de crianza desde el punto de vista de las exigencias que supone para los adultos.

En el caso de Cercanías, al estar enfocado en acompañar a todos los miembros de la familia en diversas dimensiones del ejercicio de derechos, brinda de hecho menos espacio a la problemática específica de crianza de los/as niños/as en la familia o a la transmisión de pautas educativas.

Finalmente, un último conjunto de hallazgos se vincula al status moral de los/as niños/as. Los tres programas consideran a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, con independencia del rol que desempeñan los adultos en la garantía de esos derechos.

No obstante, parece darse una cierta disociación entre lo que “dicen” los documentos y cómo operan los programas. En términos meramente normativos se plantea a la infancia como sujeto de derecho y con cierta capacidad de «incidir» en las intervenciones/actividades que tienen que desarrollar.

Los CAIF y los CAPI, buscan desde sus acciones proteger y promover los derechos de los niños y niñas desde su concepción hasta los 3 años [...]. Alineados a la proclamación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN, 1989), desde los Centros se promueven intervenciones orientadas en el cuidado y educación del niño y su familia, en la promoción de sus derechos específicos garantes del bienestar (Inau, 2019, p.23).

No obstante, en la implementación de la intervención, en la medida que dos de los tres programas (CAIF y UCC) se enfocan en la primera infancia, termina primando la mirada de los adultos referentes y/o de los operadores. Esta tensión se expresa ejemplarmente en la siguiente cita:

Otorgar derechos a la infancia ha significado un lento proceso de desplazamiento generacional del poder —ubicado en el mundo adulto— hacia la infancia y adolescencia, razón por la cual la concepción del niño

pequeño como ser capaz de expresar opinión y participar en decisiones de su mundo de infancia, ha sido de las más difíciles de comprender y operacionalizar en la vida cotidiana y en los escenarios institucionales donde éste participa. A razón de su corta edad, la posibilidad de los adultos para comprender sus manifestaciones comunicativas (básicamente corporales) ha sido señalada por la Observación General Número 7 como la principal dificultad para garantizar el ejercicio de sus derechos. (Mides-Ucc, 2020, p. 18 y 19).

Conclusiones

A partir del análisis presentado de las entrevistas a los/as decisores y operadores/as de los tres programas que fueron objeto de la investigación, así como de la revisión de los documentos, pueden establecerse varias conclusiones respecto a las nociones de parentalidad implicadas en ellos.

Considerando la diferenciación de Austin (2007) entre una noción de parentalidad propietarista y una custo-

dial, creemos que la perspectiva normativa defendida por estos tres programas, y sus actores relevantes, puede asociarse a una visión custodial. Siendo los adultos referentes custodios vitales del desarrollo infantil, y asumiendo que la crianza es un desafío complejo, el Estado se involucra en un sostén y orientación de prácticas. Con diferentes énfasis, los tres programas buscan fortalecer los deberes y responsabilidades parentales, y consideran a los niños y niñas como sujetos de derechos.

Esta perspectiva normativa, no obstante, no está libre de tensiones en su ejercicio práctico. En este sentido, varias de las personas entrevistadas remitieron a los desafíos propios de establecer un vínculo horizontal entre técnicos y familias, en la difusión de buenas prácticas de crianza sin desconocer el saber de los propios referentes familiares. Por otro lado, también emergieron en las entrevistas, e incluso en los documentos, referencias a las dificultades para hacer efectiva la voz de los/as niños/as, particularmente en los primeros años de vida, a la hora de realizar abordajes familiares.

Referencias bibliográficas

Alliaume, I., Maccio, L. y Osorio, V. (2016). Pasos y huellas del Programa Cercanías en el Oeste Costero: reflexiones e interrogantes. *Fronteras*, 9, 105-119.

Anderson, J. (2004). Is Equality Tearing Families Apart?. En H. Anderson, E. Foley, B. Miller-McLemore y R. Schreiter (Eds.). *Mutuality matters. Family, faith and just love* (pp. 93-106). Rowman & Littlefield Publishers.

Archard, D. (2010). *Procreation and Parenthood: The Ethics of Bearing and Rearing Children*. Oxford University Press.

Archard y McLeod (2002). *The Moral and Political Status of Children*. Oxford University Press.

Austin, M. (2007). *Conceptions of parenthood*. Ashgate.

Balsa Ruella, S. (2015). La infancia primero: una prioridad del gobierno de Mujica. ¿Y la igualdad de género? Análisis del caso de Uruguay Crece Contigo. En Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales 1, Udelar, 65-90.

Brennan, S. y Noogle, R. (1997). *The moral status of children. Social theory and practice*, 23(1), 1-26.

Carrillo, S., Ripoll-Núñez, K. y Schvaneveldt, P.L. (2012). Family Policy Initiatives in Latin America: The Case of Colombia and Ecuador. *Journal of Child and Family Studies*, 21(1), 75-87.

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (Cncps). (2016). Cercanías. Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las capacidades familiares. Modelo de atención. Disponible en: <https://guiaderecursos.mides.gub.uy/85536/modelo-de-atencion>

González, C. (2015). Social Policies in Contemporary Latin America: Families and Poverty in the Social Protection Systems. *Soc. Sci.*, 4 (1), 134-147.

Honneth, A. (2007). Between Justice and Affection: the family as a field of moral disputes. En *Disrespect: The Normative Foundations of Critical Theory*. Polity Press, 144-162

Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (Inau) (2019a). *Parentalidades comprometidas con la Primera Infancia. Guía para facilitadores*.

Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (Inau). (2019b). *Parentalidades Comprometidas con la Primera Infancia. Cuaderno Familiar*.

Jara, P. y Sorio, E. (2013). *Análisis de modalidades de acompañamiento familiar en programas de apoyo a poblaciones vulnerables o en situaciones de pobreza*. BID.

Mora Correa, A.M., y Maestre Tobón, A.Y. (2012). Acompañamiento familiar: aportes a la estrategia en el programa «Medellín Solidaria». *Revista Trabajo Social*, 15, 11-31.

Marroig, A.; Perazzo, I.; Salas, G. y Vigorito, A. (2017). Evaluación de impacto del programa de acompañamiento familiar de Uruguay Crece Contigo. Iecon FCEA, Udelar.

Ministerio de Desarrollo Social - Dirección Nacional de Uruguay Crece Contigo (Mides-Ucc). (2020). Uruguay Crece Contigo. Programa de Acompañamiento Familiar. Protocolo de trabajo.

Moreno-Parra, L.V., Verde-Diego, C. y González-Rodríguez, R. (2023). Política de familia en América del Sur: un análisis comparado. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 12(1), 164-190.


Perazzo, I.; Salas, G. y Vigorito, A. (2016). Evaluación de impacto del programa Cercanías. Informe de resultados. Iecon FCEA, Udelar.

Recine, B. (2020). Incorporación de la perspectiva de género en las Políticas de infancia en Uruguay: el caso del Plan CAIF (2008-2018). [Tesis de Maestría]. Universidad de la República, Repositorio Colibri.

Saraceno, Ch. (2022). *Advanced introduction to family policy*. Edward Elgar Publishing.

Scavino Solari, S. (2015). De políticas de primera infancia a políticas de cuidados en primera infancia: caso Uruguay Crece Contigo. *Plaza Pública: Revista de Trabajo Social*, 13, 183-214.

Nussbaum, M. (2000). Love, care and dignity. En *Women and Human Development*. Cambridge University Press.



Justificación normativa, crítica del poder y aporofobia en Rainer Forst

Sus éxitos y sus límites

Dr. Francisco Jozivan Guedes de Lima

UFPI/CNPq/Brasil
Jozivan2008guedes@gmail.com

Resumen

Rainer Forst, especialmente en las últimas dos décadas, ha ocupado un lugar importante en la teoría crítica. Es conocido por sus aportes al tema del pensamiento de justicia desde los contextos de justificación (ético, moral, legal y político) y por su propuesta de justificación normativa como crítica a las relaciones arbitrarias y a la dominación injusta. Metodológicamente, sigue el camino procedimental de Kant, defendiendo los principios de universalidad y reciprocidad como criterios para analizar las normas que se pretenden justas. Su hipótesis es que la cuestión primordial de la justicia no consiste en cuestiones redistributivas o de reconocimiento, sino en el poder. En este sentido, propone un “giro político” en la teoría crítica y en las reflexiones sobre la justicia. Todavía, hay un “déficit socio-redistributivo” en la propuesta de Forst en la medida que no presenta las condiciones sociales básicas para la realización de la justificación normativa de la libertad política en términos de una autonomía social y lucha contra la pobreza. Es necesario garantizar los aportes mate-

riales a los ciudadanos, en especial aquellos en situación de exclusión, para que puedan ejercer su derecho a la justificación. Sin eso, ese derecho se convierte en pura abstracción o en una razón meramente procedimental (*procedural reason*).

Introducción

Mi principal objetivo en esta ponencia es abordar la propuesta de Rainer Forst sobre la justificación normativa a partir de la siguiente hipótesis de investigación: por un lado, la justificación normativa tiene éxito como crítica de las relaciones de poder pensadas como relaciones de dominación arbitraria (*Beherrschung*), *prima facie* tiene también éxito como un orden democrático justo basado procedimentalmente en los principios de generalidad y reciprocidad, en la premisa de un orden normativo (*normative Ordnung*) como orden de justificación (*Rechtfertigungsordnung*), y en la presuposición ontoantropológica del individuo como ser de justificación capaz de dar y preguntar razones y justificaciones para una acción, sin embargo, por otro lado, es una propuesta problemática respecto de lo que llamaré “déficit socio-redistributivo” en la medida en que Forst no presenta las condiciones sociales básicas para la realización de la libertad política en términos de una autonomía social y lucha contra la pobreza.

La crítica a Forst constituye el punto de partida para demostrar el olvido de la cuestión de la pobreza y la aporofobia en las concepciones críticas de justicia. La teoría crítica preocupó con autoritarismo y consumismo como ocurrió con Horkheimer y Adorno, con ética de la comunicación en Habermas, con reconocimiento en Honneth, con formas de vida en el caso de Jaeggi, pero no hay planteado para el centro de sus cuestiones la pobreza. Considero que es muy problemático el planteo emancipatorio de la teoría crítica: olvidar o abordar minimizando la pobreza y sus impactos en las relaciones sociales.

Entre las corrientes filosóficas, sin duda la teoría crítica es la que más podría aproximarse a este debate. Pero, eso no lo ha hecho o no se hace con el énfasis que debería. En este sentido, una teoría crítica de la justicia con un enfoque en la emancipación debe priorizar el lugar de los pobres en los procesos de inclusión y liberación. Desatender la cuestión de la pobreza significa no sólo un debilitamiento de la teoría social sino, en términos prácticos, un déficit democrático en términos de olvidar el sufrimiento de los pobres en la sociedad.

A pesar de estos problemas, creo que es posible reunir herramientas emancipadoras para enfrentar la cuestión de la pobreza en Rainer Forst, sobre todo, cuando se piensa en la justificación normativa como una crítica al poder arbitrario y a la dominación injusta. Con esto quiero decir que no es necesaria una perspectiva decolonial radical y extremista para cerrar el diálogo con el pensamiento europeo (no podemos olvidar que el tratamiento profundizado de la pobreza en términos de aporofobia es europeo, de Adela Cortina en 1995) pero también es necesario avanzar hacia otras aportaciones que tienen un carácter filosófico. Es necesario un enfoque más centrado en el tema de la pobreza, como es el caso de Alessandro Pinzani en Brasil y Gustavo Pereira en Uruguay. Aquí me centraré en la propuesta de Forst, que será el primer capítulo de mi investigación postdoctoral.

Rainer Forst y la justificación normativa como crítica del poder arbitrario y de la dominación injusta

En el capítulo “Justifying Justification”, (Forst, 2014a, p.215), el autor plantea que “la tarea de la justicia es erradicar la humillación de las personas y la negación de su dignidad, y esta negación es un acto humano”. Al igual que Kant, Forst piensa que la injusticia no es *teonómica*, el mal es un producto humano. Podría decir que no hay una teodicea, sino una *ponerología*, es decir, la necesidad de pensar en el mal y las injusticias a nivel humano y terrenal.

Esta perspectiva inmanente es consistente con la exigencia crítica del pensamiento, sin embargo, a pesar del esfuerzo intersubjetivo bajo la inspiración de Habermas, Benhabib afirma que la propuesta de Forst es aún dependiente de un fuerte “rigorismo de la razón kantiana”:

Forst's theory of justification falls into a mistake because depends on strong and pure reason that incurs an overmoralization of the contexts of justice. Its theory depends on Kantian hyper-rationalism that becomes the moral sphere isolated from the real world (2015).

Creo que esta crítica hecha por Benhabib es un legado de la crítica limitada y equivocada de Hegel al formalismo moral kantiano, que se ha convertido en una verdadera obsesión en la filosofía pos-kantiana que afecta a los filósofos que estructuran sus propuestas en base a la normatividad kantiana. También considero más

grave, que el posible déficit de la filosofía kantiana, la supersentimentalización de la eticidad hegeliana que, según el propio hegeliano Honneth en *El sufrimiento de la indeterminación* (2001), vacía la participación democrática: No hay, dice Honneth, en la filosofía del derecho en Hegel el menor vestigio de una esfera pública y de formación de la voluntad democrática.

Creo que, en contra de la interpretación de Benhabib, Rainer Forst dice estar de acuerdo con Honneth en que una teoría de la justicia debe entenderse como una «forma reflexiva de razón históricamente efectiva». Además, Forst sigue la premisa de Habermas según la cual la justificación sólo es posible discursivamente (redimensionamiento intersubjetivo de la racionalidad práctica kantiana).

En este sentido, la justificación normativa no puede ser una teoría 'ideal' de la justificación, sino más bien una teoría que investiga cómo la justificación de normas puede ser una praxis discursiva - y por qué está ausente en muchas esferas sociales (2018, p. 22).

La justificación normativa como crítica del poder arbitrario es normativa y descriptiva en el sentido de que es un procedimiento que permite diagnosticar normas concretas que no pasan la prueba de generalidad y reciprocidad. No se trata de una universalidad abstracta, sino de una descripción concreta de los contextos de la justicia en las esferas moral, ética, jurídica, política y social. Sin duda, Forst tiene una deuda con Habermas en lo que respecta a los principios de universalización y discurso. Forst (2018, p. 23-24) sostiene que la crítica de las relaciones de justificación tiene cinco tareas fundamentales:

i La primera tarea es analizar estructuras políticas, sociales, económicas y culturales en las que las normas no cumplen con los criterios de reciprocidad y generalidad, incurriendo en formas de exclusión y privilegios e, *ipso facto*, en dominación arbitraria (*Beherrschung*). Michael Thompson (2018) al analizar los fallos de la teoría del reconocimiento de Honneth, llama a esto “dominación constitutiva”. Forst (2014a, p. 9; 2014b, p. 178; 2018, p. 25) propone una concepción nouménica o cognitivista del poder (*noumenal power*) según la cual, desde un punto de vista normativo, el poder en sí es inicialmente neutral, por lo que la evaluación de si es bueno o malo depende de su implementación en términos de relaciones de justificación. Si tales relaciones cumplen los criterios de reciprocidad y generalidad,

el poder es legítimo (*Macht*); cuando ocurre lo contrario, se convierte en poder violento y arbitrario (*Gewalt*).

- ii La segunda tarea consiste en una crítica genealógica y discursiva de las “falsas justificaciones” que están en el centro de las injusticias. Es necesario cumplir los principios de reciprocidad y generalidad: la reciprocidad que dice que nadie puede negar o negar a otro el derecho a la justificación, y la generalidad que significa que las razones plausibles deben ser validadas y compartidas entre todos los afectados (Forst, 2012, p. 6).
- iii En tercer lugar, es necesario pensar en una estructura básica de justificación como el primer imperativo de la justicia (aquí subyace la influencia de Rawls e Habermas). Es una “necesidad para una praxis discursiva de los interesados [...] porque el derecho a la justicia no termina dentro de los límites de los contextos estatales de justificación”.
- iv La cuarta, se necesita una crítica sociológica e histórica que explique la ausencia o el fracaso de estructuras efectivas de justificación en términos políticos y sociales. En mi opinión, aquí es donde surge la pregunta de por qué las sociedades no son suficientemente democráticas.
- v La quinta tarea se centra en la autocrítica de la teoría crítica. “Se vuelve críticamente sobre sí mismo y sobre sus propios puntos ciegos y exclusiones. No produce ninguna norma o ideal absoluto, sino que vincula coherentemente cada pretensión de validez con la posibilidad de consentimiento de aquellos sujetos a la norma”. En cuanto a esta tarea que llamo “meta-teórica” de la teoría de la justificación, creo que aquí se plantea la cuestión en términos de autocrítica de la Teoría Crítica respecto de la marginalización del tema de la pobreza.

Forst, en oposición a Honneth y Fraser, defiende la tesis de que la cuestión principal de la justicia no es la redistribución ni el reconocimiento, sino la justificación del poder.

La primera cuestión es la cuestión del poder. Porque no se trata sólo de saber a quién deben distribuirse legítimamente determinados bienes, en qué proporción y

por qué motivos, sino también de saber, sobre todo, *cómo* aparecen esos bienes en el mundo, *quién* decide sobre su distribución y cómo se hará.

Las teorías que son principalmente asignativas y distributivas por naturaleza terminan ‘olvidándose del poder’ [*machtvergessen*] ya que piensan en la justicia sólo del lado del beneficiario [...]. Todo depende, por así decirlo, de las relaciones de justificación en una sociedad. [...] Con esto, argumento a favor de un «giro político» en el debate sobre la justicia y de una teoría crítica de la justicia como crítica de las relaciones de justificación (Forst, 2018, p. 52-53).

En otra parte Forst plantea: “Si seguimos esta concepción, entonces la justicia no se refiere principalmente a lo que alguien tiene (o no tiene), sino, ante todo, a cómo somos tratados” (Forst, 2018, p. 185). Para mí esto es muy peligroso porque desde el punto de vista de la aporofobia, por ejemplo, no es fructífero separar las esferas de redistribución y reconocimiento porque la persona afectada sufre ambos problemas. Lo que intentaré demostrar en el futuro, en un libro posdoctoral, es que la complejidad del tema de la aversión a los pobres requiere elementos de redistribución, reconocimiento (Fraser, Honneth), participación igualitaria (Fraser), justificación como crítica de la arbitrariedad (Forst), de modo que los conceptos no pueden ser dicotomizados.

La crítica de S. Caney y la contracrítica de Forst

En su artículo “La justicia y el derecho básico a la justificación”, Simon Caney (2014, p. 151) critica la propuesta de Forst de justificación normativa afirmando que se trata de una visión monista (*monistic view*) de la justicia que, al centrarse en el derecho a la justificación, deja secundaria la redistribución.

El punto de la crítica de Caney es que, al hacer este tipo de gradación, Forst hace que su justicia sea defectuosa, ya que la redistribución adquiere un papel meramente secundario en su teoría. “Creo que [la justificación] es una de las cuestiones de justicia, pero no es la única, ni la primera, ni la más básica”. (Caney, 2014, págs. 151-152). Así, defiende, como alternativa al mo-

nismo de Forst, una visión pluralista (*pluralistic view*) de la justicia que tenga en cuenta los siguientes aspectos: a) cómo deben distribuirse los beneficios y las cargas en la sociedad; b) cómo debe justificarse el poder político; c) ambos aspectos son simétricos, es decir, no tienen prioridad uno sobre otro.

La respuesta de Forst a Caney fue en el sentido de enfatizar que su teoría de la justicia no niega que la redistribución de bienes sea fundamental para la estructura básica de una sociedad justa, pero su punto es que “la distribución justa de beneficios y cargas sociales no puede determinarse” independientemente de las implicaciones del derecho a la justificación” (Forst, 2014, p. 210). “Contrariamente a la débil lectura que hace Caney de la noción de legitimidad, el ejercicio del poder no puede ser justificable y no puede ser políticamente justo si viola las demandas de distribuciones igualitarias y recíprocas no rechazables” (Forst, 2014, p. 213).

En mi opinión, considero que el problema es que Forst supone e intuye, pero no desarrolla esta premisa, de modo que sigue siendo un mero postulado de su teoría de la justificación. No logró profundizar la autonomía social que aborda solamente *en passant* en *El derecho a la justificación* (2012). La falta de un contexto social de justificación hace inviable un análisis encarnado de la justicia y las condiciones de emancipación.

La herramienta de la justificación normativa como crítica de las relaciones arbitrarias es ciertamente fundamental para pensar las injusticias sociales, sin embargo, es necesario avanzar hacia el tema de la aporofobia con el planteo de llenar el vacío de la pobreza como categoría ausente en la teoría crítica:

Aporofobia, desprecio por los pobres, rechazo a quienes no pueden dar nada a cambio, o al menos parecen no poder hacerlo. Y por eso está excluido de un mundo construido sobre el contrato político, económico o social de este mundo de dar y recibir, en el que sólo pueden entrar aquellos que parecen tener algo interesante que dar a cambio (Cortina, 2017, 19).

Conclusión

La propuesta de justificación normativa de Rainer Forst, pensada como una crítica a las relaciones arbitrarias y a la dominación injusta, es bien intencionada y parece ser una buena alternativa a las limitaciones de la teoría crítica y de las corrientes contemporáneas de justicia que se mueven hacia el reconocimiento y la redistribución. Su intento de un cambio político en

la teoría crítica basado en la tesis de que la cuestión fundamental de la justicia es el poder es indudablemente fuerte. Los problemas de mala redistribución y falta de reconocimiento deben resolverse investigando qué relaciones de poder arbitrarias y dominación injusta causan tales problemas.

La debilidad de la propuesta de Forst que he tratado de demostrar en esta investigación es que sigue siendo deficiente porque no tiene en cuenta las condiciones reales y materiales de existencia de los individuos concretos, especialmente los más pobres y marginados de la sociedad (aquellos que no tienen algo a dar a cambio, como dice Cortina). La premisa ontoantropológica

de Forst, basada en la moral de la dignidad humana, según la cual todos somos seres de justificación, sufre de lo que yo llamo un “déficit socio-redistributivo”.

Forst podría haber enfrentado este problema desde lo que él *en passant* trató como “autonomía social” como condición material para la realización de los otros contextos de autonomía (moral, ético, legal, político) pensados como contextos y condiciones de plena libertad política. Sin embargo, este concepto se ha perdido por el camino y su propuesta corre el riesgo de caer en una mera abstracción de la razón procedimental (*procedural reason*).

Referencias bibliográficas

Benhabib, Seyla (2015). *The uses and abuses of Kantian rigourism: On Rainer Forst's moral and political philosophy*. Review Symposium, SAGE publication, 2015.

Caney, Simon (2014). *Justice and the Basic Right to Justification. En Forst, Justice, Democracy and The Right to Justification: Rainer Forst in Dialogue*. Edited by Rainer Forst. London: Bloomsbury, p. 145-166.

Cortina, Adela (2020). *Aporofobia: um desafio para a democracia*. São Paulo: Contracorrente.

Forst, Rainer (2018). *Justificação e crítica: perspectivas de uma teoria crítica da política*. Trad. Denilson Werle. São Paulo: Unesp.

Forst, Rainer (2014a). Justifying Justification: reply to my critics. En Forst, *Justice, Democracy and The Right to Justification: Rainer Forst in Dialogue*. Edited by Rainer Forst. London: Bloomsbury, pp.169-216.


Forst, Rainer (2014b). *Justification and Critique: Towards a critical theory of politics*. Translated by Ciaran Cronin. Cambridge: Polity Press.

Forst, Rainer (2012). *Right to justification*. Translated by Jeffrey Flynn. New York: Columbia University Press.

Forst, Rainer (2002). *Contexts of justice: political philosophy beyond liberalism and communitarianism*. Translated by John Farrell. Berkeley and Los Angeles, CA: University California Press.

Honneth, Axel (2007). *Sufrimento de indeterminação: uma reatualização da filosofia do direito de Hegel*. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública.

Thompson, Michael (2018). The failure of the Recognition paradigm in Critical Theory. En *Axel Honneth and the Critical Theory of Recognition*. Edited by Volker Schmitz. New York: Palgrave, p. 243-272.



Pensar las condicionalidades en sociedades con altos niveles de pobreza y exclusión

Dr. Manuel Basombrío

EEyN – UNSAM
mbasombrio@unsam.edu.ar

R esumen

En el marco del sesgo que ha cobrado el estado de bienestar, se discuten cuatro aspectos (concepción particular del bien, reciprocidad, paternalismo y derechos) ligados a la justicia de las condicionalidades en la ayuda estatal. Se afirma que no hay nada de injusto en establecer condicionalidades. Adicionalmente, se esboza una propuesta de cambio en la forma de pensar la asistencia social en virtud de los altos niveles de pobreza y exclusión que verifica la región.

Introducción

Es pensable que para un investigador ocupado en los debates sobre la justicia distributiva que nacieron de la publicación de *Teoría de la justicia* (1971) de Rawls, un encuentro académico cuyo tema son los dispositi-

vos de protección social vinculados a la pobreza en sus múltiples dimensiones podría parecer incómodo. Entre otras razones porque el diseño de tales dispositivos exige la *expertise* propia del hacedor de políticas públicas. Sin embargo, esta incomodidad es solo aparente: del diseño de la política social se puede y se debe predicar si es o no justo. No se trata sólo de identificar injusticias: se las debe reparar mediante mecanismos justos. No importa ahora detenerse en las causas (el arraigo de la ideología neoliberal y la aparición de la figura del individuo responsable, la globalización y la supuesta necesidad de bajar impuestos para ganar competitividad, el crecimiento de la esperanza de vida y un largo etcétera), pero es bien conocido el giro que ha dado la lógica del estado de bienestar contemporáneo si se lo compara con el diseñado en la postguerra europea. El punto que interesa ahora es reparar en que el estado de bienestar contemporáneo dio a luz una práctica que ha disparado numerosos debates en el mundo de la justicia distributiva: el establecimiento de condicionalidades.

Sobre las condicionalidades, según se trata de trabajo o de alguna prescripción que concierne la conducta de los beneficiarios para con ellos o para con su prole, se discuten básicamente cuatro puntos: que defiende una concepción particular del bien o que no atiende al principio de reciprocidad, o que son paternalistas o que violan el espíritu de los derechos económicos y sociales.

La tesis que se defiende en estas reflexiones es que no hay nada injusto en las condicionalidades si se tratan de exigencias que forman parte de la vida corriente de un ciudadano promedio, como lo son las establecidas en la AUH o como lo sería un trabajo digno. Y esta tesis cobra más fuerza o gana legitimidad en situaciones críticas, como lo son la pobreza extrema y la exclusión que verifica la región. Decir que no hay nada injusto, desde luego, no significa que sea imperativo establecerlas en tanto exigencia de justicia.

El trabajo se divide en dos partes. En la primera, se discuten las cuatro objeciones rápidamente mencionadas. En la segunda y a modo de conclusión, se dirá algo sobre lo que se considera debería ser "espíritu" de la política social en el contexto de extrema gravedad por la que atraviesa Latinoamérica.

Las objeciones a las condicionalidades

La primera objeción a las condicionalidades se activa cuando el Estado obliga a trabajar a los beneficiarios

de un ingreso y los obliga porque considera que trabajar es bueno. Hay una ética que afirma que "trabajar está bien, que es un valor que todo ciudadano debería ejercer y que el Estado debe promover"; sin trabajo, hay dependencia: un vicio patológico. En el límite, no sólo se debe promover, sino que debería ser una obligación, "como pagar impuestos u obedecer la ley" (Mead, 1992). Elizabeth Anderson afirma que el sesgo que cobró el nuevo estado de bienestar, el *workfare*, debe mucho a este pensamiento conservador, a caballo entre la original incondicionalidad de la postguerra europea y el rechazo a todo tipo de asistencia defendido por el neoliberalismo (2004).

Por supuesto, para el liberalismo, que el Estado defienda una concepción particular del bien es intolerable. Sobre este asunto, tanto Locke como Rawls, por mencionar sólo a dos autores, dedican profundas reflexiones. Ambos son defensores de la idea de neutralidad del Estado frente a concepciones particulares de bien, una visión que se denomina anti-perfeccionismo. Desde luego, esta objeción no es contra la obligación de trabajar en sí misma, sino contra la idea de que trabajar es bueno y por consiguiente que el Estado debe obligar a los ciudadanos a hacerlo.

Sin embargo, la neutralidad estatal es discutible en muchas esferas de la vida política. Para empezar, porque de hecho el Estado alberga un complejo dispositivo de prescripciones, prohibiciones y jerarquización de preferencias sobre las que no parece haber muchas controversias: los bienes meritorios o tutelares, la prohibición del consumo de drogas, los subsidios que privilegian determinadas actividades culturales, dan buena cuenta de ello. Pero, más fundamentalmente, no parece acertado afirmar que trabajar "en general" sea una concepción particular del bien y que su defensa implique violar la neutralidad del Estado, como lo sería privilegiar una religión o una determinada moral sexual a la hora de, por ejemplo, otorgar un empleo público.

¿Qué significado tuvo el trabajo a lo largo de la historia de Occidente? Si se toma como punto de partida la distinción aristotélica entre *praxis* y *poiesis*, lejos de aparecer ligado a la idea de la vida buena, el trabajo aparece vinculado a la

satisfacción de las necesidades, cualquiera sea el alcance de la noción de necesidad.

Es más, en el mundo griego el trabajo era tarea de esclavos y no formaba parte de las actividades que fundan virtud, como lo era la *praxis*, actividad reservada a los ciudadanos libres. *Mutatis mutandis* algo similar verificaba el mundo romano, el feudalismo y las monarquías absolutas.

Sin embargo, con el advenimiento de la modernidad, el trabajo, otrora desdeñado por indigno, gana reconocimiento social y constituye la esfera donde se construye la identidad. Por supuesto, la nueva significación que adquieren las actividades productivas tiene como condición de posibilidad la universalización del imperativo de trabajar, lo que difícilmente lo haga una concepción particular de la vida buena.

Es más, la idea de igualdad o el anhelo ético de igualdad como idea de la justicia no se puede construir sólo sobre declamaciones: exige arraigo o un anclaje en la realidad, necesita una experiencia que tenga alcance irrestricto y universal. Y tal experiencia es el trabajo, del que nadie debe estar eximido, como enfáticamente lo afirmara el clérigo Emmanuel-Joseph Sieyès so pena de ser considerado un privilegiado.²

Dicho de otro modo, en el marco de la sociedad moderna, cuya trama es eminentemente productivo-mercantil, trabajar constituye la forma primera de participación en la vida social. No trabajar implica estar excluido o ser un privilegiado. El trabajo en el mundo moderno es la actividad que hizo posible la igualdad universal, justamente porque es algo que “todos” tienen que hacer. De hecho, si se quiere, la igualdad entre el hombre y la mujer que actualmente está en proceso de consolidación debe mucho a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo.

Una segunda objeción es el paternalismo. ¿Por qué las condicionalidades habilitan el problema del paternalismo? Una respuesta podría ser: porque socavan la autonomía y la autoestima de la persona en la medida en que prescriben a los beneficiarios de la asistencia estatal qué es lo que deben hacer o cómo se deben comportar. Los defensores de las condicionalidades asumen que la población beneficiaria de este tipo de programas no

está en condiciones de saber qué es lo mejor para ellas y sus familias y que, por consiguiente, es necesario que el Estado les fiscalice algunas decisiones. La idea entonces es generar en el beneficiario un compromiso con la superación de su situación y la de su familia, tarea que se logra mediante el cumplimiento de una preceptiva de carácter obligatorio que apunte a mejorar las expectativas de la población desfavorecida y, sobre todo, de su prole.

Frente a esta argumentación, se puede replicar y de hecho se lo hace básicamente con dos argumentos. Por un lado, que no se debe socavar la autonomía de las personas (argumento *deontológico*) y, por otro, que sobre los asuntos personales las mejores decisiones (argumento *consecuencialista*) se alojan en la primera persona ya que nadie sabe mejor que uno qué es lo que le conviene, además de que nadie está más interesado que uno en los beneficios de las decisiones, argumento este último que está en las raíces del liberalismo.

Ahora bien, si se repara en el siguiente ejemplo se podrán ver los severos problemas que abren estas réplicas: un padre no manda a su hijo a la escuela porque juzga que lo necesita para sus labores. Desde el punto de vista deontológico, sería correcto pues su autonomía no se vería lesionada; por el contrario, desde la perspectiva consecuencialista, sería censurable pues niega al niño un futuro más promisorio. Pero, además, se podría replicar que, en contextos complejos como lo son la pobreza y la exclusión, el supuesto privilegio epistémico y ético de la primera persona se diluye; de hecho, hay un sinfín de situaciones en las que lo mejor que podría hacer un decididor es consultar a un amigo o una profesional sobre qué hacer. Decidir en este tipo de escenarios parece suspender la responsabilidad y por tanto la razonabilidad de una decisión. Justamente por eso se trata de un problema social severo y, parafraseando a Dworkin, “tomemos la pobreza extrema y la exclusión en serio”.

En cualquier caso, no parece que el problema del paternalismo se juegue enteramente en el terreno deontológico o consecuencialista. Admite además otra perspectiva de relevancia: lo que está en juego en el contenido de las condicionalidades legítimas es la vigencia y cumplimiento de ciertos acuerdos largamente arraigados, como son las bondades de la escolarización y del cuidado de la salud, que se tienen por obligatorios y por tanto están indisponibles para el arbitrio individual, y

2 El problema de los ricos ociosos aparece tanto en la perspectiva de la ética del trabajo como en la del principio de reciprocidad. Es un tema difícil pues esta condición tiene en general origen heredado, lo que la hace análoga al linaje. En cualquier caso, hay mecanismos impositivos que pueden desalentar fuertemente este tipo de situaciones (impuesto a la herencia y a los rendimientos de activos financieros, etc.).

que además no seguirlos supondría un perjuicio para la sociedad y para quien no sigue la regla común. Hay, desde luego, decisiones que pertenecen al común de la sociedad y, quien acuda al argumento del derecho a hacer lo que quiera, omite el impacto que sus acciones puede tener sobre los demás y, lo que es peor, a la postre puede ver reducidas sus posibilidades y las de los demás de hacer lo que les plazca.

¿Qué significa entonces que las condicionalidades son paternalistas? Según Gerald Dworkin, el paternalismo es “la interferencia en la libertad de acción de una persona justificada por razones que se refieren exclusivamente al bienestar, el bien, la felicidad, las necesidades, los intereses o los valores de la persona coaccionada” (1987, pp. 19-34).³ De otro modo, el paternalismo es el ejercicio del poder sobre alguien en aras de su beneficio, un poder del que se puede decir que es benevolente y que tiene como ejemplo canónico la *patria potestas*. Enunciado de modo formal, se dice que A actúa de modo paternalista hacia B si al hacer u omitir la acción Z, (i) la acción Z interfiere en la autonomía de B; (ii) A actúa sin el consentimiento de B; y (iii) A realiza Z porque así mejora el bienestar de B.

Ahora bien, a la luz de las Transferencias monetarias condicionadas (TMC) esta formalización autoriza al menos dos interpretaciones. Una primera dice que no son paternalistas puesto que la condición (iii) no se cumple: propiamente, el bienestar que se procura es el de los hijos de los receptores de los fondos. Y, una segunda, que se debe a Seana Shiffrin, juzga que la condición (ii) es la relevante; por consiguiente, de acuerdo con su perspectiva, habría paternalismo en las TMC pues no se consulta al beneficiario si está o no de acuerdo con escolarización y vacunación de la prole. Pero, incluso en el caso de que la interpretación de Shiffrin fuese la correcta, bajo ciertas condiciones extremas nada impide hablar de paternalismo aceptable. Después de todo, la sociedad tolera de buen grado medidas de claro corte paternalista (cinturón de seguridad), aunque por supuesto no deberían sobrepasar ciertos límites. No es aceptable, por ejemplo, que la prescripción de ir a la escuela contemple que la escuela a la que se acuda sea obligatoriamente religiosa.

Pero, una vez más, el punto no pasa por discutir una prescripción en particular para decir si es o no paternalista. Por ejemplo, si es correcto que el Estado sancione con una multa a quien imprudentemente se bañe en agua contaminada. Lo que está en juego es el

cumplimiento o no de lo que la sociedad juzga un deber paterno para con el hijo y que es además un deber que el universo de los padres tiene que cumplir: no es solo para las familias en situación precaria. Las TMC se podrían traducir de la siguiente forma: A (el estado) advierte que el hijo de B no va a la escuela ni se vacuna y ve que B no hace nada para que ello suceda (no hace nada porque en este contexto estar excluido significa que no tiene internalizados ciertos acuerdos que yacen en la base de la sociedad); entonces A, que no puede obligar a B, le da plata a B para incentivarlo y ayudarlo para que pueda escolarizar y vacunar a su hijo. En este caso, A no se inmiscuye en la vida de B: simplemente sesga ciertas decisiones que toma y que tienen a su hijo como objeto de la decisión; A tampoco obtiene rédito directo por incentivar a B. Simplemente, se juzga deseable que algo suceda y se incentiva su acontecimiento.

Una tercera objeción deriva del principio de reciprocidad: como lo dicen los latinos “*Do ut des*”, es decir, “doy para que des”. De acuerdo con esta objeción, el bienestar incondicional es injusto dado que no se cumple la reciprocidad entre trabajadores (que además pagan impuestos) y no trabajadores. Lawrence Becker defiende el *workfare*, y lo hace no sólo porque reduciría las demandas de beneficios especiales, sino también para evitar que alguien viva del esfuerzo de los demás.

El principio de reciprocidad afirma que cuando se reciben beneficios de otros, se tiene la obligación de devolver algo a cambio. Por tanto, implica pues la obligación de contribuir en un esquema cooperativo del cual uno se beneficia, que es la idea que Rawls tiene de lo que es una sociedad. No asumir la parte justa de las cargas mientras se aceptan los beneficios de la cooperación social (sobre todo a personas que no trabajan y no están dispuestas a hacerlo) es injusto pues equivale a aprovecharse de los demás. Como dice Stuart White, “por una cuestión de dignidad, los demás ciudadanos tienen derecho a esperar que usted haga ese esfuerzo. Si no lo hace, los trata de forma ofensivamente instrumental o, como se suele decir, los explota”.

Desde luego, no está claro qué es lo que se debe devolver por compensar un beneficio recibido (es un principio formal, dice Arneson) y su determinación depende de la naturaleza de las relaciones sociales o más exactamente de los principios de justicia distributiva vigentes, como podría ser “a cada uno según su contribución” (equidad), “a cada uno una parte igual de

³ Feinberg distingue entre paternalismo en sentido fuerte y débil: mientras que el primero remite a las restricciones al rango de elecciones posibles de un agente “por su propio bien”, el segundo impide o desalienta que se realicen ciertas acciones por problemas de información; cfr. Feinberg (1986).

producto social" (igualdad), o "a cada uno según sus necesidades" (necesidad).

Cuando se piensa en las cenas compartidas entre amigos se advierte hay sociedades donde la cuenta se divide en partes iguales y otras en las que cada comensal paga lo que consume. En ambos casos se ejerce la reciprocidad puesto que todos ponen y reciben algo, pero difieren las proporciones, incluso se podría contemplar que alguien no pague. Por supuesto, en esta sencilla analogía habría que tener en cuenta el poder adquisitivo de los comensales. Ahora bien, la sostenibilidad y legitimidad del esquema de cooperación, se puede presumir, descansa sobre el grado de reciprocidad que se verifique y de las diferencias de poder de compra de los participantes, que podría asimilarse el grado de justicia que reina en una sociedad. Por ejemplo, si no se cumple la reciprocidad estricta y la distribución del poder de compra es perfectamente igual, hay un problema de justicia; por el contrario, si hay grandes desigualdades en el poder de compra, la tolerancia frente a quienes no pagan la cena sería mayor.

La última objeción deriva del derecho a una vida digna. Se trata de un tema complejo, entre otras razones, porque la noción de derechos (sobre todo los sociales y económicos) es difícil de reducir a conceptos que legitimen efectos no controversiales. El Marx de *Sobre la cuestión judía* es un buen ejemplo de la problematización que alberga la noción de derechos.

Se sabe que el acceso a un nivel de vida "digno" se considera un derecho humano fundamental. En efecto, su rango de derecho consta en la *Declaración universal de los derechos del hombre* de 1948, cuando en su artículo 25 se afirma que:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Desde luego, el horizonte normativo de los derechos sociales y económicos no admite objeciones y nadie en su sano juicio está en contra de que toda la población tenga una vida digna; de otro modo, la *Declaración* dibuja un inapelable paisaje axiológico.

Ahora bien, los derechos económicos y sociales son "invenciones" que dotan de estabilidad a los compromi-

sos de cooperación que aseguren un mínimo material que justamente posibilite la autonomía y dignidad de la persona, y son además el modo de consolidar los derechos civiles y políticos que constituyen límites que protegen la autonomía y la dignidad de la persona. Se sabe que la segunda generación de derechos fue incorporada en la mayoría de las constituciones occidentales, salvo en la de los Estados Unidos de Norteamérica y en el Reino Unido, en este último caso porque no hay constitución. Pero no se advierte bien dónde y cuándo aparece de modo explícito la idea de incondicionalidad. De hecho, nadie presentó un recurso ante ninguna *Corte de Justicia* para cuestionar las condicionalidades de las TMC.

Por supuesto, en los debates públicos, hay detractores y defensores de las condicionalidades. Sepúlveda Carmona, por ejemplo, mantiene que los derechos humanos, incluyendo los económicos y sociales, no dependen del cumplimiento de ninguna condición pues son derechos inherentes a la persona. La autora (2014, p.30) brinda varios argumentos para sostener su afirmación. Entre otros, que la imposición de condiciones atentaría contra el fundamento mismo de los derechos humanos al exigir que las personas que viven en situación de pobreza deban demostrar (a través del cumplimiento de las condicionalidades) que son *merecedoras* del disfrute de su derecho a la seguridad social. Además, las condicionalidades también pueden entrar en tensión con los principios de igualdad y no discriminación, en particular al concepto de trato igualitario, puesto que se aplica un control de conducta a los sectores más pobres de la población, que no se exige a otros sectores sociales y económicos que también se benefician de las políticas públicas, tales como los contribuyentes de altos ingresos que gozan de créditos fiscales.

Cecchini y Madariaga (2011), a tenor del tono en que se expresan, asumen una postura matizada y juzgan que la aplicación de condicionalidades (sin son "demasiado estrictas", acotan, y aquí el matiz). Entre otras razones, porque puede generar una distinción poco afortunada entre pobres merecedores y no merecedores de asistencia, lo que choca con el principio de universalidad de los derechos y violaría derechos humanos básicos en relación con el aseguramiento de un nivel mínimo de vida.

Por su parte, Luciano Rezzagoli (2018, pp.459-489) mantiene que las condicionalidades se cimientan sobre la idea de un Estado que colabora y actúa sobre los sectores económicos más vulnerables, pero no de una manera discrecional o carente de control, sino incenti-

vando prácticas responsables en la población beneficiaria a través del relativamente estricto control estatal del debido cumplimiento de las condiciones de forma tal que se acabe con la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Es suma, un asunto complejo. Sin embargo y más allá de esta dificultad, no parece que frente a la magnitud de los problemas sociales que enfrenta la región, se pueda esperar mucho de los derechos. Dicho de otro modo, sociedades con altos niveles de pobreza y exclusión, más que apelar a la noción de derechos, tiene como desafío rehacer el camino hecho por los países centrales en donde los derechos oficinan de estabilizadores de los logros sociales y económicos conseguidos durante largos períodos de tiempo. Pero no modifican realidades: en todo caso, las consolidan.

¿Se podría modificar la situación social recurriendo a la vía de la judicialización de los derechos económicos y sociales? Según el jurista británico Martin Loughlin, no. Y advierte contra las posturas que confunden democracia y constitucionalismo, y que terminan así reemplazando a la política redistributiva por el reconocimiento en las Cartas Magnas de nuevos derechos. Loughlin explica el modo en que el reconocimiento de los derechos económicos y sociales confina la práctica política y el diseño de la asistencia social a sede judicial y su efecto más perverso: el reconocimiento de esos nuevos derechos termina obligando a los supuestos “beneficiarios” a hacer colas en los tribunales para rogar por la implementación efectiva de aquello que —según les dice la política— les corresponde. Loughlin (2022) denuncia a gobiernos, en general “neoliberales”, que buscan legitimarse a través del discurso de los “derechos”.

¿Qué hacer frente a los altos niveles de pobreza y exclusión?

A lo largo de la primera parte de estas reflexiones se han discutido cuatro de los debates más salientes que pivotan sobre la legitimidad de las condicionalidades a la ayuda estatal. Se deriva de estas reflexiones que nada permite concluir tajantemente si son o no justas. De otro modo, se defiende la tesis según la cual no hay razones decisivas para tenerlas por injustas, siempre y cuando se satisfaga al menos un requisito, un requisi-

to que adopta distintas lógicas cuando se piensa en el desempleo, por un lado, y cuando se piensa en la pobreza extrema y en la exclusión, por otro. ¿Qué trabajo se le pide al desempleado? ¿Qué condicionalidades se les imponen a los sectores vulnerables?

Sobre la primera versión de las condicionalidades, la respuesta es, desde luego, no cualquier trabajo. Decir “no cualquier trabajo” se puede leer a luz de preceptos de eficiencia o de los efectos sobre la formación de capital humano o del carácter moral del tipo de trabajo exigido. Por supuesto, para estas reflexiones interesa la última cuestión, que tiene como punto de partida la gran diferencia que existe entre empleos. Hay trabajos más deseados que otros, hay trabajos que gozan de mayor reconocimiento que otros, distinciones que en la mayor parte de las veces tienen su correlato salarial; en última instancia, las condiciones de trabajo reproducen el grado de (in)justicia que ostenta una sociedad.

Esto es, si el estado de bienestar está pensado para brindar respuesta a problemas específicos ligados a déficits del funcionamiento del sistema capitalista, la respuesta a un problema debería ser una solución: de aquí deriva la exigencia de no ofrecer un trabajo “peor” al que se ha perdido pues de lo contrario no sería una solución. Es desde luego difícil establecer comparaciones entre empleos. Pero se descartan, como condición de mínima, actividades que resulten humillantes y que produzcan daños en la autoestima del beneficiario. Y como condición deseable se debería pensar en empleos de las mismas características (técnicas) y salariales al que ha perdido el potencial beneficiario.⁴

Otra forma de legitimar la exigencia de trabajo la da la tesis de Elizabeth Anderson quien, en el marco de su pretensión de hacer más justo el sistema de bienestar, formula la siguiente interrogante: ¿por qué el trabajo remunerado es la única forma de devolver el beneficio recibido en el marco del principio de reciprocidad? La pensadora estadounidense cuestiona que el cuidado de personas dependientes no cuente como un aporte al sistema de cooperación. Según ella, la mayoría de los beneficiarios de la asistencia social son madres que dedican tiempo y esfuerzo considerables al cuidado de la prole, tarea sin duda socialmente útil y que perfectamente debería contar como contribución (necesaria) en un esquema de reciprocidad. Una sociedad justa, afirma, debería reconocer el cuidado de

4 Sobre las deficiencias morales de las políticas de *workfare* realmente aplicadas (condiciones laborales o las ineficiencias que supone comparar los costos de brindar trabajo vis-à-vis una prestación monetaria incondicional), Hawkesworth, M., “Workfare and the imposition of discipline”, in *Social Theory and Practice*, 11/2 (1985), pp. 163-181. Sobre la importancia de orientar el *workfare* hacia el desarrollo del capital humano, como mejoras en la educación, capacitación, subsidios a empleadores o empleo directo a cargo del Estado, cfr. Wolff, J. (1998), “Fairness, respect, and the egalitarian ethos”, in *Philosophy & Public Affairs* (27), pp. 97-122.

personas dependientes no remunerado como cumplimiento de las obligaciones de reciprocidad de los ciudadanos.

Sobre la segunda versión del requisito, la respuesta es, una vez más, no cualquier condicionalidad. Dado que frente a la problemática de la pobreza y la exclusión se ha defendido la idea de que su legitimidad deriva de la pretensión de incluir al beneficiario, es decir, hacer que el beneficiario participe sin merma de la trama productivo-mercantil sobre la que se asienta el mundo moderno, las condicionalidades deberían tener este espíritu como telón de fondo. Por ello importa dejar en claro que la inclusión en dicha trama no se materializa mediante el contenido de una declaración; más bien, es fruto de una tarea, una tarea que en general se cumple en la familia o en el medio social en el que se nace. El desafío estriba entonces en qué hacer con aquellos a quienes no les fue dado transitar este camino, cómo encaminarlos. Desde luego, para este desafío no alcanza con asignaciones monetarias.

Hay que buscar otros caminos, hay que cambiar de régimen de pensamiento. Los problemas sociales de la región exceden largamente al desafío con el que nace el estado de bienestar: dar protección frente a los riesgos que enfrenta una trayectoria de vida. Si uno piensa en el espíritu del estado de bienestar consolidado en la posguerra ("protección desde la cuna hasta la tumba"), el desafío central era brindar cobertura ante los riesgos (enfermedad, desempleo, etc.), y en buena medida su legitimidad estuvo ligada a la distribución uniforme del riesgo social. Por eso Rosanvallon dice que la situación europea de postguerra reproducía el velo de la ignorancia rawlsiano. Por el contrario, si la distribución del riesgo no es uniforme, no hay incentivos para su socialización.⁵ Dicho de modo más radical, no se debería hablar de riesgo: por el contrario, hay que hablar en términos de certezas, de la certeza de que nadie va a

salir de la pobreza extrema y la exclusión si no se hace algo más que una transferencia monetaria que dada la cantidad de potenciales beneficiarios y la restricción fiscal, no permite imaginar un ingreso de relevancia.

En un trabajo de próxima publicación, García Valverde formula el siguiente interrogante: ¿es posible seguir siendo rawlsiano con 30% de pobreza? Es decir, cuando un fenómeno alcanza cierto umbral no es descabellado pensar que se debe reformular su abordaje o su comprensión. Siguiendo la estela de esta interrogante, se podría preguntar si se puede seguir hablando de protección social, de "protección contra riesgos". La gravedad de la situación estriba en la incapacidad de un amplio sector de la sociedad de poder formar parte de la trama de la reciprocidad, de la trama del dar y recibir de donde deriva todo un conjunto de hábitos del corazón que hacen humano al hombre.

La idea central entonces es que el Estado debería dar al excluido todo o algo de lo que el ciudadano promedio ha recibido en sus hogares y en su entorno social. Y lo que ellos han recibido es fundamentalmente un *ethos*: una idea de compromiso, de responsabilidad, de progreso, de proyectos de vida, de futuro y un largo etcétera y unas destrezas que posibiliten participar sin merma de la trama productiva-mercantil.

De aquí que se pueda pensar, y alguna vez el presidente argentino Raúl Alfonsín reflató esta idea, en una suerte de servicios social obligatorio (asunto delicado, desde luego), en el que se aprendan oficios, se brinden servicios a la comunidad y se perciba un ingreso. De lo contrario, si no se instala un dispositivo de estas características, se van a financiar prestaciones para limpiar conciencias, como Lutero, con o sin razón, le achacaba a la caridad cristiana. Una institución de estas características sería difícil de rechazar por parte de la sociedad civil. Dicho al revés, gozaría de legitimidad porque se universalizaría la participación de la trama del dar y el recibir.

Referencias bibliográficas

Anderson, E. (2004). "Welfare, Work Requirements, and Dependent-Care", *Journal of Applied Philosophy*, 21, pp. 243-256.

Arneson, R. (1997). "Egalitarianism and the undeserving poor", *Journal of Political Philosophy*, 5/4, pp. 327-350.

Becker, L. (1980). "The Obligation to Work", *Ethics*, 91/1, pp. 35-49; *Reciprocity*, London, Routledge & Kegan Paul, 1986.

Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). "Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en

5 Es un problema sustantivo el que señala Rosanvallon (2012): el hecho de que la distribución de los riesgos haya perdido una buena dosis de uniformidad. Cfr.

- América Latina y el Caribe", en *Cuadernos de la CEPAL N° 95*, Santiago de Chile, p. 93.
- Dworkin, G. (1987). "Paternalism", En *Paternalism*, edited by Rolf Sartorius, Minneapolis, University of Minnesota Press, pp. 19-34.
- Feinberg, J. (1986). *Harm to Self*, Oxford, Oxford University Press.
- Loughlin, M. (2022). *Against Constitutionalism*, Harvard University Press.
- Mead, L. (1992). *The new politics of poverty: the nonworking poor in America*, New York, Basic Books.
- Rezzagoli, L. (2018). "Las transferencias monetarias condicionadas como receta latinoamericana de inclusión social y cumplimiento de los derechos humanos: problemáticas y desafíos", *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana*, 48/129, pp.459-489.
- Rosanvallon, P. (2012). *La sociedad de iguales*, traducción de V. Goldstein, Bs. As., Manantial.
- Sepúlveda Carmona, M. (2014). "De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social de América Latina, CEPAL, *Serie Políticas Sociales N° 189*, Santiago de Chile, p. 30.
- White, S., (2003). *The Civic Minimum. On the Rights and Obligations of Economic Citizenship*, Oxford, OUP, p. 60.
-

Transferencias de ingresos para personas “en edad de trabajar”

Dos décadas de programas sociales en Argentina⁶

Dra. Pilar Arcidiácono

CONICET/UBA
pilar.arcidiacono@gmail.com

Dr. Gustavo Gamallo

UBA/Facultad de Ciencias Sociales
ggamallo@sociales.uba.ar

Resumen

El deterioro del mercado de trabajo y la consolidación de la informalidad y la precarización laboral impulsó la discusión respecto del establecimiento de ingresos hacia las poblaciones en edades centrales o más popularmente conocidas como “en edad de trabajar”, que habían sido históricamente desatendida por la política social. Este artículo examina el conjunto de programas sociales implementados en Argentina en el periodo 2002 a 2022. Pese a que representan un escaso presupuesto son intervenciones que despiertan una fuerte efervescencia en el debate público, al poner en el centro los límites del trabajo formal como la vía para la integración social y como fuente de sostén económico de los hogares. Este artículo propone una clave de lectura a través de una serie de dimensiones transversales que captan rasgos comunes en estas dos décadas de experiencia argentina, pero que pueden ofrecer pistas para comprender otras experiencias similares.

⁶ El artículo fue previamente publicado. Arcidiácono, Pilar y Gamallo, Gustavo (2023) “Transferencias de ingresos para personas ‘en edad de trabajar’: dos décadas de programas sociales en Argentina”, en Revista Direitos Sociais e Política Pública (UNIFAIBE), VOL. 11, N° 1. ISSN 2318-5732 (pp. 393-425).

Palabras claves: Transferencias de ingresos – Argentina – edades centrales – selectividad – sospechas.

Income transfers for people “of working age”. Two decades of social programs in Argentina: The deterioration of the labor market and the consolidation of informality and labor precariousness prompted the discussion regarding the establishment of incomes for populations in the central age group or more popularly known as “working age”, which had been historically neglected by social policy.

This article examines the set of social programs implemented in Argentina in the period 2002 to 2022. Although they represent a small budget, they generated interventions that arouse a strong effervescence in the public debate, by focusing on the limits of formal work as the path to social integration and as a source of economic support for households. This article proposes a reading key through a series of transversal dimensions that capture common features in these two decades of Argentine experience but that may offer clues to understand other similar experiences.

Keywords: Income transfers – Argentina – core ages – selectivity – suspicions.

Introducción

El debate sobre el bienestar viene señalando que la crisis de la forma tradicional de cubrir los riesgos de “trayectoria vital” (Esping Andersen, 2000: 61), que concentró su atención en los dos extremos llamados pasivos de la vida (la infancia y la vejez), presenta fuertes limitaciones. Hace algunas décadas, las transformaciones familiares, el desempleo generalizado y la inseguridad profesional tendieron a agrupar dichos riesgos también en la juventud y en los inicios de la vida adulta desafiando las políticas sociales tradicionales. Para dar cuenta de este fenómeno, Castel (1997) señalaba que mientras la “cuestión social” de fines del siglo XIX se caracterizaba por el “pauperismo”, la “nueva cuestión social” se anclaba en la “precarización” del empleo y el retorno de la figura de los supernumerarios (“trabajadores sin trabajo”). Más recientemente, Guy Standing (2014) propuso el concepto de “precariado” con el propósito de identificar a la “clase emergente” típica de un mundo laboral flexible e inestable.

Con identidad propia, el fenómeno tuvo su expresión local. La reestructuración del mercado laboral argentino, en particular la emergencia y consolidación de un segmento informal de proporciones nítidas y perma-

nencia considerable, muestra, por un lado, el deterioro de una forma histórica de la “sociedad empleadora” y de sus mecanismos virtuosos de integración social y, por el otro, la crisis del “trabajismo” como principio de asignación de los derechos de protección social y como construcción del porvenir. De esta forma, se genera una “brecha” entre las políticas sociales tradicionales y los riesgos sociales emergentes (Pautassi y Gamallo, 2015).

En este marco, el deterioro del mercado de trabajo y la consolidación de la informalidad y la precarización laboral impulsó la discusión respecto del establecimiento de ingresos independientes de la venta de la fuerza de trabajo y se constituyeron en condiciones estructurales para el impulso de la expansión radical de las políticas de transferencias monetarias a las personas y a las familias: primero, hacia las poblaciones consideradas “pasivas”, es decir aquellas señaladas como históricamente atendidas por el Estado de bienestar. Segundo, hacia las poblaciones consideradas “activas” (mote propio de la seguridad social), en edades centrales (término propio de la demografía) o más popularmente diseminado como “en edad de trabajar”, históricamente desatendida por este tipo de suministros justamente por su capacidad de autovalía. Los dos movimientos de reforma social mencionados se encadenan con diferente intensidad y coherencia con tal circunstancia. La distinción analítica identifica procesos fundados con sincronía en diferentes hitos entre 2002 y 2009, que se prolongaron en el período posterior hasta nuestros días. En suma, el asunto relevante y común es que la expansión de las coberturas estatales tuvo su origen y explicación en la limitación de la capacidad protectora de la política social respecto de las poblaciones inscriptas en el mercado informal de trabajo.

El primer movimiento constituyó una innovación respecto de los arreglos de carácter contributivo que gobernaron los criterios de transferencia de ingresos hacia las familias y personas pasivas en Argentina, materializadas en dos líneas de reforma: en primer lugar, la moratoria previsional (2008), dirigida hacia las personas mayores en edad jubilatoria sin los años de aportes requeridos por la ley vigente; y, en segundo lugar, la creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) orientada hacia las familias con menores de edad (2009), basada en la incorporación de un componente no contributivo al régimen de asignaciones familiares. Ambos fueron analizados en trabajos previos, no serán tratadas en este artículo, pero constituyeron decisiones relevantes para la universalización estrati-

ficada de los beneficios de dichos regímenes.⁷ Estas prestaciones dependieron de la ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social), consolidada como la agencia del Estado nacional con mayor capacidad informática, técnica y operativa en el área social, al concentrar bajo su órbita muchas de las transferencias de ingresos contributivas y no contributivas, además de otras políticas masivas, como la provisión de computadoras para niños y jóvenes, y créditos para vivienda, entre otras.

Este artículo se concentra en un segundo movimiento, y se detiene en examinar el conjunto de programas sociales implementados a partir de la post convertibilidad hasta la post pandemia, o sea recupera el periodo 2002 a 2022, dando cuenta de dos décadas de intervenciones en la materia. Se señalan rasgos y características comunes que tendieron a afirmar un tipo de práctica estatal respecto de las poblaciones en edades centrales con débiles inserciones en el mercado formal de trabajo: prestaciones inestables, de bajo monto, apartadas de la condición de suficiencia y no siempre actualizables, sujetas a la comprobación de medios de vida, condicionadas a corresponsabilidades sostenidas (al menos en lo formal) y con orientación familiarista (no individual), con una institucionalidad fragmentada y reglas flexibles y a veces opacas en cuanto a su despliegue territorial. Pese que actuaron como mecanismo de alivio de la indigencia y la pobreza extrema y solo alcanzaron al 0,3 por ciento del PBI en 2019 (OPC, 2022), generaron una fuerte efervescencia en el debate público, al poner en el centro los límites del trabajo formal como la vía para la integración social y como fuente de sostén económico de los hogares.

El artículo se inscribe en una línea de investigación sobre políticas sociales en Argentina que inició a la par del surgimiento de estas políticas. A nivel de tradiciones recupera los clásicos estudios sobre bienestar (Esping Andersen, 1993 y 2000; Adelantado et al., 1998) y los aportes del campo feminista a dicha temática (Orloff, 1993; Lewis, 1993), sobre todo para desentrañar los supuestos sobre las familias y la carga de responsabilidades que recaen en las mujeres por las exigencias de los programas sociales. Además, Argentina cuenta con una acumulación propia de investigaciones locales que problematizan sobre los

alcances y los límites de estas medidas que se estabilizaron como protagónicas en el campo social. Esta revisión crítica de bibliografía es incorporada a lo largo de este trabajo, que se combina con fuentes documentales, estadísticas (registros administrativos y encuestas de hogares).⁸

En esta propuesta analítica se toma distancia de visiones ético normativas sobre la actividad estatal con el fin de recuperar aquellos arreglos institucionales que “fueron posibles” y no necesariamente conforman una unidad coherente de intención o de acción pero en cambio resultan cristalizaciones de disputas políticas. Se trata de una estrategia analítica que sin dejar de recuperar hitos políticos y prestaciones que dejan huella, identifica dimensiones transversales y aspectos comunes de los programas implementados. Esta toma de posición supone que este “rostro estatal” (Bohoslavky y Soprano, 2010) de la política social argentina se estabiliza y se desacopla de las cambiantes gestiones de gobierno y de los vaivenes del ciclo político.

El artículo se estructura de la siguiente manera. Un primer apartado pretende sumergir a un lector más ajeno en las particularidades del nuevo escenario laboral y en diferentes etapas que inauguran cambios en materia de programas sociales. Un segundo apartado que presenta una clave de lectura a través de una serie de dimensiones transversales (criterios de selectividad, el tipo de prestaciones y los supuestos que las organizan). Esto implica atender rasgos comunes que permiten comprender dos décadas de experiencia argentina pero también brindar pistas para analizar intervenciones similares en otros países.

Nuevo escenario laboral. La respuesta de los programas concatenados

En Argentina a partir de mediados de los años setenta, se amplificaron las tendencias previas sobre el empleo formal, que se manifestaban tenuemente en la etapa previa (Torrado, 2010): aumento de la clase obrera autónoma, ampliación del empleo informal y precario, incremento más lento que en el pasado del empleo urbano, y menor crecimiento de la clase media asalariada.

7 Entre la abundante bibliografía disponible, ver Arcidiácono y Gamallo (2022) sobre el régimen de asignaciones familiares y Arza (2022) sobre el régimen previsional.

8 Nuestras investigaciones se enmarcan en el Proyecto Interdisciplinario de Investigación UBACyT – Grupo Consolidado – Programación Científica 2023 – 2026 – 2062022100003BA “Políticas sociales, actores y bisagras de gestión en Argentina (2015-2023)” – Universidad de Buenos Aires.

Chitarroni y Cimilo (2007) comparan dos momentos clave (1974 y 2006) que permiten observar el carácter de tales transformaciones, vale decir, en la agonía del régimen de acumulación previo y durante la extraordinaria bonanza económica de la postconvertibilidad.⁹ En base a información de la Encuesta Permanente de Hogares y considerando a la población económicamente activa del Gran Buenos Aires, señalaban que mientras la población asalariada se había mantenido constante (alrededor del 75% de los ocupados), tres tendencias descendentes ilustran la reconfiguración del mercado de trabajo: asalariados registrados en la seguridad social (del 81 % al 68,1 %), ocupados en la industria (del 46 % al 19,8 %) y trabajadores con más de un año de antigüedad (de 83,3 % a 75,1 %). En sentido inverso, el estudio muestra el incremento de la población ocupada en la microempresa (de 15,8 % a 25,3 %) junto con otros tópicos que no forman parte del núcleo de la argumentación (mayor feminización y mayor calificación formal de la población trabajadora). Considerando el período 2010-2021, caracterizado por el estancamiento económico y la prácticamente nula creación de empleo privado formal, los estudios del Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina (ODSA-UCA)¹⁰ del 2022 muestran dos rasgos concluyentes de la población económicamente activa mayor de 18 años: primero, entre un 42 y el 45 % se encuentran ocupados en empleos “de pleno derecho”; segundo, entre un 46 y un 50 % se encuentran ocupados en el “sector privado micro-informal”.¹¹ Ambos atributos, estables durante el período analizado, dan cuenta de un mercado de trabajo segmentado y con elevados y persistentes niveles de precarización. De acuerdo con tales estimaciones, la población sin empleos regulares se incrementó en dos millones de personas en dicho lapso (de 3.7 a 5.7 millones en el lapso señalado). El último informe oficial disponible (2do. trimestre de 2022) indica que 5.4 millones de la población trabajadora se encuentran en condición de informalidad y precarización laboral. A la par, y en otro orden de categorización, la ley 27345 (Emergencia Social) ordenó la creación del Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de

la Economía Popular (ReNaTEP), puesto en marcha en junio de 2020. En noviembre de 2022, se publicó una actualización que informó 3.4 millones de personas autopercibidas como pertenecientes a dicha condición. El informe destacaba cuatro características de: feminización (58%); juventud (62,6% son menores de 35 años); organización individual del trabajo (60,4%), y actividades económicas del sector servicios (RaNaTEP, 2022).

La sumaria descripción da cuenta de la segmentación del mercado de trabajo en Argentina como un aspecto de carácter crecientemente estructural y, sobre todo, de cara a la temática de este artículo, como limitante cotidiano de los arreglos institucionales de protección social de carácter contributivo que van perdiendo su capacidad protectora.

En cuanto a respuestas en este contexto, Argentina se caracteriza por una concatenación de programas sociales. Una “etapa inaugural” de estas intervenciones inicia a mediados de los años noventa y la crisis de la convertibilidad en el cual se desplegaron las primeras intervenciones frente a la crisis del empleo. Destaca el Plan Trabajar caracterizado por una cuantía que emparejaba el monto del Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM) y que alcanzaría un pico de 130 mil receptores. Sin embargo, nos interesa detenernos en la etapa siguiente. Con posterioridad a 2001, durante la etapa de la “masificación de la postcrisis”, el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD) alcanzó a casi

9 Gerchunoff y Llach (2018) concluyen que el quinquenio 2003-2007 fue el período de mayor expansión del producto por habitante de la historia nacional.

10 Todos los informes del Observatorio están disponibles en: <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/720>

11 La definición operacional de “empleo de pleno derecho” es la siguiente: porcentaje de personas ocupadas en relación de dependencia que declaran que se les realizan descuentos jubilatorios; cuentapropistas profesionales y no profesionales con continuidad laboral que realizan aportes al sistema de seguridad social; y patrones o empleadores con continuidad laboral que también realizan aportes a dicho sistema, respecto del total de personas económicamente activas. La definición operacional de “sector privado micro-informal” es la siguiente: actividades laborales dominadas por la baja productividad, alta rotación de trabajadores y su no funcionalidad al mercado formal o más estructurado; en términos operativos, son ocupaciones en establecimientos pequeños, de servicio doméstico o independientes no profesionales.

dos millones de personas titulares. Es frecuente que el PJJHD sea recuperado por la literatura académica y los organismos internacionales como parte del repertorio de los clásicos Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos (PTCI); de todos modos, la exigencia de las contraprestaciones fue perdiendo fuerza quedando subsumido a su componente dinerario. Tuvo entidad propia: una suerte de tránsito entre los programas de empleo de baja cobertura de la década previa y las transferencias masivas con el surgimiento de la AUH en 2009. Su inserción en el Ministerio de Trabajo, la exigencia de contraprestaciones y la ausencia de ajuste del monto por cantidad de hijos en los hogares lo alejan de los formatos enlataados de PTCI regionales. Con posterioridad, una tercera etapa que denominamos “transición”, en 2009 se alcanzó a casi 700 mil personas (Plan Familias) un típico PTCI destinado a las mujeres madres, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y que contó con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo.¹²

En 2009, dos meses antes de la expansión de las Asignaciones Familiares se creó el Programa de Inclusión Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (PRIST-AT) en el ámbito del MDS, inaugurando el período de la “economía social y el cooperativismo del trabajo”: el financiamiento directo de cooperativas de trabajo en el marco de una estrategia de generación de oportunidades socio-ocupacionales (Arcidiácono y Bermúdez, 2015) fue un cambio respecto de las estrategias previas. La envergadura del fenómeno se advierte en el exponencial aumento de ese tipo de cooperativas: de unas mil en 2003 hasta llegar a casi 20 mil en 2015 en el marco de once programas sociales de distintos ministerios, de las cuales el 41% se crearon a través del PRIST-AT (citado por Bermúdez, 2020).

A partir de 2015, con el cambio de gestión gubernamental, se pueden identificar dos momentos en materia de transferencias: una relativa continuidad durante los dos primeros años y una segunda etapa con fuerte cambio de enfoque, con la sanción de la Ley de Emergencia Social que dio lugar a una nueva presta-

ción (“Salario Social Complementario” - SSC), la transformación del “Argentina Trabaja” en “Hacemos Futuro” y un número algo inferior en 2019 (casi 500 mil, con la suma de la cobertura de HF y SSC), y la transformación del PROGRESAR en una beca estudiantil.

En el marco de la pandemia COVID-19, a pocos meses de asumir Alberto Fernández la presidencia en diciembre de 2019 declaró el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO). A mediados de 2020 se lanzó el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), una política excepcional de transferencia masiva de ingresos en la cual se basó la estrategia de apoyo económico destinada a las familias. Resaltan dos características: la incondicionalidad y la tramitación enteramente digital del IFE se convirtió en la política incondicional de mayor alcance para la población en edades centrales, en especial entre 18 y 35 años: alcanzó a 9 millones de personas. La medida se colocó bajo la órbita de ANSES, ya que el organismo contaba con dispositivos de “llegada” a una parte importante de la población trabajadora informal; en particular, a través de la AUH a quienes se les asignó automáticamente la prestación. Además, dado que no se contaba con instancias presenciales para la gestión de la solicitud de la prestación y la presentación de la documentación que avalara las situaciones familiares, tributarias y laborales, y tampoco para concretar el cobro, la tramitación a distancia permitió la asignación de los beneficios.

El Potenciar Trabajo, que fusionó los programas previos, introdujo un nuevo salto en las prestaciones llegando a casi 1.3 millones de receptores al final del período examinado.¹³

A nivel de características institucionales, con excepción de la Ley de Emergencia Social (N° 27345) —sancionada fines de 2016 apenas asumida la gestión de la Alianza Cambiemos y como producto de una iniciativa del bloque opositor en el Senado de la Nación— no hubo intervención legislativa en la creación o modificación de los programas de transferencia de ingresos. Por el contrario, decretos o resoluciones ministeriales fueron ordenando las formas de acceso a las prestaciones.

12 En 2009, se reorganizó la política social nacional. Tres factores permiten explicar el cambio: el debate sobre la pobreza se reinstaló en la agenda pública como consecuencia de la crisis internacional y a la vez matizado por la falta de confiabilidad en las estadísticas del INDEC, que no reflejaban ese estado de situación; la necesidad del Gobierno nacional de recuperarse de las elecciones de medio término de 2009, con casi un millón de votos perdidos en la provincia de Buenos Aires respecto de la elección previa; finalmente, el Programa Familias no incorporaba receptoras y sus prestaciones no se actualizaban, lo cual minaba su poder adquisitivo. En tal contexto, se puso en marcha la AUH, que dio inicio a un nuevo ciclo en la historia de las Asignaciones Familiares y de la política social argentina (Arcidiácono y Gamallo, 2022).

13 El Seguro de Desempleo es una prestación contributiva que, a diferencia de lo ocurrido en países europeos que cuentan con estructuras robustas y de amplia cobertura, tuvo carácter tardío y residual en Argentina (Grondona, 2017). Según datos correspondientes al trienio 2019-2021, fueron receptores 118.008, 129.628 y 139.302 personas (a diciembre de cada año), que representaban al 6,6%, 6,5% y 8,5% de la población desocupada respectivamente (SIMASOC, 2022).

Clave de lectura para dos décadas de programas sociales

Sobre los criterios de selectividad

Comprobación de medios por sobre universalidad

Los programas implementados establecieron condiciones de accesibilidad específicos a los fines de seleccionar a la población beneficiaria, es decir, alejados de toda pretensión universal, como enunciado o paso previo para prestaciones con ese carácter. Los criterios de clasificación y selectividad de la población cambiaron la condición de riesgo para ser atendido (desempleo, vulnerabilidad social, empleabilidad, informalidad, etc.) a la par que se sucedieron los diferentes programas. El mantenimiento de las condiciones de “suplicantes de asistencia” (Casassas, 2018) de prestaciones monetarias recorrió el diseño del conjunto de los programas. La orientación universalista no fue parte de los repertorios para estos grupos de población. El universalismo fundamenta la renta básica universal (RBU) destinada a toda la ciudadanía sin requerir el cumplimiento de exigencias laborales (incondicionales) que circula como propuesta política sobre todo en el marco de la Red de Renta Básica y la Basic Income Earth Network. La envergadura y la solidez de sus argumentos no se tradujeron en experiencias políticas masivas y menos en el caso argentino. En un sugestivo ensayo, Danani (2017: 91) afirmaba que “las políticas sociales universalistas son las únicas que carecen de sujeto, son las únicas que no son reconocidas como fundamento de movimiento u organización social o de sindicato alguno”.

En 2020, en las circunstancias excepcionales de las severas y estrictas restricciones impuestas para el manejo de la pandemia del COVID-19 por parte de las autoridades nacionales (ASPO), el IFE se convirtió en la primera política de transferencia incondicional de ingresos para la población en edades centrales de Argentina y, a la vez, la de mayor alcance poblacional, si bien tuvo un breve período de vigencia. En ese escenario, el apoyo a las transferencias de ingresos universales cobró vigor, rápidamente extinguido entre la mayoría de sus portavoces una vez superada la excepcionalidad.¹⁴ Con

la finalización del ASPO, el Potenciar Trabajo (que convivió con el IFE) sobrevivió con características análogas a sus precedentes.

Teniendo en cuenta que se trata de un país federal, las transferencias presentaron diferentes definiciones respecto de los criterios formales de distribución provincial, en general asociados con “condiciones de vulnerabilidad”. En la mayoría de los casos, la distribución territorial de las prestaciones no tuvo condiciones que la justifiquen, incluso, algunos programas no se implementaron en algunas jurisdicciones. El caso más relevante es el PRIST-AT, una intervención orientada en forma preferente hacia el Gran Buenos Aires. Esta característica resulta diferente respecto de lo que sucede con las transferencias que se encuentran a cargo de ANSES como el IFE (y las asignaciones familiares) donde se generan relaciones que individualizan el vínculo entre ciudadanía y Estado y la accesibilidad al beneficio se garantiza en función de parámetros y criterios de distribución que no dependen de la pertenencia territorial.

Orientación familiarista

Un aspecto destacado y común en los programas implementados fue la consideración de la unidad doméstica como sujeto de la prestación: relevancia de la presencia de menores de edad en el hogar y establecimiento de criterios de acceso y cláusulas de permanencia que combinaron atributos tanto individuales como de otros miembros convivientes, en especial la situación laboral y los ingresos, que los distinguieron del tratamiento individual de las prestaciones contributivas. Con excepción del Plan Familias, justamente pensado como típico PTCI, las transferencias de los programas analizados no se ajustaron por la composición del hogar. Se establecieron cuantías uniformes, si bien los programas posteriores a 2009 admitieron en su mayoría la percepción de la AUH con lo cual la presencia de personas menores de edad en el hogar permitió incrementar las prestaciones de la seguridad social no contributiva.

Un caso drástico fue el IFE (no en vano la palabra “familia” se encuentra en su denominación): la principal razón de la denegación del beneficio se vinculó con el criterio combinado entre atributos individuales y de los

14 En Arcidiácono y Gamallo (2020) se mencionan algunas de esas manifestaciones: la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), que en 2001 había movilizado una consulta popular reuniendo más de 3 millones de firmas, reeditó su propuesta de salario universal combinado con la creación de impuestos progresivos; el Foro de Convergencia Empresarial, con la participación de la iglesia católica, el sindicalismo y los movimientos sociales, apeló a la idea de un salario universal; la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) planteó la expansión del “salario social” articulado con mecanismos de organización popular de las actividades económicas y en el marco de un programa de reconstrucción social de largo alcance (“Plan Marshall Criollo – Poblar y Crear Trabajo”); las máximas autoridades de la Unión Cívica Radical se manifestaron a favor de un piso universal de ingreso básico.

miembros de la unidad convivencial, en especial la situación laboral y los ingresos, de acuerdo con el registro oficial de dicha composición (ANSES, 2020). En muchos casos, la información que ANSES tenía sobre las personas no coincidía con lo que éstas manifestaban respecto de su realidad actual. Por ejemplo, había individuos menores de 30 años que aparecían conviviendo con sus padres o el estado civil estaba desactualizado, todas situaciones que tenían consecuencias concretas en la vida de las personas al bloquear el acceso a las prestaciones y que implicó un gran trabajo sobre las bases de información de ANSES en medio de la pandemia. Este aspecto deja interrogantes sobre los problemas cotidianos del Estado para dar legibilidad al orden social frente al carácter dinámico de las familias y sus vínculos internos (Arcidiácono y Perelmiter, 2021).

Feminización de las destinatarias y maternalismo social

La feminización de la población destinataria refleja el desigual impacto de la pobreza, la desocupación y la informalidad en mujeres y varones. Si bien los datos disponibles sobre los programas resultan incompletos para establecer series históricas y consistentes, puede advertirse que las prestaciones tuvieron mayor peso sobre las mujeres como receptoras de las transferencias monetarias. Respecto de las intervenciones iniciáticas, eran beneficiarias mujeres el 70% de las receptoras del PJJHD y la totalidad en el Plan Familias y del Ellas Hacen. Considerando el ejercicio 2019, el 74,5% del HF, el 64% del PROGRESAR y el 62,5% del SSC eran también mujeres. En el IFE, el 55,7% de la población beneficiaria eran mujeres (ANSES, 2020). Por último, lo mismo ocurría con 66,4% de las receptoras del Potenciar Trabajo (2020).¹⁵

Particularmente, el Plan Familias y el Ellas Hacen estuvieron destinados a mujeres por su condición de “madres”. En estos casos la crítica feminista alertó sobre este rasgo de “maternalismo social” a partir de la reproducción de estereotipos femeninos que refuerzan el rol simbólico de las mujeres de tal condición (Esquivel, Faur y Jelin, 2012; Pautassi y Rodríguez Enríquez, 2022). En ese sentido, el momento del “egreso” (mayoría de edad) de los niños, niñas y adolescentes genera la pérdida de ingresos para el grupo familiar, con consecuencias en el bienestar de las mujeres. Cuando a estos diseños se les agrega el cumplimiento de corresponsabilidades, como veremos luego, esto tiene consecuencias concretas en la sobrecarga de las

tareas de las mujeres por la propia ocupabilidad que promueven los programas sociales sumada a las previas responsabilidades.

Sobre las prestaciones

Cobertura expandida pero limitada

Las encuestas de hogares ofrecen limitaciones para identificar la cobertura poblacional de cada una de las intervenciones analizadas en este artículo. La Encuesta Nacional de Protección Social y Servicios Sociales - ENAPROSS (2011) identificaba un alcance estadístico poco significativo (1,6%) de las transferencias en la población mayor de dieciocho años, esto es, aquellas en edades de trabajar; en cambio, si se consideraba a las poblaciones pasivas (perceptores de ingresos por jubilaciones y pensiones, AUH y otras), el 66% de los hogares urbanos eran receptores de transferencias contributivas y no contributivas (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2014). La Encuesta Nacional de Estructura Social - ENES-PISAC (2014/15) mostraba la limitada cobertura poblacional del PRIS-AT: si bien representaban el 28% y el 39% de varones y mujeres respectivamente, cubiertos por planes de empleo o similares, en relación con el total de la población ocupada alcanzaban a valores estadísticamente insignificantes (Salvia, Fachal y Robles, 2018).

El IFE, en cambio, mostró un alcance de magnitudes relevantes entre la población de 18 a 65 años: de acuerdo con la información oficial, representó el 31,6% y se incrementa al 44% al considerar a la población económicamente activa (ANSES, 2020). Vale decir, si bien por un breve lapso, alcanzó una importante escala.

El alcance de estas transferencias puede estimarse en relación con el desempleo: considerando el ejercicio 2021, la cobertura del programa Potenciar Trabajo rondaría el 56% de la población desocupada, que la superaría considerando el programa PROGRESAR y el seguro de desempleo. Pero, tal como se argumentó, el foco de esos programas es también la población en el segmento laboral informal, por lo cual su magnitud relativa es de menor incidencia.

En suma, con la excepción de la fugacidad del IFE, la cobertura de los programas fue oscilante, una suerte de campana invertida. La incorporación de la AUH no puede soslayarse en la medida en que se orienta a un público similar pero que, como se dijo, compatible con estas prestaciones. Pese a los esfuerzos mencionados, las transferencias monetarias operaron predominantemente

¹⁵ El Seguro de Desempleo, por el contrario, tuvo una cobertura predominantemente masculina.

mente sobre las poblaciones pasivas, un rasgo prototípico del Estado social “tradicional”.

Inestabilidad, bajo monto y falta de actualización

Una característica común de los programas fue el bajo monto de las prestaciones en relación con el SMVM, que compensaba parcialmente las limitadas oportunidades e ingresos laborales. El “viejo” Plan Trabajar de la década de los noventa fue el único que equiparó su cuantía al SMVM. En cambio, todos los programas implementados durante la posconvertibilidad, período que aquí se considera, contaron con importes inferiores a ese nivel.

Otro elemento común fue la ausencia de cláusulas de actualización de las cuantías, una diferencia relevante respecto del régimen de transferencias contributivas y no contributivas de la seguridad social. Los montos del PJJHD y del Plan Familias no fueron ajustados durante su vigencia en un contexto de creciente inflación. Con posterioridad a 2016 se estableció un acompañamiento tácito a la evolución del costo de vida, pero acomodados alrededor del 50% del valor del SMVM.

Las prestaciones fueron diseñadas como “techo” de ingresos, incompatibles con ingresos laborales formales. Sin embargo, tanto la ENAPROSS (2011) como la ENES-PISAC (2014/15) establecieron que la mayoría de los hogares encuestados adicionaban las prestaciones suministradas por los programas con otros ingresos de carácter laboral. En otras palabras, los programas despuntaron en su concepción y operación a la combinación de las denominadas trampas de “pobreza” y de “precariedad”.¹⁶ Las transferencias promovieron la garantía de ciertos ingresos de la población pero sin abandonar la estrategia de la “activación”, es decir, evitando afectar la disponibilidad de la fuerza laboral y la dinámica del mercado de trabajo (Logiudice, 2017).

Corresponsabilidades sostenidas

La noción de “corresponsabilidad” distingue entre “contraprestación” (para denominar actividades laborales o de capacitación) y “condicionalidades” (para aquellas exigencias de controles de salud y educación que tienen los adultos en relación con los hijos a cargo). En general, el argumento es que se proponían aumentar la asistencia escolar y/o mejorar las condiciones de salud con la intención de reducir la pobreza y el tra-

bajo infantil, y evitar que las familias cayeran en condiciones de pobreza aún más extremas (Cecchini y Madariaga, 2011). Además, se proponían el incremento del “capital humano”, esto es, enfrentar los déficits individuales de acumulación de activos (Brown, 2017), por lo tanto, mediante las contraprestaciones laborales, comunitarias y educativas es posible la adquisición de activos: las disposiciones hacia el trabajo, la formación a lo largo del ciclo de vida y la centralidad de la terminalidad educativa. La teoría enfatiza que el lugar ocupado por cada persona dentro de la estructura socioeconómica es resultado (desde una perspectiva meritocrática) de decisiones tomadas por los individuos y sus familias en tanto agentes racionales sobre sus inversiones en educación y salud; por lo tanto, los programas deben desempeñar un papel relevante en ese proceso.

La continuidad de esquemas de contraprestaciones laborales y de condicionalidades educativas y sanitarias es una constante en todos los programas estudiados, con la excepción del IFE. Si al inventario se le adiciona la AUH, que tuvo compatibilidad con algunos de esos programas, se evidencian las exigencias a las familias, especialmente a las mujeres, para convertirse en receptoras de subsidios no contributivos.

Más allá de los supuestos de orden político y moral que justificaron esas exigencias, las corresponsabilidades requieren de diversos esfuerzos burocráticos y mediaciones institucionales. A modo de ejemplo, la puesta en marcha de los esquemas capacitadores, formadores y de terminalidad educativa o las condicionalidades centradas en niños, niñas y adolescentes implicaron la coordinación de actividades con jurisdicciones locales en un contexto de servicios educativos y sanitarios provincializados desde la década de los noventa. A la vez, el crecimiento de la cobertura de los programas implicó también el diseño de masivas contraprestaciones comunitarias o cooperativas y el correspondiente despliegue de actividades en el territorio, coordinación con organizaciones sociales y/o articulación con municipios donde los receptores de los programas realizaron actividades que inauguraron tensiones con trabajadores estatales y los sindicatos que los nuclean por la competencia de roles y funciones.

Los programas contaron con dispositivos burocráticos para el control de las corresponsabilidades con amena-

16 La “trampa de la pobreza” sugiere que, si la percepción del beneficio en dinero está condicionada a la verificación de insuficiencia de ingresos de otras fuentes, entonces las personas analizarán racionalmente la conveniencia o no de tomar un empleo remunerado: en ese rango de ingresos, al beneficiario potencial de subsidios no le resultaría conveniente aumentar sus ingresos de otras fuentes (Lo Vuolo, Barbeito, Pautassi y Rodríguez, 1999). La trampa de pobreza deviene en “trampa de precariedad”: la aceptación de empleos inestables, de mala calidad y mal pagos puede significar en poco tiempo el riesgo de regresar a la situación previa (Standing, 2014).

zas punitivas (suspensión de la prestación) y para distinguir a los “beneficiarios legítimos de los ilegítimos” (Fassin, 2003). Sin embargo, las complejas operatorias hicieron que las exigencias se tornaran lábiles y difusas: la práctica burocrática fue desperejada y combinó momentos de controles severos con otros de amplia permisividad para su cumplimiento efectivo.

El mundo de las corresponsabilidades captó la atención de la investigación académica, sobre todo en clave de abordajes microsociales de experiencias que dieron cuenta de las huellas de las contraprestaciones en el territorio y en la sociabilidad política,¹⁷ analizaron trayectorias individuales de sujetos destinatarios, mapearon organizaciones sociocomunitarias que nacieron o se reconvirtieron al calor de las exigencias estatales (como los jardines comunitarios), indagaron sobre las percepciones de los sujetos en torno a las corresponsabilidades a lo largo de los años, analizaron los principios de justicia y las valoraciones morales de las burocracias que participaron en la implementación y el control de las prestaciones.

Sobre los supuestos

Transitoriedad

La evidencia empírica que arroja el análisis y las transformaciones estructurales del mercado de trabajo nos hablan de un carácter permanente de políticas que “vinieron para quedarse”: la sobrevivencia de amplios grupos sociales se encuentra comprometida sin esos soportes estatales.

Esto contrasta con algunos supuestos sobre la transitoriedad, es decir programas considerados desde su creación como “políticas del mientras tanto” (Arcidiácono, 2012). Aquellas más próximas a los PTCI establecieron un egreso al cumplir la mayoría de edad fijada por los niños, niñas y adolescente en el hogar. En cambio, las prestaciones asociadas a corresponsabilidades laborales (capacitadoras, productivistas) aspiraron a la mejora del capital individual que permitiera una mejor inserción en el mercado de trabajo o bien, con el correr de los años y la impronta de economía social o popular que adquirieron esos programas, a promover una lógica cooperativa o asociativista. Tales políticas han sido caracterizadas de distinta manera en función del

énfasis cobrado por las estrategias: *workfare*, activación y responsabilización, capital humano.

En algunos casos, incluso la temática del “egreso” se convirtió en un fin en sí mismo. En el programa Hacemos Futuro, se tradujo como una promesa de incorporación de la población beneficiaria a un empleo registrado, como una suerte de meta orientada hacia la empleabilidad. Según la SES (s/f), siete mil titulares se incorporaron al mercado laboral en 2018, entre quienes se contaban personas ingresadas en el programa en 2009: la baja magnitud de las cifras habla tanto de la errática aspiración en un contexto de bajo rendimiento económico y escasa creación de empleo privado como de la remanida concepción del “mientras tanto” (Gamallo, 2022).

En especial, a partir de mediados de la gestión del gobierno de la Alianza Cambiemos pero luego de manera continuada, comenzó a cobrar vigencia en portavoces de un amplio espectro ideológico la noción de “trabajo genuino” en oposición y reemplazo de las políticas de transferencias de ingresos. Sin demasiados esfuerzos por construir definiciones sobre su sentido u orientación, la salida de la situación de asistencia mediante la inscripción “trabajista” estableció una justificación orientada a minar el despliegue de dichas políticas y, a la vez, a deslegitimar a la población en tal condición. En el contexto laboral que se describió, la dicotomía entre “planes sociales” y “trabajo” se ofrece como una aspiración moral desvinculada de las condiciones materiales de existencia de una proporción importante de la población argentina.

Esa insistencia sobre la transitoriedad y la necesaria transformación de los “planes sociales en trabajo genuino” supone una visión restringida sobre la noción “trabajo”, que despertó la reacción de los principales referentes de los movimientos sociales, entre otros referentes de opinión.¹⁸ En la práctica institucional estableció una relevante bifurcación entre la lógica de las transferencias de ingresos individuales y las soluciones de carácter asociativo o comunitario en el campo de la economía social y popular, mediante el fomento de un espacio común articulando la noción de “trabajo” como categoría antropológica y económica escindida y diferenciadas del empleo asalariado remunerado típico de los mercados laborales capitalistas (Gamallo, 2022).

Más allá de esto, de alguna manera, la concepción “laborcéntrica”, “trabajocéntrica” o “trabajista” predo-

17 En esta misma revista puede consultarse el trabajo de Ferrari Mango (2021) que aborda la implementación local y el rol del Movimiento Evita, actor central en rostro de la política social.

18 Juan Graboís (CTEP) https://www.eldiarioar.com/opinion/trabajo-salario-utopia-cristina-no-posible_129_9725698.html se han manifestado; Dina Sanchez, de la UTEP, https://www.eldiarioar.com/economia/dina-sanchez-utep-organizaciones-sociales-hicimos-reconversion-planes-trabajo-tiempo_1_8552318.html

minó a lo largo de estas décadas en lo más diverso del arco político, como elemento estructurante de la sociedad argentina, característica que explica los supuestos de transitoriedad que vienen marcando un horizonte de la política de transferencias de ingresos en Argentina.

Sospechas

Pese a la baja incidencia presupuestaria, el debate público sobre los subsidios a las personas en edades centrales alcanzó un elevado nivel de efervescencia en la opinión pública. Las políticas sociales no solo producen y moldean las condiciones de vida, sino que fundamentalmente reconocen y definen las necesidades sociales y aquello que es o no legítimo recibir y demandar. En ese marco, proliferan discursos que conforman el sentido común sobre los principios que sostienen o critican las prestaciones.¹⁹

Algunas sospechas aparecen reiteradas. Por un lado, refieren a las conductas de quienes reciben prestaciones monetarias respecto de los consumos indebidos (gasto en alcohol, apuestas y golosinas) que se realizan con el “dinero donado” y que ha sido explorado por la sociología moral del dinero (Wilkie, 2013, Hornes, 2020) generando infinidad de respuestas en la propia información oficial y en el campo de la investigación como evidencia para contrastar esos argumentos. También son frecuentes las sospechas asociadas con el pronatalismo (condensada en el dicho “las mujeres se embarazan por el plan o para cobrar una AUH”), a pesar de que la información estadística oficial ofrezca datos opuestos.²⁰

Todo lo dicho se combina con una prolífera sospecha sobre el fomento a la vagancia y el desincentivo al trabajo que acarrearán las prestaciones, reflejadas en infinidad de memes (cuyo análisis de contenido merece un artículo en sí) o en los nombres parafraseados que reciben los planes (“Argentina descansa”, “Plan Descansar”).²¹ Como trasfondo, y vinculado con el punto anterior, emerge con fuerza una “nostalgia contributiva” que opera tanto como organizadora de las expectativas sociales como ordenadora del funcionamiento

institucional de la protección social: el trabajo (en su versión reducida al empleo) aparece no solo como la fuente para obtener ingresos y el vector principal de integración social sino principalmente como una posición moral desde donde se despliegan los criterios de justicia para evaluar moralmente a quienes, encontrándose “en edad de trabajar”, no logran desempeñar un empleo formal. El “imaginario de clase media” que hizo de las nociones de progreso social, esfuerzo y mérito principios morales superiores en Argentina (Luci, 2018) operan como criterios ordenadores de comportamientos en un trastornado escenario laboral.

Por último, una de las principales sospechas refiere a los “desvíos” que serían generados por la intervención de quienes median las políticas de transferencia. Sin dudas, el formato de programas concatenados por décadas actuó recursivamente en el reordenamiento de los actores sociales territoriales (municipios, movimientos de trabajadores desocupados, organizaciones de base, organizaciones de la economía popular) y en el entramado de las organizaciones no gubernamentales históricas como clásico actor de la política social asistencial. Eso se vio con claridad en las diferentes exigencias que se establecieron para sus receptores y con implicancia en el conjunto de actores intervinientes. Las contraprestaciones que requirieron de una actividad (laboral o educativa) desarrollada en un espacio social específico (estatal, comunitario o cooperativo) supusieron la coordinación con actores institucionales diversos, que incluso vistieron alternadamente “ropajes” sociales y estatales que hicieron posible la “llegada” de las prestaciones a las familias.

Como pudo observarse en una investigación reciente sobre transferencias y mediaciones sociales durante el ASPO, aún en una política incondicional, masiva y digitalizada como el IFE, en contextos de alta vulnerabilidad, las mediaciones sociales, en el nivel capilar no se cancelan, sino que, por el contrario, se reconvierten frente al desafío de paliar la falta abrupta de atención presencial y superar las brechas digitales de la ciudadanía. Los mediadores inscribían realizaban reclamos, generaban claves de seguridad social y cuen-

19 Hoop y Lijterman (2018) comparten un trabajo de campo donde se realizaron grupos focales con personas provenientes de sectores diversos para indagar sobre los sentidos instalados en la temática aquí abordada.

20 Son reiteradas las encuestas de opinión sobre estos temas <https://www.lanacion.com.ar/comunidad/la-mitad-argentinos-cree-mujeres-tienen-hijos-nid2275480/> como también las evidencias que contrastan los temores pronatalistas <https://www.unicef.org/argentina/historias/no-hay-evidencia-de-que-las-chicas-se-embarazan-por-un-plan>

21 CEIL/CONICET (2019), en el marco de la encuesta sobre creencias religiosas, presentan una pregunta sobre la opinión en materia de planes sociales y su fomento a la vagancia desagregada según tipo de adscripción religiosa. Sintéticamente, quienes “no declaran creencia religiosa” suelen tener una posición menos acorde a sostener esa afirmación. Por otro lado, plataformas para juntar firmas en torno a peticiones como CHANGE.ORG fueron espacios donde se desplegaron pedidos para convertir planes en trabajo <https://www.change.org/p/basta-de-planes-sociales-trabajo-digno> o incluso para evitar que los destinatarios de planes ejerzan el derecho al voto <https://www.change.org/p/legisladores-quienes-reciban-planes-sociales-no-pueden-votar>.

tas de correo electrónico; administraban números de celulares, e incluso creaban cuentas bancarias o mecanismos alternativos de pago, administrando los datos necesarios a tal efecto. De hecho, las acciones de mediación fueron centrales para resolver problemas y necesidades en el contexto de aislamiento, cuando se presentaba el desafío de gestionar rápidamente una transferencia de las magnitudes del IFE (Arcidiácono y Perelmiter, 2021).

Sin embargo, la implementación de las transferencias de ingresos reactualizó la discusión sobre el “clientelismo”: numerosas lecturas políticas y académicas tendieron a subsumir las formas de participación popular a las relaciones clientelares, presentadas ambiguamente tanto como categoría analítica y como etiqueta moral (Vommaro y Combes, 2016). El discurso de las elites estatales también retroalimentó este tipo de visiones. Un informe oficial durante la gestión de Cambiemos y en referencia al programa “Hacemos Futuro” destacaba la eliminación de los “sistemas de intermediación” y que “nadie puede pedirle a ningún titular nada a cambio de su permanencia en el programa por fuera de contraprestaciones que exige el estado y se comprueba en la oficina de ANSES” (Gamallo, 2020). Desde otro espectro, durante la presidencia del Alberto Fernández, se generaron denuncias sobre las trampas para el acceso que alimentaron la sospecha maximalista (acumulación de planes e ingresos indebidos), se desplegaron auditorías por supuestas irregularidades detectadas (personas que cuentan con propiedades o compraron divisas extranjeras) que se tramitaron judicialmente y ocuparon el *prime time* de los medios masivos de comunicación. Esas acciones tuvieron como destinatarios al entramado de organizaciones sociales que forman parte del elenco gubernamental y administran parte importante de los programas sociales a cargo del MDS. Más allá de los matices, se fomentó un discurso que retroalimentó la estratificación moral²² en torno a las transferencias de ingresos.

Reflexiones finales

Con el correr de los años, las transferencias se convirtieron en elenco estable y protagónico de las políticas asistenciales, y pusieron de relieve el resquebrajamiento

de un acuerdo social básico: la percepción de ingresos en el mercado de trabajo por parte de las poblaciones en edades centrales o comúnmente llamadas en edad de trabajar.

Durante estas décadas las intervenciones se sucedieron y concatenaron entre sí o se superpusieron como placas tectónicas dejando marcas en las biografías individuales y familiares, delineando contingentes de población que requiere de esas intervenciones estatales para garantizar niveles básicos de bienestar y consumo, en un mercado laboral segmentado.

Los programas transfirieron de ingresos de poca cuantía, de escasa proporción presupuestaria pero que actuaron positivamente como mecanismos de alivio de la indigencia y la pobreza extrema. Los ingresos introducidos en los hogares a través de los programas sociales se sumaron a los provenientes de otras prestaciones previsionales y de los ingresos laborales aportados por otros miembros de las familias. Frecuentemente su potencia se vio amenazada por la pérdida del poder adquisitivo debido a los altos niveles inflacionarios y a la falta de mecanismos de actualización.


A la vez, las transferencias de ingresos y sus múltiples corresponsabilidades dejaron huellas en el entramado de actores sociales y estatales. Inauguraron diversas cartografías que moldearon los riesgos sociales y las formas de clasificación de los sujetos, desplegaron improntas que combinaron narrativas próximas a los saberes expertos internacionales cristalizadas en los recurrentes enfoques sobre capital humano y de la activación, con una prolifera impronta sobre la economía social y popular que moldearon el campo de los programas y de los actores sociales participantes. Esto se tradujo en disputas por los sentidos del trabajo, la legitimidad social de las prestaciones, la distribución de los recursos a nivel territorial, en definitiva, por los alcances de los programas sociales que lejos de ser transitorios, se convirtieron en componentes estables de la política social argentina en un mundo laboral precarizado. Al mismo tiempo, la “nostalgia contributiva” emerge cotidianamente en el espacio público a través de múltiples expectativas sociales sobre la inserción laboral, articula sospechas sobre los programas y llevada a su extremo socava la legitimidad de este rostro de la política social.

22 Algunos de estos enlaces dan cuenta de las últimas acciones impulsadas por el gobierno nacional <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/denuncias>, <https://www.argentina.gob.ar/noticias/zabaleta-firmo-el-acta-acuerdo-para-avanzar-con-las-auditorias-del-potenciar-trabajo>, <https://www.infobae.com/politica/2022/12/06/el-gobierno-dio-de-baja-20420-planos-sociales-y-la-justicia-autorizo-que-se-pague-el-potenciar-trabajo-de-noviembre-pese-a-las-irregularidades/>. Como parte de este proceso, sectores de los movimientos sociales opositores al gobierno denunciaron esta campaña <https://www.pagina12.com.ar/497769-planos-sociales-denuncian-campana-de-estigmatizacion-contra->

Referencias bibliográficas

- Adelantado, J.; Noguera, J.; Rambla, X. y Saez, L. (1998). Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica. En *Revista Mexicana de Sociología*. Universidad Autónoma de México, N°3, pp. 53-75.
- ANSES (2020). Boletín IFE I-2020. Caracterización de la población beneficiaria. Dirección General de Planeamiento. Julio de 2020. Disponible en <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/Boletin%20IFE%20I-2020.pdf>
- Arza, C. (2022). El sistema previsional argentino: reformas, contrarreformas y nudos críticos para la protección económica de las personas mayores, pp 349-371. En Gamallo, G. (compilador) *De Alfonsín a Macri. Democracia y política social en Argentina (1983-2019)*: Eudeba, Buenos Aires.
- Arcidiácono, P. y Bermúdez, A. (2015). Clivajes, tensiones y dinámicas del cooperativismo de trabajo bajo programas sociales. El boom de las cooperativas del programa Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja. En *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*, N°7, pp. 3-36.
- Arcidiácono, P. y Gamallo, G. (2022). El régimen nacional de asignaciones familiares (1983-2019): de las contingencias familiares al combate a la pobreza, pp 313-347. En GAMALLO, Gustavo (compilador) *De Alfonsín a Macri. Democracia y política social en Argentina (1983-2019)*, Buenos Aires, Eudeba.
- Arcidiácono, P. y Gamallo, G. (2020). Ingreso Familiar de Emergencia. Respuesta inmediata y debates futuros. Serie Debates Grupo Derechos Sociales y Políticas Públicas. Disponible en <https://www.dspp.com.ar/wp-content/uploads/DSP-2007010-Debates-02-IFE-Arcidiacono-y-Gamallo.pdf>
- Arcidiácono, P y Perelmiter, L. (2021). Asistir sin ventanillas: el trabajo estatal de trinchera en tiempos de COVID-19. En *Estudios Sociales del Estado*, Vol. 7, N 13. pp. 3-36.
- Arcidiácono, P. (2012). *La política de "mientras tanto". Programas sociales después de la crisis 2001-2002*, Buenos Aires: Biblos.
- Bermúdez, A. (2020). El Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja en la provisión de bienestar (2009-2015), pp 323-353. En Arcidiácono, P.; Gamallo, G. y Bermúdez, A., *A diez años de la Asignación Universal por Hijo: debates sobre política social no contributiva. Serie de debates N° 1*, Buenos Aires, Grupo de Trabajo Interdisciplinario "Políticas Públicas y Derechos Sociales" de la Universidad de Buenos Aires.
- Bohoslavsky E. y Soprano, G. (2010). Introducción. En Bohoslavsky E. y Soprano, G. (ed.), *Un Estado con rostro huma-*
- no. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (de 1880 a la actualidad)*, Buenos Aires: Prometeo-Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Brown, B. (2017). Sistema de protección social y Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. El 'paradigma de activación' en Argentina 2003-2013. En Documento Trabajo n°99, CIEPP, diciembre.
- Casassas, D. (2020). Poder de negociación y distribución social de capacidades para la nacionalización de la vida económica: ¿por qué la renta básica es un proyecto democratizador?. En *Daimon. Revista Internacional de Filosofía*, N°81, septiembre-diciembre de 2020, pp.215-229.
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires: Paidós.
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL)-CONICET (2019) Segunda encuesta nacional sobre creencias y actitudes religiosas en Argentina, Programa Sociedad, Cultura y Religión, Buenos Aires. Disponible en <http://www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2019/11/ii25-2encuestacreencias.pdf>
- Chitarroni, H. y Cimillo, E. (2007). ¿Resurge el sujeto histórico? Cambios en el colectivo del trabajo 1974 – 2006. En *Laboratorio*, N° 21, pp. 5-11.
- Danani, C. (2017). Políticas sociales universales: una buena idea sin sujeto. Consideraciones sobre la pobreza y las políticas sociales. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. En *Revista Sociedad* N°37, pp 77-94.
- Esping Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Valencia: Alfons el Magnánim.
- (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona: Ariel.
- Esquivel, V.; Faur, E. y Jelin, E. (eds.) (2012). *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado*, Buenos Aires: IDES-UNFPA-UNICEF.
- Fassin, D. (2003). Gobernar por los cuerpos, políticas de reconocimiento hacia los pobres y los inmigrantes en Francia. En *Cuadernos de Antropología Social*, 2003, N°17, pp. 49-78.

- Ferrari Mango, C. (2021). Gestionando la política social territorialmente: El "Argentina Trabaja" desde el Movimiento Evita (2009 -2018). En Revista Direitos sociais e políticas públicas (UNIFAFIBE), Vol. 9 N 1, pp. 803-838.
- Gamallo, G. (2022). Democracia y política social en Argentina 1983-2019. Propósitos y resultados de una investigación colectiva, pp 19-70. En Gamallo, G (compilador) *De Alfonsín a Macri. Democracia y política social en Argentina (1983-2019)*, Buenos Aires: Eudeba.
- Gerchunoff, P. y Llach, L. (2018). *El ciclo de la ilusión y el desencanto: Políticas económicas argentinas de 1880 a nuestros días*, Buenos Aires: Crítica.
- Grondona, A. (2017). La Asignación Universal por Hijo y sus pasados. Reflexiones desde una Historia del Presente", pp. 61-82. En Arcidiácono, P. y Zibecchi, C. (orgs.), *La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio*, Buenos Aires: Biblos.
- Hoop, M. y Lijterman, E. (2018). El trabajo y las políticas sociales en debate. La construcción del merecimiento en el nuevo contexto neoliberal en Argentina. pp 231-270. En Grassi, E. y Hintze, S., *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*, Buenos Aires: Prometeo.
- Hornes, M. (2020). *Las Tramas del dinero estatal. Saberes, prácticas y significados del dinero en las políticas sociales argentinas (2008-2015)*, Buenos Aires: Teseo Press.
- Lewis, J. (1993). *Women and social policies in Europe: work, family and the State*, Edward Elgar: Aldershot.
- Lo Vuolo, R.; Barbeito, A., Pautassi, L. y Rodríguez, C. (1999). *La pobreza...de la política contra la pobreza*, Buenos Aires: CIEPP-Miño y Dávila.
- Logiudice, A. (2017). La asistencia social actual: entre la aseguración y la activación de los trabajadores, pp 83-104. En Arcidiácono, P. y Zibecchi, C. (orgs.), *La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio*, Buenos Aires: Biblos.
- Luci, F. (2018). Moral cotidiana y bien común: procesos de jerarquización entre trabajadores de clase media. Pp. 321-350. En Grassi, E. y Hintze, S., *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*, Prometeo: Buenos Aires.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). 2014. Protección y Seguridad Sociales en la Argentina. Resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social 2011, ENAPROSS. http://www.trabajo.gov.ar/downloads/estadisticas/enapross/Libro_ENAPROSS_interior.pdf
- Oficina del Presupuesto del Congreso (OPC) (2022). *Análisis de Protección Social. Transferencias monetarias a personas 2008-2019*, Buenos Aires: Congreso de la Nación.
- Orloff, A. (1993). Gender and the social rights of citizenship: The comparative analysis of state policies and gender relations. En American Sociological Review, N 58, 3, pp.303-328.
- Pautassi, L y Gamallo, G (dirs.) (2015). *El bienestar en brechas. Un análisis de las políticas sociales en la Argentina de la postconvertibilidad*, Buenos Aires: Biblos, 2015.
- Pautassi, L. y Rodríguez Enriquez, C. (2022). La invisibilización social y política del cuidado en la política social, pp 477-516. En GAMALLO, G. (comp.) *De Alfonsín a Macri. Democracia y políticas social en Argentina*. Buenos Aires: Eudeba.
- Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (ReNaTEP) (2022), ReNaTEP y potenciar Trabajo. Principales características de la economía popular registrada". Segundo informe de implementación, Buenos Aires, Secretaría de Economía Social, noviembre.
- Salvia, A.; Fachal, M. y Robles, R. (2018). La estructura social del trabajo en la Argentina. Un sistema ocupacional heterogéneo, desigual y segmentado. pp 113-146. En Piovani, J. y Salvia, A. (coords.), *La Argentina en el siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual. Encuesta Nacional sobre la Estructura Social*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Sistema de Indicadores sobre Marginaciones Sociales (SIMASOC). 2022. Análisis de coyuntura del SIMASOC. Boletín del SIMASOC Programa PIUBAMAS, Año 1 N° 2, Buenos Aires, UBA. Disponible en http://observatoriojovenesiigg sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/113/2022/11/Boletin_Septiembre_02.pdf
- Standing, G. (2014). *Precariado. Una carta de derechos*, Madrid: Capitán Swing.
- Secretaría de Economía Social (SES) (s/f), "Hacia una estrategia para la economía social en Argentina: memorias de gestión 2015-2019 y mirada hacia el futuro", Buenos Aires, mimeo.
- Torrado, S. (2010). *El costo social del ajuste (Argentina 1976 - 2002)*. Buenos Aires: Edhasa.
- Vommaro, G. y Combes, H (2016). *El clientelismo político: desde 1950 hasta nuestros días*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Wilkis, A. (2013). *Las sospechas del dinero. Moral y economía en la vida popular*, Buenos Aires: Paidós.



Un examen de las políticas de activación del mercado laboral desde la igualdad de oportunidades

Dr. Cristián Augusto Fatauros

IDEJUS (CONICET – UNC)
fatauros.cristian@gmail.com

R esumen

Esta presentación tiene como objetivo reflexionar sobre la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo y la formación laboral, así como los desafíos y posibles enfoques para abordar este tema de manera efectiva en el contexto del programa de contratación subsidiada. Se subraya el carácter problemático de las condicionalidades y se aclara sobre quién recae su cumplimiento en el caso de las políticas de activación laboral.

Introducción

Antes que nada, debo agradecer a la audiencia presente, y en particular a la organización del IICSAL y a la dirección y coordinación del Dr. Facundo García Valverde. Mi objetivo principal será aclarar y despejar algunos problemas que rodean la discusión sobre los programas de transferencias monetarias y las condiciones que se imponen para acceder a dichas transferencias.

Me importa examinar la idea de condicionalidad y extraer algunas conclusiones sobre el problema de las condicionalidades impermisibles, el perfeccionismo, la justificación normativa, y los efectos sobre la igualdad de oportunidades.

A su vez, aprovecho para introducir algunos detalles sobre los antecedentes de esta investigación sobre igualdad de oportunidades y acceso al trabajo. Considero interesante trabajar con el ejemplo de un programa que se implementa en la provincia de Córdoba y que puede, en principio, ser difícil de caracterizar. El programa en cuestión se llama Plan Primer Paso y es una política de activación del mercado laboral, bastante utilizada en muchos países de Europa del Norte, a la que destinan una parte significativa de su producto bruto. No hay demasiada literatura ni un abordaje filosófico normativo sobre este tipo de políticas públicas. Se trata de un programa de “contratación subsidiada”, que se diferencia de un subsidio directo sobre los empleos.

Otro de los objetivos de esta presentación es identificar, categorizar y analizar la naturaleza de esta política pública en particular y contrastarla con otras. En principio, el contraste podría ser entre programas sin condiciones, como las políticas de ingreso básico, versus programas con condiciones. Pero si afinamos más, podemos contrastar y distinguir entre políticas de *welfare* y políticas de *workfare*. Mientras que las primeras políticas están pensadas desde un Estado que se propone auxiliar a las personas con transferencias económicas para mejorar su bienestar (y que no caiga por debajo de un cierto umbral), sus programas pueden considerarse como “pasivos” en el sentido de que no mejoran las capacidades de las personas, ni intervienen en los mercados laborales. En el otro extremo encontramos las políticas de *workfare*, que se propone auxiliar a las personas para conseguir un trabajo, y en este sentido, les ayudan a desarrollar o mejorar sus capacidades profesionales. Sus programas se consideran que “activan” el mercado laboral, interviniendo en la oferta de trabajo, en la demanda de trabajo, o mejorando la eficiencia y las condiciones en las que funciona el mercado laboral.

I. Tipos de igualitarismo

Más adelante analizaré las características del programa Plan Primer Paso, pero primero es necesario distinguir, sucintamente, dos tipos de teorías sobre la igualdad de oportunidades, y realizar una breve introducción a la cuestión de las condicionalidades. Por una parte,

es bien extendido el conocimiento sobre el liberalismo igualitario rawlsiano, que enfatiza la idea de una igualdad *equitativa*, clave para el desarrollo de los planes de vida personales. Aquí no hablamos de igualdad *estricta*, sino de una igualdad aproximada que permite a cada persona tener oportunidades significativas para desarrollar un plan de vida.

Por otra parte, encontramos al igualitarismo de la suerte y al libertarianismo, que agrupo porque ambos se enfocan en la distinción entre libertad, responsabilidad y circunstancias. El igualitarismo de la suerte propone compensar las circunstancias no elegidas o factores arbitrarios, manteniendo las desigualdades resultantes de elecciones propias. El libertarianismo, aunque no pretende esto, también distingue entre libertad y circunstancias, priorizando un esquema que incremente la libertad individual sin lesionar derechos.

I.I. Breve descripción de las teorías sobre la igualdad de oportunidades

Sobre los programas de contratación subsidiada, la literatura escasea. Es importante no apresurarse a sacar conclusiones sin un análisis profundo, ya que algunos puntos clave incluyen temas que ni siquiera teóricamente están saldados, como todo lo que está vinculado a la mejor manera de interpretar lo que exige normativamente la igualdad de oportunidades. Más aún si consideramos que estas políticas deben justificarse en la igualdad y equidad de oportunidades, responder al problema del desempleo y a la informalidad laboral en la población joven. Sin duda que estas políticas brindan oportunidades a personas que estaban en una situación de desempleo, equiparándolas a otras que ya tienen experiencia y habilidades certificadas.

La pregunta es si estas políticas igualan realmente el campo de juego o si solo proporcionan una oportunidad para alcanzar algún bien. Igualar el campo de juego equivaldría a eliminar las desigualdades en las diferentes circunstancias que impiden alcanzar resultados similares. En otras palabras, igualar el campo de juego exige nivelar y tener en cuenta, primordialmente, cómo igualar las habilidades y competencias de las personas que buscan un empleo. En cambio, creo que las políticas brindan una oportunidad para desarrollar un plan de vida significativo, adecuado a las capacidades e ideales de cada persona, garantizado por el Estado. Cada persona tiene diferentes capacidades para obtener diferentes cargos o empleos, pero el problema es que, dado que la persona carece de experien-

cia, no tiene la misma oportunidad que otra persona con experiencia que pretende acceder a ese empleo. No están igualando las posiciones de personas con diferentes habilidades para que tanto uno como otro puedan acceder a un mayor nivel de ingresos económicos, sino que están promoviendo que personas con diferentes habilidades puedan acceder a diferentes niveles de ingresos económicos.

II. Objeciones sobre las condicionalidades

¿Cuáles son las típicas objeciones hacia los programas de transferencias monetarias condicionadas? Una objeción se centra en la legitimidad de las condiciones: ¿qué condiciones son permisibles y cuáles no lo son? ¿Es equitativa la distribución de estas condiciones? Se argumenta que recaen desproporcionadamente sobre algunos ya desfavorecidos, imponiéndoles cargas extras no exigidas a otros.

Me gustaría abrir un paréntesis para discutir sobre la permisibilidad moral de las condiciones que imponen algunos programas. Hay condiciones moralmente impermisibles, como, por ejemplo, renunciar a derechos personales (como podría ser la patria potestad) para obtener un beneficio, o someterse a una intervención quirúrgica (donar un órgano) para obtener algún tipo de utilidad. Este tipo de condiciones son moralmente inaceptables.

Otras condiciones, moralmente permisibles, pueden ser aceptadas voluntariamente sin problema, aunque no estén vinculadas estrictamente con el objetivo de la política. Por ejemplo, si la política busca incrementar el bienestar familiar y hay una preocupación por las condiciones socioeconómicas, imponer condiciones como la asistencia escolar de los niños o la presentación del carnet de vacunas es una cuestión que merece análisis. A veces, las condiciones (por ejemplo, presentar certificado de vacunas o presentismo escolar) están vinculadas con el programa, pero otras veces no. Por ello debemos distinguir entre el objetivo del programa, i.e., el resultado que la sociedad pretende alcanzar, el beneficio (económico o social) que se ofrece como incentivo, y la condición que debe cumplir quien reclama. Lo más difícil es separar nuestras consideraciones sobre el incumplimiento de la condición, y dejar de asociarla con la pérdida del beneficio que se reclama. La consecuencia del incumplimiento podría ser diferente y sería necesario considerar alternativas. Por ejemplo, si se requiere presentar un carné de vacunas o cumplir con la

asistencia escolar, la falta de cumplimiento no debería automáticamente resultar en la pérdida de la asignación familiar o el beneficio económico.

Podría haber instancias o remedios intermedios donde el incumplimiento de la condición no condujera directamente a la pérdida del beneficio. Tampoco se debe identificar la condición como la razón del beneficio. El cumplimiento de las condiciones (por ejemplo, asistencia escolar) no es la razón de la asignación (transferencia monetaria). Así, es más claro que se puede distinguir entre el beneficio que se obtiene, la condición que se debe cumplir, y, por otra parte, evaluar cuál debería ser la consecuencia por el incumplimiento. Por ejemplo, no debería perderse un beneficio destinado a cubrir una necesidad médica por incumplir una norma penal o por manifestarse públicamente en un corte de ruta. Una condición como el cumplimiento general de las leyes no debería ser necesaria para mantener el beneficio. Lo que quiero decir es que dependerá de cuál sea el objetivo del programa en cuestión.

III. Objetivos, directrices y principios

Respecto a los objetivos de los programas, podemos distinguir entre objetivos asistencialistas y objetivos activadores. Las políticas de activación del mercado laboral buscan incrementar la empleabilidad y dotar de herramientas a las personas para obtener empleo a corto plazo. No necesariamente buscan mejorar el bienestar general o la salud, aunque estos pueden ser efectos colaterales. De hecho, se están estudiando los efectos sobre la salud mental, la salud en general, el bienestar y la autoestima.

La idea de principios de moralidad política frente a la idea de directrices políticas también es relevante. Según la teoría del derecho de Dworkin, los principios resguardan derechos de los individuos (derechos entendidos como cartas de triunfo), mientras que las directrices representan objetivos económicos y sociales. Al establecer políticas públicas que están justificadas en objetivos económicos o sociales, las personas no gozan de derechos subjetivos a que una política específica sea implementada de manera permanente. Las políticas pueden y, de hecho, *deben* cambiar cuando las circunstancias cambian. Cuando se implementa una política de activación del mercado laboral, se generan derechos, pero no necesariamente derechos a la implementación de un programa específico. Una política puede dejar de existir una vez alcanzado su objetivo.

Retomando sobre las políticas de activación del mercado laboral, estos instrumentos tienen como objetivo inmediato aumentar los ingresos económicos y la empleabilidad de los y las beneficiarias. En Latinoamérica y Argentina, estas políticas se utilizan para enfrentar problemas estructurales como la informalidad y el desempleo juvenil.

IV. Breve caracterización del programa de acceso al primer empleo

El programa de la provincia de Córdoba, el Plan Primer Paso, se enfoca en combatir el desempleo juvenil. Para ser efectiva, la política debe estar bien focalizada en personas desempleadas con menor perspectiva de ser contratadas. Es crucial asegurar que el periodo de trabajo subsidiado aumente la productividad y la posibilidad de contratación futura, introduciendo condiciones para extender la relación laboral más allá del empleo subsidiado.

El programa tiene un plazo máximo de duración de 12 meses, es decir, una vez concluido, la persona no puede volver a ser beneficiaria de dicho programa. Es necesario realizar un monitoreo regular y una evaluación de las contrataciones que se llevan a cabo entre particulares. La política implementada en la provincia de Córdoba se basa en la contratación subsidiada, donde los empleadores y empleados acuerdan sus términos y luego se presentan ante el Estado, que tiene un número limitado de subsidios disponibles. El objetivo del programa es proporcionar una oportunidad a la población de 15 a 24 años (a veces hasta 25) para obtener un empleo. Este empleo no es provisto por el Estado; éste solo ofrece subsidios. Las personas son quienes deben encontrar una parte empleadora que cumpla con ciertos requisitos.

A su vez, las personas que se presentan deben acreditar que no han tenido un trabajo formal en los últimos 6 meses y que no perciben otra asignación, excepto la Asignación Universal por Hijo. No deben estar jubiladas ni recibir una pensión. También, tienen la libertad de seleccionar el rubro en el que desean desempeñarse, ya sea gastronomía, hotelería, industria o comercio, sin restricciones específicas, lo que permite una focalización "débil" y flexible.

Los beneficiarios no están obligados a devolver el subsidio ni a continuar la relación de trabajo; solo deben asistir si desean completar el programa. Pueden decidir no continuar sin enfrentar penalidades. El programa

ma cubre el salario de media jornada (20 horas semanales), con un ingreso subsidiado que representa entre el 80% y el 90% del salario mínimo por hora, lo que permite a los beneficiarios disponer de tiempo para estudiar o realizar tareas de cuidado. Pueden acordar con la empresa extender el horario y trabajar a tiempo completo. Si son menores de edad, necesitan la autorización de su responsable legal.

Este programa puede considerarse un tipo de entrenamiento o capacitación, aunque no tiene fines educativos formales. Se intenta lograr que las personas puedan obtener una certificación de sus habilidades laborales para competir o incorporarse posteriormente al mercado laboral, y en caso de desempleo, tener acceso a un empleo formal. La implementación de esta política en Córdoba comenzó en 1999, y gracias a ello es posible realizar análisis de las consecuencias a largo plazo que tuvo desde su implementación. Principalmente, por la situación laboral de las personas luego de finalizar el programa.

Las personas acceden al programa y, dependiendo de la cantidad de postulantes, pueden obtener el subsidio. En los años anteriores, hubo hasta 10.000 subsidios para una población de hasta 20.000 postulantes. La selección se realiza mediante un sorteo de la lotería provincial, brindando a cada persona una oportunidad. No hay restricciones basadas en los ingresos de los postulantes y se presentan jóvenes de sectores diversos y con diferentes niveles de ingresos económicos, y de numerosos barrios de la ciudad y de otras zonas de la provincia de Córdoba. Esta política de activación incentiva la contratación de jóvenes sin experiencia, algo que de otro modo no ocurriría.

Es relevante discutir las condiciones que deben cumplir los empleadores. Hay un límite de contrataciones subsidiadas de acuerdo con la magnitud de sus empleados. A su vez, los empleadores deben demostrar que todos sus trabajadores están registrados. Además, no deben haber despedido personal en los últimos dos meses para prevenir la sustitución de trabajadores por empleados subsidiados. También deben proporcionar un ambiente laboral adecuado para el desarrollo y aprendizaje de los beneficiarios. Esto es crucial, especialmente para las habilidades blandas que son difíciles de certificar mediante cursos. Trabajar en un entorno laboral con colegas y enfrentar problemas cotidianos constituye un antecedente importante para la experiencia laboral de cualquier persona. Asimismo, deberíamos considerar si alguna de estas condiciones puede considerarse una *penalidad* o una carga demasiado *onerosa*, ya que, en el caso

de ser excesiva, daría razones para reclamar legítimamente que se eliminen.

V. Condicionalidades para los empleadores

¿Qué otras condiciones se pueden imponer a las empresas sin invadir su privacidad? Esta pregunta es controversial, ya que presupone que las empresas tienen derecho a la privacidad y la intimidad, algo que puede ser fuertemente cuestionado. El otorgamiento del subsidio, sobre los nuevos contratos de personas jóvenes, incentiva a la parte empleadora. Si bien se les exige cumplir con la ley, lo cual es básico, tienen la posibilidad de incorporar mano de obra sin costo extra. Obviamente que sigue en pie la cuestión de si, además, podrían exigirse, en el interior de las empresas, condiciones de igualdad de género, introducir la participación de las y los trabajadores sobre las ganancias u otras condiciones vinculadas con objetivos socialmente deseables.

Como fue mencionado más arriba, se podría argumentar que imponer ulteriores condiciones disminuye la libertad o la autonomía de la parte empleadora. Sin embargo, debemos considerar que el mercado laboral es un mercado construido y protegido por el Estado, y sus instituciones, que tienen reglas claras a las que deben someterse, son “construcciones” jurídicas. Las empresas, en tanto se organicen como sociedades anónimas o sociedades de responsabilidad limitada, por ejemplo, pagan impuestos y tienen una condición tributaria específica ante el Estado; son artefactos sociales que tienen un fin determinado. Existe una discusión sobre si las personas jurídicas tienen la misma autonomía que las personas físicas. Por ejemplo, una sociedad informal (de hecho, como se denomina en el derecho) no es reconocida legalmente, y sus responsables pueden ser penal y civilmente responsables sin posibilidad de limitaciones.

V.I. Algunas consecuencias que deben tenerse en cuenta

Examinar detenidamente los efectos de estas políticas es crucial. El efecto “sustitución” ocurre cuando las empresas despiden personal para aprovecharse de la contratación subsidiada, lo cual es limitado y requiere monitoreo y condiciones adicionales. Luego, el efecto de «peso muerto» se refiere a cuando una empresa hu-

biera contratado a una persona de todas maneras, haciendo que el subsidio sea inefectivo para enfrentar el problema del desempleo por falta de experiencia. Por otro lado, el efecto “congestión” se produce cuando la competencia por el empleo se concentra en ciertas áreas, lo que provoca un incremento en la demanda de empleos en una zona determinada. Por el otro, el efecto “información” produce la diseminación del conocimiento que ayuda a que más jóvenes conozcan dónde hay empleo disponible.

Estos problemas de diseño e implementación deben ser controlados y ajustados. También es importante considerar la edad mínima para aplicar al programa. Permitir la aplicación a partir de los 15 años podría llevar a que algunos jóvenes abandonen la educación, lo cual podría ser contraproducente a largo plazo. Este es un aspecto que merece una reflexión cuidadosa para asegurar que la política redunde en beneficios significativos.

VI. Reflexiones finales

Aunque quedan algunas cuestiones abiertas, voy a extraer algunas conclusiones plausibles, pero obviamente provisionales: los incentivos a la contratación pueden vincularse con condiciones, lo cual tiene sentido y no debería verse como una penalidad. La responsabilidad recae en la parte empleadora, mientras que la persona beneficiaria debe cumplir con ciertos requisitos mínimos. Además, el texto aborda una serie de aspectos relevantes sobre la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo y la formación.

Algunas reflexiones y observaciones adicionales pueden hacerse sobre la igualdad de oportunidades y recursos económicos.

El primer principio de igualdad de oportunidades se vincula con la garantía de libertades básicas y políticas para todos los individuos. Esto incluye el acceso equitativo a recursos económicos que les permitan ejercer esas libertades de manera significativa.

Por lo tanto, se destaca la importancia de garantizar ingresos y recursos para todos los individuos como un requisito previo para asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo y la formación.

Respecto a la igualdad de oportunidades en el mercado laboral se puede revisar la cuestión de si todos los individuos deberían tener la misma oportunidad de acceder a determinados tipos de empleo, como en una *startup*, o si es más importante ofrecer oportunidades para desarrollar un plan de vida significativo y adecuado a las capacidades y preferencias individuales. Se sugiere que la igualdad de oportunidades no necesariamente implica acceder al mismo cargo, sino la posibilidad de llevar adelante una vida decente y desarrollar un plan de vida satisfactorio.

En relación con la edad y la participación en el programa, se discute la segmentación por edad con un límite hasta los 24 o 25 años. Se plantea la posibilidad de ampliar este límite de edad para garantizar oportunidades a aquellos que pueden necesitar más tiempo para ingresar al mercado laboral formal. También se men-

ciona la importancia de considerar diferentes circunstancias individuales, como la discapacidad, al diseñar políticas de empleo inclusivas.

Finalmente, en lo referente a los desafíos de focalización del programa, se debe reconocer que existen desafíos y posibles desigualdades en el acceso al programa debido a diferencias de base, como la pertenencia a diferentes clases sociales o grupos con diversos ingresos. Se sugiere la implementación de medidas para evitar el abuso del sistema, como restricciones temporales para volver a recibir subsidios. Además, se destaca la importancia de abordar el problema concreto de la informalidad y el desempleo entre la población joven en Latinoamérica y Argentina.

En resumen, la presentación ha tenido el fin de promover una reflexión profunda sobre la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo y la formación laboral, así como los desafíos y posibles enfoques para abordar este tema de manera efectiva en el contexto del programa de contratación subsidiada.

Referencias bibliográficas

- Arneson, R. J. (1990). Is Work Special? Justice and the Distribution of Employment. *The American Political Science Review*, 84(4), 1127-1147. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/1963256>
- Berniell, L., & de la Mata, D. (2017a). Prácticas laborales como mecanismo para mejorar la empleabilidad de los jóvenes: Lecciones para el caso argentino.
- Berniell, L., & de la Mata, D. (2017b). Starting on the right track? The effects of first job experience on short and long term labor market outcomes.
- Boone, J., & Van Ours, J. C. (2004). Effective active labor market policies. Available at SSRN 641561.
- Brown, A. (2015). Can hiring subsidies benefit the unemployed? *IZA World of Labor*, 163. Retrieved from <https://econpapers.repec.org/RePEc:iza:izawol:journl:y:2015:n:163>
- Calabria, A. A., Calero, A. V., D'Elia, V., Gaiada, J., & Rottenschweiler, S. (2010). *Conditional cash transfers in Argentina: Universal Allocation per Child for Social Protection*.
- Dworkin, R. (1993). *Los derechos en serio* (M. Guastavino, Trans. Vol. 40). Madrid: Planeta- De Agostini.
- Fernandez, F., & Saldarriaga, V. (2013). *Conditional Cash Transfers, Payment Dates and Labor Supply: Evidence from Peru*.
- Gheaus, A., & Herzog, L. (2016). The Goods of Work (Other Than Money!). *Journal of Social Philosophy*, 47(1), 70-89.
- Goodin, R. E. (1982). *Political Theory and Public Policy*: University of Chicago Press.
- Goodin, R. E. (2004). Support with Strings: Workfare as an 'Impermissible Condition'. *Journal of Applied Philosophy*, 21(3), 297-308. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/24354892>
- Kluve, J., & Rani, U. (2016). *A review of the effectiveness of Active Labour Market Programmes with a focus on Latin America and the Caribbean*: ILO Geneva, Switzerland.
- Moriarty, J. (2009). Rawls, Self-Respect, and the Opportunity for Meaningful Work. *Social Theory and Practice*, 35(3), 441-459. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/23558453>
- Pérez-Muñoz, C. (2017). What is wrong with conditional cash transfer programs? *Journal of Social Philosophy*, 48(4), 440-460.

Rawls, J. (1971-1999). *A Theory of Justice. Revised Edition*. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.

Sage, D. (2015). Do Active Labour Market Policies Promote the Well-Being, Health and Social Capital of the Unemployed? Evidence from the UK. *Social Indicators Research*, 124(2), 319-337. doi:10.1007/s11205-014-0788-2

Voßemer, J., Gebel, M., Täht, K., Unt, M., Högberg, B., & Strandh, M. (2018b). The Effects of Unemployment and Insecure Jobs on Well-Being and Health: The Moderating Role of Labor Market Policies. *Social Indicators Research*, 138(3), 1229-1257. doi: 10.1007/s11205-017-1697-y

White, S. (2004). What's Wrong with Workfare? *Journal of Applied Philosophy*, 21(3), 271-284. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/24354890>

Wolff, J. (2004). Training, Perfectionism and Fairness. *Journal of Applied Philosophy*, 21(3), 285-295. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/24354891>



Entre la necesidad y la vergüenza

Los desafíos emocionales de la protección social
y el potencial de las narraciones

Dra. Helena Modzelewski

Universidad de la República
helena.modz@gmail.com

R esumen

En la búsqueda de soluciones a la pobreza, muchos estados despliegan programas de ayuda social con la intención de ofrecer alivio y apoyo a los más necesitados. Sin embargo, estos esfuerzos pueden verse socavados por el estigma que a menudo acompaña la recepción de dichas ayudas. Este estigma, arraigado en los detalles y la nomenclatura de las políticas públicas, así como en la identificación visible de los beneficiarios, puede conducir al rechazo social y por consiguiente a la vergüenza.

La vergüenza, alimentada por el juicio y las percepciones negativas de la sociedad, puede llevar a los individuos a subutilizar las ayudas disponibles, optando por soportar en silencio las dificultades hasta que las circunstancias se vuelven insostenibles. Este fenómeno puede transformarse en una paradoja: mientras que las ayudas están diseñadas para ser un puente

hacia la estabilidad, la forma en que se presentan y perciben puede convertirse en un obstáculo que impide a las personas alcanzar la dignidad y el bienestar que merecen.

Si la protección social adoptara una perspectiva diferente, abordada a través de narraciones en campañas públicas donde se mostrara el punto de vista de los beneficiarios, el estigma podría reducirse, evitando los estereotipos que dan lugar a las emociones políticas que lo respaldan.

Es crucial, entonces, que las políticas públicas y las estrategias de implementación se diseñen con sensibilidad hacia la experiencia humana, fomentando una cultura de reconocimiento y compasión. Por lo tanto, se explorarán en esta ponencia las emociones generadas por el estigma y ejemplos de formas de abordar el objetivo de mitigarlo, desde la educación formal hasta los medios de comunicación.

Palabras clave: estigma, emociones, políticas de ayuda social, narrativas, educación

Introducción

En la búsqueda de medidas para mitigar la pobreza, muchos estados implementan programas de asistencia social con el propósito de brindar apoyo y alivio a quienes más lo necesitan. Sin embargo, estos esfuerzos a menudo se ven comprometidos por el estigma que suele acompañar a la recepción de tales ayudas. Este estigma, profundamente arraigado en la estructura y terminología de las políticas públicas, así como en la identificación visible de los beneficiarios, puede resultar en un rechazo social y, por ende, en la vergüenza.

En el marco del proyecto “Estigmatización, pobreza y políticas públicas. Análisis conceptual y estudio empírico del caso uruguayo”, financiado por el Fondo Clemente Estable de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) de Uruguay entre 2020 y 2023, hemos abordado diversas emociones asociadas a la experiencia del estigma vinculado a la pobreza y a las políticas públicas generadas para combatirla. Esta ponencia se centrará específicamente en la vergüenza, considerando su relevancia particular en la dinámica de estigmatización y su impacto. De hecho, la vergüenza, alimentada por las percepciones negativas y el juicio social, puede llevar a las personas a no aprovechar completamente las ayudas disponibles, prefiriendo enfrentar las dificultades en silencio

hasta que la situación se vuelve insostenible. Esto crea una paradoja: aunque las ayudas están diseñadas para facilitar la transición hacia la estabilidad, la manera en que se presentan y perciben puede convertirse en un obstáculo que impide a las personas alcanzar la dignidad y el bienestar que merecen. Como consecuencia, los fondos estatales destinados a estos programas no logran los resultados esperados, e incluso algunas iniciativas pueden llegar a ser discontinuadas bajo la errónea creencia de que los beneficiarios no desean las ayudas cuando, en realidad, estas personas sí las valoran y necesitan, pero prefieren evitar el estigma asociado a su recepción.

La problematización que pretende presentar esta ponencia es que, si la protección social adoptara un enfoque diferente, incorporando narrativas en campañas públicas que reflejaran la perspectiva de los beneficiarios, el estigma podría disminuirse y evitar los estereotipos que generan las emociones políticas que lo perpetúan.

Por lo tanto, es fundamental que las políticas públicas y las estrategias de implementación sean diseñadas con sensibilidad hacia la experiencia humana, promoviendo una cultura de reconocimiento y compasión. Esta ponencia analizará ejemplos que ilustran cómo la vergüenza contribuye a la formación del estigma, y explorará diversas estrategias para abordar este desafío, desde iniciativas en la educación formal hasta la influencia de los medios de comunicación. Partiendo de la convicción, siguiendo a Paul Ricoeur (1996), de que la literatura constituye “un vasto laboratorio para experiencias de pensamiento” (p. 147), se utilizará la literatura como fuente de ejemplos, junto con los relatos obtenidos de las entrevistas realizadas en el marco del proyecto “Estigmatización, pobreza y políticas públicas” mencionado anteriormente.

En la investigación de la que da cuenta esta ponencia, la literatura se ha utilizado como fuente de observación. Mientras que la recolección de información en las ciencias sociales se realiza a partir de la observación directa de la conducta humana en contextos específicos, en este estudio la literatura se aborda como un espacio privilegiado para la reflexión sobre las emociones humanas en relación con el estigma. Dado que el estigma es una entidad inobservable directamente y, en particular, porque la vergüenza, como su consecuencia, promueve la búsqueda de ocultamiento, resulta esencial contar con herramientas que permitan examinar detalladamente los pensamientos, emociones y acciones que genera en las personas.

La literatura, al ofrecer un registro de experiencias humanas variadas y complejas, proporciona una representación de las dinámicas de comportamiento, emociones y dilemas éticos.

Esto facilita la exploración de escenarios hipotéticos y el análisis de sus implicaciones éticas, sociales y políticas, lo que enriquece significativamente la comprensión del fenómeno estudiado. Estos hallazgos literarios se complementarán con los obtenidos a partir de otras fuentes, como las entrevistas.

Es importante señalar, también, que presentamos aquí avances de una investigación en curso, parte del mencionado proyecto, que esperamos se publicará, en coautoría con Gustavo Pereira, durante 2025.

1. La noción de estigma

La “A” bordada con hilos de color rojo intenso en el pecho de la protagonista de *La letra escarlata* es frecuentemente citada como un ejemplo paradigmático de estigma. La novela, publicada en 1850 por Nathaniel Hawthorne, narra la historia de Hester Prynne, una mujer acusada de adulterio, simbolizado por la “A” de “adúltera”, tras concebir y dar a luz a una hija mientras su esposo se encontraba desaparecido, situación que la hacía presumiblemente viuda. Al negarse a revelar el nombre del hombre con quien tuvo la relación extramarital, Hester es condenada a portar en su pecho la letra como símbolo de su adulterio.

El estigma se asocia comúnmente con la condena a experimentar vergüenza, una emoción que Marina y López Penas (1999) describen como “poderosísima”, caracterizada por dos dimensiones: por un lado, el juicio externo, y por otro, la consciencia del individuo sobre cómo es percibido por los demás, lo cual lo impulsa a ocultarse. “Esto implica que para sentir vergüenza el sujeto ha de poseer un modelo claro de ambos tipos de comportamiento. Tiene que saber lo que es necesario ocultar y lo que es necesario mostrar” (pp. 354-356).

Esta interpretación de la vergüenza como un componente fundamental del estigma problematiza cualquier posible romantización de la situación de Hester que po-

dría derivarse de la lectura de la novela de Hawthorne. Al abordar de manera realista los efectos devastadores de la vergüenza, esta investigación busca subrayar la gravedad y seriedad del estigma en nuestras realidades cotidianas.

La vergüenza permea constantemente la escena en la que Hester se ve obligada a enfrentarse a la mirada inquisitiva del público, con su vestido marcado. En este contexto, la vergüenza se manifiesta especialmente como una exigencia impuesta por sus semejantes, evidenciando la dimensión del juicio externo previamente mencionada:

[...] las mujeres que había mezcladas entre la multitud, parecían tener especial interés en presenciar el castigo cuya imposición se esperaba.

—Dejadla que cubra esa marca como quiera; siempre la sentirá en su corazón.

—Esta mujer nos ha deshonrado a todas.

No obstante, parece faltar en esa escena el aspecto de la autoconsciencia necesario para que la vergüenza se manifieste plenamente, ya que Hester se presenta ostensiblemente orgullosa y desafiante:

[...] con una sonrisa altiva y ojos que no permitían ser humillados, dio una mirada a los vecinos que se hallaban en torno suyo. Sobre el corpiño de su traje, en un paño de un rojo brillante, y rodeada de bordado primoroso y fantásticos adornos de hilos de oro, se destacaba la letra A.

Unos párrafos más adelante, se menciona que la letra había sido bordada por la propia Hester, conforme a la costumbre del castigo. No obstante, la descripción del bordado no parece reflejar el sufrimiento de alguien que realiza una tarea bajo humillación, sino que más bien sugiere la obra de una persona impulsada por una fuerte convicción:

Estaba hecha tan artísticamente, y con tal lujo de caprichosa fantasía, que producía el efecto de ser el ornato final y adecuado de su vestido, que tenía todo el esplendor compatible con el gusto de aquella época, excediendo en mucho a lo permitido por las leyes suntuarias de la colonia.

Este ejemplo literario ilustra una de las características centrales que abordaremos en esta ponencia: el carácter necesariamente relacional del estigma. La marca visible es solo una pequeña parte de lo que el estigma

representa. La comunidad que juzga es la que imprime la marca sobre el sujeto estigmatizado; sin embargo, sin la participación activa del propio sujeto, el proceso de estigmatización no se completa, como se observa en el caso de Hester. Esto podría explicar por qué, de manera llamativa, en una novela que se utiliza como ejemplo paradigmático de estigma, el término en sí se menciona tan pocas veces. La sociedad que rodea a Hester intenta hacer de la letra escarlata un estigma, pero algo impide que esa intención se concrete por completo.

Al explorar sus raíces más antiguas, encontramos que la palabra “estigma” proviene del griego στίγμα, y existe evidencia de que originalmente se refería a un tatuaje (Setién García, 2020; Jones, 1987; Liddell y Scott, 1940). De hecho, la palabra surge de la raíz indoeuropea “steig”, que significaba “punzar”, “picar”, “pinchar”, transformándose en un sustantivo que hacía referencia a una marca indeleble, generalmente aplicada con tinta en la frente, utilizada para marcar a los esclavos que habían intentado escapar, con el propósito de prevenir futuras huidas. En este sentido, Gustafson (2017, p. 89) señala que un tatuaje representaba “la última seña de humillación y servidumbre”.²³

Aunque este uso punitivo del tatuaje, originado entre los persas y transmitido a los griegos y romanos, fue el más extendido y conocido, los tatuajes no siempre tuvieron una connotación negativa. De hecho, Jones (1987) describe diversos usos del tatuaje entre los pueblos bárbaros, incluidos el embellecimiento corporal, similar al uso actual, y una función de distinción religiosa entre pueblos orientales como los egipcios y los sirios.

Este uso con significado religioso podría ser el que ha llegado a nuestra tradición judeocristiana, como se observa en la marca que Dios coloca a Caín tras desterrarlo por asesinar a su hermano Abel, según lo narra el Antiguo Testamento:

—Este castigo es más de lo que puedo soportar —dijo Caín al Señor—. Hoy me condenas al destierro y nunca más podré estar en tu presencia. Andaré por el mundo errante como un fugitivo y cualquiera que me encuentre me matará.

—No, al contrario —respondió el Señor—, el que mate a Caín será castigado siete veces.

Entonces el Señor puso una marca a Caín para que no lo matara cualquiera que lo encontrara.

(Génesis, 4: 14-15)

La marca de Caín parece funcionar simultáneamente como castigo y distinción religiosa, ya que, si bien todos sabrían que fue desterrado, también sabrían que estaba bajo la protección divina. Esta ambigüedad se refleja en el estigma de *La letra escarlata*, donde el hombre al que Hester protege con su silencio no es un hombre común, sino un sacerdote. Revelar la identidad del padre de la criatura no solo arruinaría la reputación de este hombre, sino que también pondría en cuestión a la institución religiosa en su conjunto. De este modo, el estigma en la novela podría interpretarse con una connotación religiosa, que, de manera casi imperceptible, se transforma en orgullo, dado que lo que marca a Hester es a la vez condenable y sagrado, y de ahí que pueda hablarse de una suerte de glorificación del estigma. Sin embargo, el estigma del que hablamos en el caso de las ayudas sociales dista mucho de ser romántico, y es lo que discutiremos más adelante.

Una interacción y transformación similar entre condena y sacralidad se observa en el Nuevo Testamento, donde el apóstol Pablo utiliza el término *stigmata* en sus epístolas para referirse a las marcas del suplicio en el cuerpo de Cristo durante la crucifixión. Estas marcas, aunque recibidas como castigo, también lo señalan como sagrado. En las epístolas de Pablo, estas marcas, que él mismo afirma poseer, son motivo de orgullo, ya que las considera propias de un “esclavo de Dios”. Esta interacción entre la esclavitud y la divinidad crea una ambigüedad que contribuye a la complejidad y fascinación del concepto de estigma.

A lo largo de la historia, las luchas por el reconocimiento también han dado lugar a que los estigmas sean exhibidos con orgullo, como lo ejemplifica la marcha del orgullo LGBT, que desde 1970 se ha expandido globalmente, en la que quienes desfilan ostentan sus atuendos que para el resto de la gente pueden resultar escandalosos. Podría interpretarse, probablemente, que la meticulosidad con la que Hester Prynne bordó su letra escarlata, junto con su altivez al portarla, anticiparan de alguna manera ese mismo sentido de orgullo.

Estas concepciones de estigma agregan complejidad al tema, y es importante mencionarlas para diferenciarlas de lo que queremos terminar analizando en esta ponencia, que es la estigmatización social en relación a la pobreza y las ayudas públicas.

23 Traducción de Setién García (2020), p. 73.

2. Lo infame de la estigmatización social

La estigmatización social, en el sentido en que la comprendemos, es un fenómeno profundamente serio, ya que afecta de manera significativa las relaciones inter-subjetivas. Las características denigratorias atribuidas a los individuos estigmatizados no solo impactan negativamente en cómo son percibidos por los demás, sino que también erosionan su propia percepción de su capacidad para contribuir a la vida social.

Este proceso deteriora la autoestima de los afectados, ya que provoca que se perciban a sí mismos de manera marginal en comparación con los demás miembros de la sociedad, quienes son considerados como contribuyentes valiosos. Por ejemplo, en el contexto de las transferencias monetarias dirigidas a sectores vulnerables en América Latina, la estigmatización se manifiesta a través de creencias que atribuyen a los beneficiarios características como la falta de esfuerzo, la renuencia al trabajo o la deshonestidad. Esta percepción induce en los receptores de estas transferencias un sentimiento de inferioridad en relación con el resto de los ciudadanos, generando vergüenza social que puede llevar a su exclusión de la vida comunitaria.

Esta dinámica actúa de manera que, cuando una persona se desvía de las expectativas sociales establecidas, su comportamiento, al ser disonante, es percibido como algo que destaca. A su vez, quienes participan en esa desviación se vuelven conscientes de cómo se percibe su diferencia, lo que puede generar sentimientos de vergüenza, autorrechazo o incluso odio hacia sí mismos (Goffman, 1970). Según Link y Phelan (2001), esto es producto de relaciones de poder en las que los estigmatizadores imponen sus creencias a los estigmatizados, transformándolas gradualmente en un sentido común compartido que permea la subjetividad de los afectados.

Un claro ejemplo de que el estigma no necesita de una marca porque está impreso en la subjetividad es el siguiente párrafo de *Pedro Páramo*, de Juan Rulfo:

—¿Adónde fue su marido?
—No es mi marido. Es mi hermano; aunque él no quiere que se sepa. ¿Que adónde fue? De seguro a buscar un becerro cimarrón que anda por ahí desbalagado.

Al menos eso me dijo.

—¿Cuánto hace que están ustedes aquí?

—Desde siempre. Aquí nacimos.

[...]

Nunca salgo. Aquí donde me ve, aquí he estado sem-piternamente... Bueno, ni tan siempre. Sólo desde que él me hizo su mujer. Desde entonces me la paso encerrada, porque tengo miedo de que me vean. Él no quiere creerlo, pero ¿verdad que estoy para dar miedo? —y se acercó a donde le daba el sol—.

¡Míreme la cara!

Era una cara común y corriente.

—¿Qué es lo que quiere que le mire?

—¿No me ve el pecado? ¿No ve esas manchas moradas como de pote que me llenan de arriba abajo? Y eso es sólo por fuera; por dentro estoy hecha un mar de lodo.

—¿Y quién la puede ver si aquí no hay nadie? He recorrido el pueblo y no he visto a nadie.

—Eso cree usted; pero todavía hay algunos.

En las entrevistas realizadas en el marco del proyecto sobre estigma social ya mencionado, financiado por el Fondo Clemente Estable de Uruguay, se observó de manera recurrente que los relatos de vida real destacaban una autopercepción profundamente arraigada como personas no dignas de respeto. Este sentimiento de indignidad emerge como un elemento central en la experiencia del estigma, configurando no solo la autoimagen de los entrevistados, sino también sus interacciones sociales y la manera en que se relacionan con su entorno.

Yo, cuando recibía [ayudas del Estado], me daba terrible emoción. Lograba llenar dos carritos en el super[mercado]. Me gustaba, pero tengo que decirte que me daba vergüenza también. No sé por qué. Me daba vergüenza igual. El momento de pasar la tarjeta [brindada el Estado para las ayudas] por la caja [del supermercado] me daba vergüenza. Verme con tremenda salud, joven, me daba vergüenza que me estuvieran dando, porque me parecía que lo tenía que ganar yo con mi trabajo. Yo tenía manos, piernas, tenía mi laburo. Lo contaba solo si me lo preguntaban. *Adulto joven, nivel socioeconómico bajo.*

Lo infame de la estigmatización social, como se titula este apartado, es que, una vez que se cruza un determinado umbral, la estigmatización deja de depender exclusivamente de la discriminación externa. A partir de ese punto, la discriminación ha arraigado tan profundamente en el individuo estigmatizado que da lugar a una forma de autodiscriminación. Esta internalización del estigma implica que la persona comienza a percibirse a sí misma a través del lente de la indignidad, perpetuando el ciclo de marginalización

sin necesidad de una presión externa continua. Estas son las características de lo que denominamos estigma social.

Por esta razón, si las políticas públicas del Estado pretenden ser implementadas de manera efectiva, superando las barreras impuestas por el estigma, es imprescindible que vayan acompañadas no solo de campañas de visibilización que presenten a los beneficiarios como personas dignas de compasión, facilitando así la comprensión por parte de quienes los estigmatizan, sino también dirigidas a los propios usuarios. Estas campañas deben tener como objetivo transformar la autoimagen de los destinatarios, ayudándolos a deshacerse de la mirada estigmatizante que han internalizado sobre sí mismos.

A continuación, se explorarán posibles estrategias para lograr una transformación en la imagen y la autoimagen de los individuos estigmatizados y promover una efectiva implementación de las políticas públicas. Este análisis se centrará en identificar los enfoques más adecuados para contrarrestar la internalización del estigma y fomentar una percepción positiva y digna en los beneficiarios de dichas políticas.

3. Estrategias públicas para contrarrestar el estigma social

En este momento de la historia, la marca del estigma puede persistir de diversas maneras: como un color de piel, una actitud, una apariencia (como en el caso de las personas transgénero), o como una vestimenta o un olor, tal como se representa en la pobreza (por ejemplo, el olor que se menciona en la película *Parasite*).²⁴ Sin embargo, el peso más significativo del estigma no radica en la marca visible en sí misma, sino en el significado que esta implica y que se manifiesta en las actitudes y emociones tanto de quienes estigmatizan como de quienes son estigmatizados. Es en estas actitudes y emociones donde el estigma puede ganar o perder su fuerza. Siguiendo a Martha Nussbaum (2005) y su postulado de las emociones como cognitivas, con particular atención a su carácter narrativo, es posible abordar y modificar estas emociones que llevan a actitudes estigmatizantes a través de narrativas que se trabajen tanto en las aulas como en los medios de comunicación.

3.1. El Estado y los medios de comunicación

En su libro *Emociones políticas* (2014), Nussbaum contribuye a reflexionar sobre estas estrategias al plantear la pregunta: "¿Dónde se generan las emociones públicas?" (p. 246) Nussbaum observa que, al escuchar esta pregunta, es común pensar automáticamente en los líderes políticos y sus discursos. No obstante, la autora señala que los líderes políticos no solo lideran a través de sus palabras, sino también con sus cuerpos, es decir, mediante su vestimenta y sus gestos. Además, esta influencia no se limita a los líderes; los Estados también ejercen su poder emocional a través de diversas estrategias, como la construcción de monumentos, parques, obras de arte públicas, canciones, símbolos, películas y fotografías oficiales. Asimismo influyen mediante la estructura del sistema educativo, las oportunidades para el debate colectivo, el uso público del humor y la comedia, e incluso a través del rol público que se le otorga al deporte.

Un ejemplo destacado de esta estrategia es la iniciativa del presidente Franklin D. Roosevelt durante la Gran Depresión para promover el apoyo a las políticas del *New Deal*. En un país que carecía de una tradición de asistencia para salir de la pobreza, Roosevelt recurrió a reconocidos fotógrafos de trayectoria y les encomendó la tarea de capturar imágenes que fueron cuidadosamente seleccionadas para ser exhibidas en informes presentados al Congreso, así como en convenciones y eventos. Estas imágenes transmitían un mensaje poderoso: mostraban a personas que habían sido trabajadores, y eso se evidenciaba en varias de las fotografías por sus vestimentas, y que ahora se encontraban haciendo fila para solicitar diversas formas de ayuda, o se los retrataba en sus míseras casas, entre otros ejemplos. Daban a entender que eran personas como el espectador, que habían tenido ocupaciones previas pero que habían llegado a esa situación de pobreza por circunstancias de las que no eran responsables. Sobre la utilidad de esta estrategia, dice Nussbaum (2014, p. 343):

La apelación de Roosevelt a la emotividad a través de una utilización del arte cuidadosamente construida parece haber sido un elemento importante del éxito de los programas y políticas del New Deal. El hecho de que nadie le esté dedicando mucha atención a esas cuestiones en la actualidad explica (al menos, en parte) ese retroceso que nos ha llevado de vuelta

24 Bong, J. H. (Director). (2019). *Parasite* [Película]. Barunson E&A.

a la generalización de la impresión de que los pobres son causantes de su propio sufrimiento, y explica, por ende, el declive del Estado del bienestar en Estados Unidos.

En el presente *Workshop* se discutió, y por eso lo integramos a esta ponencia, cómo el señalamiento de Nussbaum sobre el “retroceso que nos ha llevado de vuelta a la generalización de que los pobres son causantes de su propio sufrimiento” se refleja en la estigmatización del *Medicare* en el discurso político y mediático de Estados Unidos. El *Medicare*, programa federal que proporciona seguro de salud a personas mayores de 65 años y a algunas personas con discapacidades, ha sido frecuentemente descrito en términos negativos por ciertos sectores políticos. Esta estigmatización se manifiesta en la representación de los beneficiarios como una carga para el sistema, o como individuos que dependen excesivamente del gobierno. Estas representaciones, que se apoyan en narrativas cargadas de juicio moral, refuerzan la idea de que recibir asistencia pública es un signo de fracaso personal o de dependencia. Estas creencias, emociones y actitudes, promovidas por ciertos líderes y medios, afectan la percepción pública del *Medicare*, influyendo en el apoyo o rechazo a las políticas de bienestar social. Así, el análisis de Nussbaum sobre el poder de las emociones en la esfera pública proporciona un marco para entender cómo se construyen y perpetúan estas formas de estigmatización.

3.2. La educación

Las campañas públicas suelen ser diseñadas de manera reactiva, abordando problemas sociales a medida que surgen, como ocurrió con Roosevelt y el *New Deal*. No obstante, para fomentar una ciudadanía abierta a las diferencias emergentes, la educación es el enfoque más efectivo, dado su impacto a largo plazo y su capacidad de llegar a todos los estudiantes en el ámbito de la educación pública.

La educación puede abordar temas antes de que se conviertan en emergencias sociales, pero a menudo las minorías o grupos marginados quedan fuera del radar público, un fenómeno que Judith Butler (2004) denomina “borramiento” (*effacement*). Este borramiento implica la invisibilización de ciertos grupos en la sociedad, lo que dificulta que se aborden sus necesidades antes de que se conviertan en problemas visibles y estigmatizados.

Para contrarrestar este borramiento, es crucial utilizar herramientas educativas que permitan que lo excluido emerja. La literatura, como sugiere Paul Ricoeur (1996), actúa como un “laboratorio para experiencias de pensamiento” (p. 148), donde el lector puede identificarse con los personajes y acceder a realidades que de otro modo permanecerían ocultas. En el “laboratorio de experiencias” que describe Ricoeur, se genera un intercambio hermenéutico entre el texto y el lector, lo que lleva al autor a subrayar que “el arte de narrar es el arte de compartir experiencias” (Ricoeur, 1996, p. 166). En definitiva, la literatura proporciona lo fundamental para entender al otro: “entrenar los músculos de la imaginación” (Nussbaum, 2005, p. 431).

En la propuesta de *Lectura ecuánime* (Modzelewski, 2021) que he desarrollado, la literatura y otras formas de narrativas ocupan un lugar central como metodología para la educación ciudadana basada en las emociones. Este enfoque, inspirado por Martha Nussbaum, busca sensibilizar a los estudiantes sobre las experiencias de los demás, cultivando una imaginación empática y una reflexión crítica sobre las emociones. La literatura ofrece un espacio controlado en el que podemos observar y debatir sobre emociones de manera libre y auténtica, sin sentirnos personalmente implicados, como lo da a entender la metáfora de Ricoeur de la literatura como un laboratorio.

La *Lectura ecuánime* propone que, a través de la exploración de diversas narrativas que incluyen desde obras literarias hasta producciones audiovisuales y letras de canciones, los estudiantes se enfrenten a las emociones subyacentes a los estigmas sociales. Este enfoque educativo no busca dictar qué emociones son correctas o incorrectas, sino más bien fomentar la capacidad de los estudiantes para percibir y comprender sus propias emociones y las creencias que las sustentan.

Siguiendo a Aristóteles en su *Ética a Nicómaco*, la educación emocional se enfoca en la virtud de saber cuándo y cómo es adecuado experimentar emociones como el enojo. Aristóteles nos enseña que no se trata de suprimir las emociones, sino de moderarlas y orientarlas correctamente en función de las circunstancias. Esta capacidad solo puede desarrollarse a través de un proceso de reflexión autónoma, donde los individuos, inspirados por un rico ejercicio de imaginación, alinean sus emociones con sus valores más profundos. Esta noción de autonomía, como la capacidad de reflexionar críticamente sobre nuestros deseos y alinearlos con nuestros valores, ha sido explorada por filósofos como Harry Frankfurt, Charles Taylor y Christine Korsgaard,

y es fundamental en la formación de una ciudadanía emocionalmente madura.

La *Lectura ecuánime* facilita este proceso a través de talleres de indagación grupal, donde los participantes analizan y discuten relatos que evocan diversas emociones. Estos talleres tienen como objetivo desentrañar y hacer conscientes los prejuicios que a menudo son inconscientes, permitiendo a los estudiantes reconocer y cuestionar las historias personales detrás de los estigmas. Se busca así promover una comprensión más profunda de los demás y de nosotros mismos, y, en última instancia, contribuir a la construcción de un mundo más justo.

Finalmente, al regresar al tema de este artículo, es crucial reconocer que la necesidad de recurrir a la ayuda social es una circunstancia humana, una posibilidad que puede justificadamente afectar a cualquiera. Si la sociedad como un todo puede comprender esto, se abriría un camino hacia la compasión y el apoyo, en lugar de la estigmatización y la vergüenza. De este modo, los esfuerzos de los Estados para mitigar los sufrimientos sociales enfrentarían menos obstáculos, al estar acompañados por una ciudadanía que, a través de la educación, ha aprendido a ver y respetar la dignidad humana en todas sus formas.

Referencias bibliográficas

Aristóteles. (1985). *Ética a Nicómaco*. Gredos.

Butler, J. (2004). *Undoing Gender*. Routledge.

Frankfurt, H. (2006). La importancia de lo que nos preocupa en H. Frankfurt, *La importancia de lo que nos preocupa. Ensayos filosóficos* (pp. 11-25). Katz.

Gustafson, M. (2017). *The Tattoo in the Greco-Roman World*. Cambridge University Press.

Hawthorne, N. (2012). *La letra escarlata* (M. Broncano, Trad.). Cátedra.

Jones, C. P. (1987). Stigma: Tattooing and Branding in Graeco-Roman Antiquity. *Journal of Roman Studies*, 77, 139-155.

Korsgaard, C. M. (2000). *Las fuentes de la normatividad*. Instituto de Investigaciones Filosóficas de la UNAM.

Liddell, H. G., & Scott, R. (1940). *A Greek-English Lexicon*. Clarendon Press.

Marina, J. A., & López Penas, M. (1999). *Diccionario de los sentimientos*. Anagrama.

Modzelewski, H. (2021). *Lectores ecuánimes: Una educación en ciudadanía a través de narraciones y emociones*. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República.

Nussbaum, M. C. (2005). *Upheavals of Thought: The Intelligence of Emotions*. Cambridge University Press.

Nussbaum, M. C. (2014). *Emociones políticas: ¿Por qué el amor es importante para la justicia?* Paidós.

Ricoeur, P. (1996). *Sí mismo como otro*. Siglo XXI.

Rulfo, J. (1955). *Pedro Páramo*. Fondo de Cultura Económica.

Setién García, J. (2020). El estigma en la Antigüedad: Aproximación etimológica e histórica. *Revista de Estudios Clásicos*, 58(1), 91-107.

Taylor, C. (1977). What is Human Agency? en T. Mischel (Ed.), *The Self: Psychological and Philosophical Issues* (pp. 103-135). Basil Blackwell.

Medir a pobreza

Linhas, abordagens e indicadores ²⁵

Mag. Samuel Maia

Gdo. y Mag. en Filosofía, Doctorando en Economía en el Centro de Desarrollo y Planificación Regional, Facultad de Ciencias Económicas, UFMG
samuelmaia@cedeplar.ufmg.br

R_{esumo}

Com uma história que ultrapassa cem anos, a ciência da mensuração da pobreza foi impulsionada pela necessidade de critérios mais sistemáticos para determinar tanto a extensão do fenômeno quanto aquelas pessoas com direito à assistência social. Discuto dois dos principais produtos dessa história: as linhas de pobreza e as abordagens para sua mensuração. As linhas separam as pessoas em pobreza —aquelas cujo nível de carência está abaixo da linha—, daquelas fora dela —aquelas cujo nível está acima. E se pobreza é uma carência, nem todas as carências caracterizam pobreza. Não por acaso, cada abordagem se distingue por definir que tipo de carência faz da pobreza o que ela. Aqui, apresento seis abordagens: monetária, subsistência, privação relativa, necessidades básicas, capacidades e direitos humanos. Mas entre pesquisadores, persiste a falta de consenso, seja sobre como traçar a linha de pobreza ou sobre qual abordagem é mais ade-

²⁵ Esta é uma versão reduzida do capítulo 1, escrito originalmente em inglês, de Maia (2024). Ajudaram com comentários e críticas Alessandro Pinzani, Nancy Cartwright, Pedro H. Ferreira de Souza, Raphael Gomes, Rogério Lopes e Telma Birchal. As contribuições de Ernesto Perini-Santos, Sibelle Diniz e Mateus Leite foram, em especial, fundamentais. Agradeço a Emilce Paz pelo trabalho editorial e a Facundo Valverde, fundamental na organização do workshop e por tornar esta publicação possível. Se os erros do texto são minha responsabilidade, todas essas pessoas contribuíram para torná-lo um pouco melhor.

quada. Relacionado a isso, conluo que diagnósticos sobre a pobreza de uma sociedade exigem o emprego não de uma, mas de diferentes medidas.

Introdução

Vale a pena conhecer o desenvolvimento da mensuração científica da pobreza, e não apenas por interesse na história das ciências. Fazê-lo torna pesquisadores do fenômeno mais conscientes das difíceis escolhas que o desenho e aplicação de qualquer medida de pobreza exige. Abaixo, vou apresentar e discutir duas das mais fundamentais dessas escolhas: onde traçar a *linha de pobreza* e qual *abordagem* para medi-la podemos adotar em nossas análises.²⁶

Se aceitarmos alguma simplificação, os principais métodos para traçar a linha de pobreza foram resultado de duas forças principais. A primeira foi uma crescente preocupação de natureza moral com a pobreza em sociedades industriais, tais como o Reino Unido (RU) do século XIX, associada a controvérsias políticas cada vez mais intensas em torno da real *extensão* da pobreza e dos critérios que determinam se alguém é *elegível* às políticas para seu alívio. A segunda força se traduziu num esforço de resolver essas questões de extensão e elegibilidade de acordo com *padrões científicos apropriados*.

Não é por acaso aquela opinião de muitos –talvez a maioria– dos pesquisadores da pobreza, segundo os quais medi-la é uma atividade *inevitavelmente influenciada pela moralidade, política e contexto* da sociedade em questão. Se inevitáveis, importantes economistas e sociólogos da pobreza afirmam que esses valores devem ser transparentes e, na medida do possível, refletem à visão da maior parte dessa sociedade.²⁷

Com frequência encontramos na literatura a noção de abordagem na mensuração da pobreza. Mas não é claro o que compõe uma abordagem em particular e o que a diferencia das demais. Nisso, uma noção bastante discutida por Amartya Sen pode ser útil. Sen afirma que para julgarmos ou avaliarmos diferentes estados sociais –tais como pobreza, desigualdade, desenvolvimento, padrão de vida etc.–, precisamos escolher qual *tipo de informação* sobre as pessoas e suas relações será a base de nossa avaliação.²⁸ Outro modo de dizê-lo é

referir a um *espaço informacional*. No nosso caso, como a pobreza é um tipo de *carência* ou *privação*, escolher uma abordagem para medi-la é escolher um *espaço de carência*, isto é, escolher a coisa ou coisas da qual pessoas em pobreza são privadas.

Cada uma das abordagens discutidas abaixo define a pobreza a partir de um espaço de carência específico, às vezes também especificando um *indicador* para captura desse espaço. Aqui apresentarei a pobreza definida como privação de: *dinheiro; recursos para subsistência; recursos para acessar o padrão de vida de sua sociedade; necessidades básicas; capacidades básicas* [“basic capabilities”]; e *direitos humanos básicos*.

As abordagens serão apresentadas mais ou menos segundo a ordem de seu surgimento, o que faz sentido pois as mais novas foram desenvolvidas como alternativas às antecessoras. Contudo, com isso não quero sugerir que abordagens mais recentes superam, necessariamente, as mais antigas. Tanto é assim que as seis abordagens ainda são empregadas por diferentes pesquisadores. Mais, é comum diferentes abordagens serem empregadas por um mesmo pesquisador. Falarei brevemente sobre isso na conclusão.

1. Linha de pobreza

A pobreza é um problema de longa (muito longa) data. Propostas e medidas para enfrentar, com os recursos do poder político, as privações materiais de populações inteiras antecedem, no ocidente e no oriente, em séculos a Era Comum. Políticas para lidar com o que já se chamava de “pobreza” na Europa surgiram por volta do século XVI (Ravallion, 2016: cap. 1, esp. pp. 4-5, 28-30). Já as primeiras investigações empíricas sobre as condições de vida de trabalhadores, rurais e urbanos, datam do final do século XVIII. Mas foi apenas no final do século XIX quando surgiram os primeiros métodos qualitativos e quantitativos para a identificação sistemática da pobreza. Falo dos estudos domiciliares coordenados pelos industriais e reformadores sociais, Charles Booth (1840-1916) e principalmente Seebohm Rowntree (1871-1954), sobre a pobreza entre trabalhadores das cidades de Londres e York. Os dois foram motivados pela controvérsia em torno da extensão da pobreza no RU de então.

26 Por espaço, não trato aqui de uma outra questão igualmente relevante: uma vez identificadas, como devemos *contar* as pessoas em pobreza? Usamos uma simples proporção? Ou também devemos considerar características como as intensidades de pobreza ou o tempo que uma pessoa nela permanece? Sobre isso, recomendo o capítulo 3 de Alkire *et al.* (2015).

27 Esta é a posição de pesquisadores como Anthony Atkinson (2019), Marcelo Medeiros (2023), Martin Ravallion (2016), Paul Spicker (2006) e Sônia Rocha (2006).

28 Do original, “informational base” (Sen, 1981; 2017: ch. A3).

De um lado se tinha a ideia de que a pobreza entre trabalhadores, pelo menos de acordo com os padrões oficiais –isto é, os critérios da “New Poor Law” de 1834–, era apenas residual. De outro, movimentos sociais de inspiração socialista argumentavam ser a pobreza generalizada, e que esses mesmos padrões oficiais eram excessivamente austeros. A esperança de Booth e Rowntree era responder essa querela política medindo a pobreza com critérios “científicos”. Para isso, pessoas em pobreza deveriam ser contadas por meio de uma linha de pobreza. Grosso modo, a linha corresponde a um nível de renda abaixo do qual uma pessoa ou família é pobre. Em termos metodológicos, a principal inovação foi como Rowntree chegou a esse nível de renda: calculando o custo dos alimentos necessários para que uma pessoa consuma o mínimo de calorias necessárias para sobreviver.²⁹

Anos mais tarde, o estatístico e economista Arthur Bowley deu continuidade a Booth e Rowntree com estudos em 1915 e 1925 sobre a evolução da pobreza em outras cidades britânicas. Num tom otimista, Bowley concluiu que a pobreza havia caído consideravelmente no período. Mas, como nota Anthony Atkinson, ele também estava ciente de suas limitações:

*[...] [Bowley] se referiu à sua linha de pobreza como ‘arbitrária, mas inteligível’ [...], e reconhecia que outros [dela] poderiam discordar, como ilustra a famosa ocasião em 1920, quando ele foi interrogado por Ernest Bevin, o conhecido líder sindical (mais tarde Secretário de Relações Exteriores), durante audiência sobre o salário dos trabalhadores portuários. Bowley havia dado um depoimento, em nome dos empregadores, sobre o que constituía uma cesta mínima de bens. Bevin então saiu, comprou a dieta recomendada e entrou no tribunal com um prato com algumas migalhas de bacon, peixe e pão. Em uma arguição impiedosa, perguntou a Bowley se ele achava que isso era um café da manhã suficiente para um homem que passa o dia carregando pesados sacos de cereais. (1987: 750-751)*³⁰

Apesar das polêmicas, as linhas inspiradas pelo trabalho de Rowntree serviram de parâmetro para o governo britânico do pós-guerra monitorar o progresso no combate à pobreza. Pelo menos de acordo com o discurso oficial, a combinação do estado de bem-estar e as constantes taxas de crescimento econômico produziram a eliminação da pobreza nos 1950.

Mas à moda de Bevin, um conjunto de pesquisadores liderados pelo sociólogo Peter Townsend puseram esse discurso à prova. Usando dados produzidos pelo próprio governo britânico, o relatório *The Poor and the Poorest* [algo como “Os pobres e os mais pobres entre os pobres”] concluía que a pobreza do RU nos 1960, mesmo de acordo com padrões oficiais, ainda estava na casa dos milhões (Abel-Smith e Townsend, 1965). Mais fundamentalmente, o padrão oficial foi tachado de arbitrário e não científico. Da série de críticas de Townsend à medida oficial, uma delas é familiar para pesquisadores da pobreza dos dias atuais. O método de cálculo de Rowntree não capturaria diferenças observáveis e testáveis entre pessoas pobres e não pobres. Dito de outro modo, para não ser arbitrária, a linha de pobreza deveria satisfazer dois desideratos. Primeiro, refletir uma *descontinuidade* entre pessoas dentro da pobreza e aquelas fora dela. Segundo, abaixo da linha deveriam estar pessoas ou famílias que compartilham um *conjunto de características com uma mesma causa em comum*.

Na economia do bem-estar, isso é comumente interpretado como um nível de renda ou consumo das pessoas abaixo do qual o *bem-estar* cai de maneira desproporcional, a causa comum sendo precisamente a renda ou consumo baixos. Entretanto, como nota Angus Deaton:

“Muitos escritores expressaram sérias dúvidas sobre a ideia de que existe uma descontinuidade na distribuição do bem-estar, com a pobreza de um lado e a ausência dela do outro, e certamente não há nenhum indicador empírico –renda, consumo, calorias ou o consumo de bens individuais– onde haja qualquer ruptura perceptível na distribuição ou no comportamento [das pessoas] que forneça uma base empírica para a construção de uma linha de pobreza.”
(2015: 141)

O que podemos tirar desses resultados não muito encorajadores? Para o economista Sergei Soares (e muitos outros cientistas sociais, aliás), o que nos resta é apelar à política. Por mais informada que seja pela ciência, traçar a linha de pobreza deve ser produto da deliberação democrática:

Do mesmo modo que a ciência econômica tem muito a dizer sobre o salário-mínimo, mas não tem como determinar um valor ideal [...], economistas têm mui-

29 Sobre os estudos de Booth, cf. Alan Gillie (1996). Um tratamento detalhado do método de Rowntree se encontra em Veit-Wilson (1984).

30 São minhas as traduções dos textos escritos originalmente em inglês.

to a dizer sobre a linha de pobreza, mas não como determinar um valor justo ou ideal. Do mesmo modo que o Congresso Nacional determina o salário-mínimo em votação aberta após, teoricamente, ser esclarecido pelas análises dos economistas e outros cientistas sociais, proponho que seja o Congresso Nacional que determine o valor da linha de pobreza [...]. (2009: 45)

Como disse na introdução, a posição de Soares reflete uma provável maioria de pesquisadores para quem a mensuração da pobreza inevitavelmente envolve fatores políticos e contextuais. Entretanto, sobre isso Townsend é uma exceção importante. Em sua teoria da pobreza como privação relativa, ele tenta traçar a linha de pobreza de acordo com uma descontinuidade observável entre pessoas dentro e fora da pobreza. Veremos isso com mais detalhe a seguir.

2. Abordagens na mensuração da pobreza

Mais elementar do que estabelecer como e onde traçar a linha que separa os pobres dos não pobres é determinar o que a pobreza é. Há consenso na literatura quanto a pobreza se tratar de uma *privação* ou *carência* de alguma coisa; mas não de qualquer coisa. Posso ser carente do talento para jogar futebol, mas isso não me faz estar em pobreza.

Qual tipo ou quais tipos de carência caracterizam a pobreza? Sobre isso já não há mais consenso. Tanto é assim que no RU de Townsend, as polêmicas em torno das linhas pobreza e as contínuas disputas em torno de seu significado levaram muitos pesquisadores a abandonar a noção. Ao invés de “pobreza”, alguns se limitaram a falar em “exclusão social” ou “carências” em geral. O raciocínio é mais ou menos o seguinte. Devemos nos preocupar com os diferentes tipos de carência a qual as pessoas podem estar submetidas, e devemos nos preocupar especialmente com aquelas pessoas cujo nível de carência as colocam à margem da sociedade (Wolff et al., 2015: 26). Apesar desses esforços, o termo “pobreza” não caiu em desuso – para não falar dos países do Sul Global, onde ele ocupa um lugar central na compreensão dessas sociedades. Ou seja, parece que o conceito ainda cumpre papel importante na compreensão de condições moral e politicamente relevantes, e a qual ainda estão submetidas milhões (para não falar de bilhões) de pessoas no mundo.

Cada abordagem oferece uma forma distinta de identificar alguém sob essas condições ao especificar o

tipo (ou tipos) de carência que define(m) a pobreza. Eventualmente, também pode sugerir quais indicadores são mais adequados para capturá-la. Vamos a elas.

2.1 Monetária

Esta é a abordagem mais criticada e ao mesmo tempo mais usada na mensuração da pobreza. Numa leitura, essa abordagem compreende a pobreza como carência de recursos econômicos *simpliciter*. Aqui, o foco principal acaba sendo a linha de pobreza pois, para usar as palavras do sociólogo Pedro Ferreira de Souza, essas medidas carecem de uma “interpretação intrínseca” (Souza, 2022: 2). Muitos pesquisadores, de Souza continua, tomam a linha emprestada de critérios governamentais, também chamados de *administrativos*. Um caso notável desse tipo é o critério de participação no programa brasileiro de transferência de renda condicionada, o *Bolsa Família*, segundo o qual estão em pobreza famílias cuja renda per capita é de até R\$ 218,00. Esses critérios também são comumente usados como parâmetro de metas governamentais. Por exemplo, a meta principal do *Plano Brasil Sem Miséria* (2011-2014) era erradicar a extrema pobreza no Brasil, aqui definida como estar elegível para o Bolsa Família (Falcão e da Costa, 2014).

Numa outra leitura, a abordagem monetária é menos determinada pelo espaço de carência da pobreza do que por seu *indicador*. Explico. Em seu manual sobre pesquisa em ciências sociais, Earl Babbie escreve que um indicador é “um sinal da presença ou ausência de um conceito [ou variável] que estamos investigando (2014: 128). Um bom indicador deve ter forte correlação com a variável de interesse. Nessa interpretação da abordagem monetária, a pobreza pode constituir qualquer tipo de carência –bem-estar, necessidades básicas, capacidades etc. –, mas como a melhor maneira de capturá-la é pela renda ou consumo das pessoas, é assim que devemos medi-la.

Medidas assim construídas são chamadas por Sen de *indicadores monetários*. A elas, Sen opõe as medidas que identificam pessoas em pobreza mais *diretamente* (Sen, 1981: 26-28). Há décadas uma série de críticas são levantadas contra a dominância de indicadores monetários. Uns argumentam que isso refletiria um fetichismo que confunde *meios* (dinheiro) com *fins valiosos*, este sendo precisamente o espaço de carência da pobreza –por exemplo, a satisfação de nossas necessidades básicas ou a liberdade para realizarmos coisas valiosas. Isso não é apenas um ponto teórico. Há

evidências de que em diferentes culturas pessoas em pobreza descrevem suas condições como envolvendo muito além da falta de dinheiro, mas também falta de coisas como agência e voz em sua comunidade.³¹

Isso pode ser verdade, mas a renda ainda pode ser o melhor indicador dessas outras dimensões da pobreza. De fato, medidas monetárias são mais criticadas enquanto indicadores do que como espaço de carência da pobreza. Informações sobre a condição da vida das pessoas, como acesso à água e a sistemas de educação e saúde, além de recursos não materiais, como status, aptidões e realizações educacionais podem não se refletir adequadamente em sua renda. Além disso, as pessoas diferem em suas características e circunstâncias e pessoas com uma mesma renda podem diferir na capacidade de satisfazer suas necessidades básicas ou de convertê-la em bem-estar. Uma parte considerável do trabalho de Sen é precisamente dedicada a mostrar como preços, idade, gênero, saúde, localização, clima e outros parâmetros determinam diferentes capacidades de conversão da renda em bem-estar. Essa foi, grosso modo, a principal motivação por trás do desenvolvimento de indicadores *não monetários* de pobreza.³²

2.2 Subsistência

A abordagem da subsistência define a pobreza como falta de recursos necessários para mera sobrevivência, ou falta de renda para aquisição dos alimentos necessários para eficiência física mínima, ou ausência de doenças. Mencionei o estudo pioneiro deste método, aquele de Rowntree (1901). Falemos dele com mais detalhes.

Primeiro, Rowntree definiu o mínimo para a eficiência física com base nos níveis calóricos mínimos determinados por estudos nutricionais feitos em prisões décadas antes. Em seguida, ele montou uma cesta alimentar com os itens mais baratos que pudessem fornecer esse mínimo calórico. Por fim, calculou o preço dessa cesta e, com base nisso, traçou a linha de pobreza.

Esse método costuma suscitar duas perguntas. Primeiro, por que tomar as necessidades nutricionais como a base para traçar a linha de pobreza? Por aca-

so a pobreza diz respeito apenas a carências de alimentos? Segundo, por que selecionar aqueles itens alimentares mais baratos? Além do custo, a cesta não deveria, por exemplo, levar em conta a cultura alimentar da sociedade em questão?

A literatura chama a primeira dessas questões o *problema do mínimo*, e a segunda o problema da *seleção dos itens*. Desde os estudos de Rowntree, as análises sobre “padrões orçamentários” têm oferecido inúmeros critérios para abordar ambas, mas para David Piachaud (1987) esses critérios acabam se reduzindo a três:

- *critérios segundo a opinião de especialistas* sobre as necessidades nutricionais, saúde e bem-estar humanos;
- *critérios consensuais*, definidos a partir do que pensa a população em geral. Isso pode ser capturado por meio de pesquisas de opinião (Mack e Lansley, 1985) ou grupos focais e fóruns deliberativos (Walker, 2014);
- *critérios comportamentais*, a partir dos hábitos das pessoas de todas ou das mais baixas faixas de renda. A principal ferramenta costumam ser pesquisas sobre o consumo e orçamento das famílias (Townsend, 1979).

Em estudos posteriores, Rowntree calculou uma nova linha de pobreza que levava em conta gastos não alimentares, tais como consumo de cerveja, tabaco, jornais, rádios, e presentes para crianças (Veit-Wilson, 1986: 86-7). É claro, o problema sobre quais critérios usar na seleção desses itens também surge aqui. Posteriormente, economistas refinaram esse método pela definição de duas etapas. Na primeira se determina a renda necessária para a aquisição da cesta alimentar, cuja seleção dos itens leva em conta as dietas das pessoas de menor renda. Para dar espaço aos gastos não alimentares, a renda é então multiplicada pelo “coeficiente de Engel” – a razão observada entre os gastos alimentares e os gastos totais de um domicílio de baixa renda.

Este foi o método empregado pela economista Mollie Orshansky e a partir do qual se construiu, nos 1960, a linha de pobreza oficial dos Estados Unidos (EUA). No Brasil, Sônia Rocha assim calculou linhas de pobreza regionalizadas, as quais, diga-se, influenciaram o critério

31 Estes estudos são apresentados em Walker (2014), que também enfatiza como o sentimento de vergonha é uma experiência comum a pessoas em pobreza do mundo todo.

32 Adeptos de indicadores monetários tentam dar conta dessas variações de duas formas principais. Uma é complementar as análises com outros indicadores, como taxas de desemprego, acesso a serviços de saúde, educação etc. (Rocha, 2006: 27-28). Outra é converter essas variações em diferentes níveis de renda por meio, por exemplo, de escalas de equivalência ou imputando valores monetários ao acesso a serviços públicos. Contudo, esses procedimentos são bastante controversos, o que em parte explica o apelo das medidas não monetárias (sobre isso, cf. Atkinson, 2019: cap. 3 e Deaton, 2015: cap. 4).

de concessão do Bolsa Família (Rocha, 2006; Falcão e da Costa, 2014). Uma formulação mais recente da abordagem é a de Robert Allen (2017), que para cálculo dos gastos alimentares, também tentou levar em conta variações nos custos causadas por condições climáticas.

2.3 Privação relativa

Como alternativa à abordagem de Rowntree, Peter Townsend desenvolveu a abordagem da privação relativa. Townsend concebe a pobreza como privação (ou carência) relativa causada pela falta de recursos. Diferentemente das formulações na psicologia, aqui a privação relativa não depende dos sentimentos ou crenças das pessoas, pois é definida como carência do padrão de vida da sociedade da qual alguém faz parte. Em favor desse espaço de carência, Townsend argumenta que o padrão de vida determina inclusive as necessidades tidas como mais essenciais, tais como os tipos de alimentos consumidos ou roupas tidas como necessárias para proteger alguém do frio ou calor. Em resumo, todas as necessidades seriam necessidades sociais. Em suas palavras:

“indivíduos, famílias e grupos na população estão em situação de pobreza quando lhes faltam os recursos para obter o tipo de dieta, participar das atividades e ter as condições de vida e comodidades que são costumeiras, ou pelo menos amplamente incentivadas ou aprovadas, nas sociedades às quais pertencem. Seus recursos estão tão seriamente abaixo daqueles que a média das pessoas dispõe que, na prática, eles são excluídos dos padrões de vida, costumes e atividades comuns.” (Townsend, 1979: 31)

Dito de outro modo, Townsend postula a existência de um ponto na escala da distribuição dos recursos de uma sociedade, abaixo do qual as pessoas não são mais capazes de participar do padrão de vida (“o tipo de dieta, atividades, condições de vida e comodidades” costumeiras) da sociedade. Note como essa hipótese visa atender aos dois desideratos que, como mencionado anteriormente, ao serem cumpridos, evitariam a arbitrariedade nas medidas de pobreza: a linha de pobreza seria traçada em um ponto de descontinuidade entre o nível de participação de pessoas fora e dentro da pobreza, e cuja privação característica tem uma causa comum – a falta de recursos.

Para operacionalizar essa hipótese, Townsend constrói dois índices: um de recursos totais (que inclui renda, acesso a serviços públicos, riqueza, benefícios trabalhistas entre outros) e um índice de privação relativa.

Este último índice constituía sessenta indicadores, então reduzidos a uma lista de doze itens cobrindo privação alimentar, doméstica, familiar, recreativa e social (Townsend, 1979: 251). Indivíduos que pontuassem em cinco ou mais deles eram classificados como privados relativamente.

Como não poderia ser diferente, cada um desses procedimentos foi criticado. Pior, os testes da hipótese da descontinuidade foram inconclusivos. Em estudos posteriores, foram formuladas versões alternativas tanto da teoria quanto da hipótese, e seus resultados ainda estão em disputa. Apesar disso, a abordagem da privação relativa foi frutífera, pois além de muito influente no RU e na União Europeia, ela deu origem a diferentes metodologias para mensuração não só da pobreza, mas da exclusão social e do cálculo de orçamentos de referência (Maia, 2024).

Uma última observação. A abordagem de Townsend considera a busca pela integração social como uma necessidade básica de todos os seres humanos. Por isso ela é, em alguma medida, um tratamento da pobreza a partir das necessidades básicas. No entanto, não devemos confundi-la com o que a literatura —e o próprio Townsend (1987: 32, 35-37)— frequentemente chama de “abordagem das necessidades básicas.” Esta é o nosso próximo tópico.

2.4 Necessidades básicas

No caldo das discussões sobre as limitações do Produto Interno Bruto (PIB) como medida de desenvolvimento —especialmente nos países mais pobres, mas também nos países ricos—, surgiram, na década de 1960, medidas alternativas para monitorar aspectos do progresso social que ou não são capturados pela renda ou para os quais o crescimento econômico não contribui. Esse é o contexto do movimento dos indicadores sociais, tão influente nas agências multilaterais de desenvolvimento.

A abordagem das necessidades básicas foi o subproduto desse movimento na pesquisa sobre a pobreza. Seu expoente mais conhecido foi o economista Paul Streeten, que enfatizava como a pobreza é

multidimensional e, por isso, para identificá-la precisamos de indicadores não monetários, capazes de capturar aspectos culturais e sociais do desenvolvimento.

A partir dos trabalhos de Alberto Minujín, Julio Boltvinik, Luis Beccaria e Oscar Altmir, essa abordagem ganhou, na América Latina dos 1970 e 1980, uma formulação distinta, a *abordagem das necessidades básicas insatisfeitas* (NBI). A economista Maria Emma Santos aponta que a NBI tipicamente abrangia quatro dimensões: acesso a padrões mínimos de habitação; acesso a serviços sanitários básicos; acesso à educação básica; e capacidade econômica para atingir um nível mínimo de consumo (Feres e Mancero, 2001: 67, *apud* Santos, 2014: 3).

A NBI foi desenvolvida principalmente diante da ausência de pesquisas domiciliares na região capazes de medir a renda das famílias. À medida que esses dados das pesquisas domiciliares se tornaram mais acessíveis, a NBI foi combinada com medidas de pobreza baseadas em renda, dando origem a um “método integrado”. O sociólogo Carlos Hasenbalg (2003: 459) observou que essa abordagem integrada distingue quatro grupos em uma população: os cronicamente pobres; os estruturalmente carentes; os pobres recentes; e os socialmente integrados (ver Tabela 01). Essa tipologia faz sentido se um número considerável de domicílios classificados como não pobres com base em critérios de renda (“Fora da pobreza de renda”, na Tabela 01) ainda assim são carentes de suas necessidades básicas (Boltvinik, 1991: 427). Este ponto desafia a presunção de que indivíduos ou domicílios acima das linhas de pobreza segundo gastos alimentares também superariam os limiares de outras necessidades essenciais.

Tabela 01. Método integrado: combinação da abordagem das NBI e renda (Hasenbalg, 2003: 459)

	Necessidades satisfeitas	Necessidades insatisfeitas
Fora da pobreza de renda	Domicílios integrados socialmente	Domicílios carentes estruturalmente
Pobres em termos de renda	Domicílios pobres recentemente	Domicílios cronicamente pobres

Até os 1990, a abordagem das necessidades básicas foi o principal referencial dentro do movimento de desenvolvimento internacional. Isso começou a mudar com a adoção e proliferação da linguagem e do referencial associados à abordagem das capacidades, a qual iremos tratar agora.

2.5 Capacidades básicas

Fortemente influenciada por debates na filosofia política sobre a métrica da justiça, a abordagem das capacidades foi desenvolvida por Amartya Sen e pela filósofa Martha Nussbaum. À maneira da abordagem das necessidades básicas, a linguagem das capacidades enfatiza a necessidade de incluirmos fatores além da renda em nossa avaliação de estados sociais.

Mas as capacidades se diferenciam num aspecto importante da gramática das necessidades básicas. Enquanto estas são estados efetivos, as capacidades são

o conjunto desses estados que alguém tem a oportunidade de *escolher alcançar*. Para ser mais preciso, ela direciona nossa atenção para a liberdade que um indivíduo tem de realizar coisas valorosas, ou seja, sua capacidade de alcançar *funcionamentos valiosos*. Numa formulação mais elegante, Sen escreve que “[u]m funcionamento é uma realização, enquanto uma capacidade é a habilidade de realizar” (Sen, 1987: 36).

No essencial, nessa abordagem o espaço de carência da pobreza são as capacidades básicas, isto é, a liberdade para alcançar *funcionamentos* básicos. Estes funcionamentos são as condições para que indivíduos realizem coisas valorosas. Funcionamentos básicos típicos são: estar adequadamente nutrido; ter educação básica; receber tratamento de saúde quando necessário; e ter uma vida longa e saudável. Uma motivação crucial para essa abordagem é incluir a possibilidade de indivíduos terem a capacidade relevante, mas escolherem não a converter em funcionamentos. Por exemplo, considere as dezenas de prisioneiros políticos brasilei-

ros que voluntariamente aderiram a greves de fome em protesto contra a Ditadura Militar que governou o país de 1964 a 1985. Tais prisioneiros estavam carentes do funcionamento de estar bem nutrido, mas não foram privados da capacidade básica correspondente. Portanto, mesmo que por certo bastante dramática, a situação desses prisioneiros não era de pobreza.

Para fins da mensuração, há uma distinção importante na forma como Sen e Nussbaum selecionam as capacidades consideradas básicas. Baseada em uma concepção teleológica e aristotélica da natureza dos seres humanos, Nussbaum oferece uma lista de capacidades básicas universais (isto é, aplicáveis a qualquer sociedade humana). Seu argumento é que embora a manifestação de cada capacidade básica varie cultural e temporalmente, seu conteúdo é fixo. Já Sen repetidamente se recusou a oferecer uma lista desse tipo, dado o papel central da agência humana e da deliberação social em sua teoria da justiça. O conteúdo dessa lista seria, antes de tudo, uma questão de *escolha social*.

É amplamente sabido o quão difícil é medir capacidades. Afinal, elas se referem não a estados reais, mas possíveis. Embora tenham surgido muitos métodos para operacionalizá-las, a maioria das medidas mira as capacidades básicas indiretamente, por meio de indicadores de privação de funcionamentos básicos, tomados como bons indicadores da privação das capacidades correspondentes. Esta é a lógica por trás de indicadores como o Índice de Desenvolvimento Humano do Programa de Desenvolvimento (PNUD) das Nações Unidas (ONU) e o Índice de Pobreza Multidimensional da Iniciativa de Pobreza e Desenvolvimento Humano de Oxford e do PNUD. Para críticos, isso na prática diluiria a diferença entre a linguagem das capacidades e das necessidades (Kanbur, 2020).

2.6 Direitos humanos

Nossa última abordagem é a dos direitos humanos. Ela concebe a pobreza tanto como uma *carência* quanto como uma *violação* de direitos humanos básicos, pois se trataria de uma carência cuja superação é condição prévia para usufruir de todos os outros direitos humanos. Falhar em combatê-la seria uma quebra de obrigações, sujeitando atores responsáveis, como governos, à censura internacional. Atkinson observa que, como a defesa dos direitos humanos teria precedência sobre outros princípios – como a eficiência ou distribuição de recursos com base no mérito –, a visão de que eliminar a pobreza é, em última análise,

uma questão de justiça também estaria fortalecida (Atkinson, 2019: 49-51).

Em outra observação interessante, Atkinson mostra como a abordagem afetaria nossas escolhas ao construirmos medidas de pobreza. Por muitos anos, a medida oficial de pobreza dos EUA, baseada em necessidades alimentares, fixou uma linha de pobreza mais baixa para mulheres do que para homens. Afinal, mulheres têm em geral menos necessidades calóricas. Do ponto de vista dos direitos humanos, no entanto, tal diferenciação poderia parecer inaceitável, pois todo indivíduo tem direito a iguais direitos e proteções perante a lei. Diferenciar linhas de pobreza por gênero implicaria tratar homens e mulheres de maneira desigual, como se seus direitos tivessem valor diferente. Alguns podem argumentar que isso contradiz o princípio da não discriminação, fundamental para os direitos humanos. Assim, a abordagem determinaria que a linha de pobreza deveria ser fixada no mesmo nível para ambos os gêneros.

Atkinson também nos lembra como documentos internacionais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos são, basicamente, listas de coisas às quais qualquer ser humano tem direito e que, portanto, poderiam servir de fonte para nossa medida de pobreza (Atkinson, 2019: 50-51). Por exemplo, o Artigo 25 da Declaração afirma o direito a um padrão de vida “adequado para a saúde e bem-estar de si [sic] e de sua [sic] família, incluindo alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais necessários” (ONU, s.d.). Essa concepção de padrão de vida poderia muito bem ser tomada como uma especificação do espaço de carência da pobreza.

O relato mais abrangente e atualizado da abordagem dos direitos humanos se encontra nas discussões do Conselho de Direitos Humanos da ONU. O Conselho nomeia um Relator Especial “para examinar e relatar aos Estados membros sobre as iniciativas tomadas para promover e proteger os direitos daqueles que vivem em extrema pobreza, com o objetivo de avançar na erradicação dessa pobreza” (Alston, 2020: 1). Em suas recomendações, Alston sugere que uma medida de pobreza global deve estar “explicitamente ligada à satisfação das *necessidades básicas e capacidades*” (2020: 19; minha ênfase). De fato, a abordagem dos direitos humanos pode e de fato costuma ser combinada com outras abordagens, especialmente a da privação relativa e das capacidades. A principal distinção entre as abordagens assim combinadas e suas versões tradicionais reside nas implicações normativas trazidas pela linguagem dos direitos humanos.

3. Conclusões

O cardápio para medir a pobreza é amplo pois, mesmo depois de décadas de polêmicas, políticas e científicas, questões fundamentais como onde a linha de pobreza deve ser traçada ainda não alcançaram consenso. Isso certamente explica a dominância de medidas tradicionais mas cujas limitações são amplamente conhecidas. Na dúvida, é compreensível preferir deixar as coisas como estão.

Uma coisa importante a se considerar na escolha de uma abordagem ou em sua operacionalização são as limitações inerentes a toda pesquisa, como ter disponível apenas dados que foram coletados com finalidades diferentes da análise da pobreza. Não é por acaso que a abordagem monetária continua sendo, de longe, a mais popular. Se há quarenta anos, mesmo em países com crescimento industrial relativo, como os da América Latina, havia escassez de dados do tipo, hoje informações sobre o consumo e os rendimentos das famílias estão cada vez mais disponíveis e em melhor qualidade. O mesmo não é o caso de informações não monetárias. Indicadores monetários também são mais adequados para capturar choques (econômicos, climáticos, pandêmicos etc.) que afetam especialmente a vida de pessoas na pobreza. Mas mesmo se nos restringirmos a um indicador monetário, podemos seguir abordagens não monetárias na maneira como traçamos a linha de pobreza. É o caso da medida de Townsend, onde a pobreza é identificada pela renda, mas cuja linha foi traçada levando em conta indicadores de privação não monetários. Isso sugere um ponto importante, com o qual gostaria de concluir. Por mais que acreditemos na superioridade

teórica e metodológica de uma medida, não devemos depender exclusivamente dela para nossas análises ou conclusões sobre a pobreza em uma sociedade. Na verdade, investigadores dificilmente realizam análises quantitativas baseadas apenas em uma medida. Se alguns podem ver isso como falta de rigor metodológico – algo como um operacionismo irresponsável –, pode significar justamente o contrário.

Bons pesquisadores de pobreza são como boas médicas: não se limitam a um único exame para fazer um diagnóstico, mas recorrem a um conjunto amplo de evidências – anamneses, exames de sangue, de imagem, biópsias, exames funcionais etc. De maneira semelhante, uma única medida de pobreza não capta todas as dimensões do fenômeno. Se o uso de diferentes medidas pode trazer à tona resultados variados, mesmo conflitantes, isso é um motivo para aprofundarmos as investigações, e não para disso concluirmos pela superioridade de uma medida sobre outra.

Com uma linha de pobreza bastante austera, Allen identifica no mundo quase 700 milhões de pessoas em pobreza segundo carência de alimentos, roupa e teto, com número na casa dos milhões mesmo em países de renda alta como os Estados Unidos (Allen, 2017). Talvez esta seja uma das conclusões inequívocas que o estudo da história e das diversas abordagens de mensuração da pobreza nos permite alcançar. Mesmo quando nos restringimos a objetivos e padrões de vida bastante modestos, o mundo ainda é um lugar repleto de sofrimento. Ainda que polêmicas e inconvenientes, a divulgação desses fatos deve servir para mobilizar alguma ação – essa é, afinal, uma das principais lições de Townsend.

Referências

Abel-Smith, B.; Townsend, P. (1965). *The Poor and the Poorest: A New Analysis of the Ministry of Labour's Family Expenditure Surveys of 1953-54 and 1960*. LSE Occasional Papers on Social Administration, 17. London: G. Bell and Sons.

Alkire, S.; Foster, J. E.; Seth, S.; Santos, M. E.; Roche, J. M.; Ballon, P. (2015). *Multidimensional poverty measurement and analysis: A counting approach*. Oxford: Oxford University Press.

Allen, R. C. (2017). Absolute Poverty: When Necessity Displaces Desire. *American Economic Review*, 107(12): 3690-721.

Alston, P. (2020). Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights: The parlous state of poverty eradication. Human Rights Council Forty-fourth session, 2 July. New York: UN General Assembly.

Atkinson, A. B. (1987). On the Measurement of Poverty. *Econometrica*, 55(4): 749-64.

—, (2019). *Measuring Poverty Around the World*. Princeton-NJ: Princeton University Press.

- Boltvinik, J. (1991). La Medición de la Pobreza en America Latina. Comercio Exterior, 41(5): 423-28.
- Deaton, A. (2015). The Analysis of Household Surveys: A Microeconomic Approach to Development Policy. Washington-DC: World Bank.
- Falcão, T.; Da Costa, P. V. (2014). A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil Sem Miséria. In Campello; Falcão; da Costa (Orgs.). O Brasil Sem Miséria. Brasília-DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, pp. 67-96.
- Frankfurt, H. (1987). Equality as a Moral Ideal. Ethics, 98(1): 21-42.
- Gillie, A. (1996). The origin of the poverty line. Economic History Review, 49(4): 715-30.
- Kanbur, R. (2020). Capability, Opportunity, Outcome and Equality in Chiappero-Martinetti; Osmani; Qizilbash (Eds.). *The Cambridge Handbook of the Capability Approach*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 333-346.
- Mack, J.; Lansley, S. (1985). *Poor Britain*. London: Allen e Unwin.
- Maia, S. (2024). *A New Look into Peter Townsend's Holy Grail: The Theory and Measure of Poverty as Relative Deprivation. Dissertação de mestrado*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais.
- Medeiros, M. (2012). *Medidas de Desigualdade e Pobreza*. Brasília: Editora UnB.
- , (2023). *Os ricos e os pobres: O Brasil e a Desigualdade*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Miller, D. (2007). *National responsibility and global justice*. New York: Oxford University Press.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) (s.d.) "Universal Declaration of Human Rights". Disponível em: <<https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>>. Acesso em 15 de dezembro de 2024.
- Piachaud, D. (1987). Problems in the Definition and Measurement of Poverty. Journal of Social Policy, 16(2): 147-64.
- Ravallion, M. (2016). *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Rocha, S. (2006). *Pobreza no Brasil: afinal do que se trata?* Rio de Janeiro: FGV Editora.
- Rowntree, B. S. (1901). *Poverty: A Study of Town Life*. London: Macmillan and Co.
- , (1937). *The Human Needs of Labour*. London: Longmans Green.
- Santos, M. E. (2014). *Measuring Multidimensional Poverty in Latin America: Previous Experience and the Way Forward*. OPHI Working Paper Number 66.
- SEN, A. K. (1980a). Equality of What? In McMurrin (Ed.). *Tanner Lectures on Human Values*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 195-220.
- , (1981). *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Oxford-Clarendon Press.
- , (1987). *The Standard of Living*. Cambridge: Cambridge University Press.
- , (2017). *Collective Choice and Social Welfare: An Expanded Edition*. Cambridge-MA: Harvard University Press.
- Spicker, P. (2006). Definitions of poverty: twelve clusters of meaning in Spicker; Leguizamón; Gordon (Eds.). *Poverty: An international glossary*, Second Edition. London: Zed Books, pp. 229-43.
- Soares, S. S. D. (2009). *Metodologias para estabelecer a linha de pobreza: objetivas, subjetivas, relativas, multidimensionais. Texto para Discussão*, número 1381. Brasília-DF: Ipea.
- Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living*. Harmondsworth: Allen Lane.
- , (1987b). Conceptualizing poverty in Ferge; Miller (Eds.). *The Dynamics of Deprivation, A Comparative Study in Europe, London and Vienna*. London: The Gower Press, pp. 31-44.
- Veit-Wilson, J. (1986). Paradigms of poverty: a rehabilitation of B.S. Rowntree. Journal of Social Policy, 15(1): 69-99.
- White, S. (2021). Social Minimum in Zalta (Ed.) *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Winter 2021 Edition). Disponível em: <<https://plato.stanford.edu/entries/social-minimum/>>. Acesso em 15 de dezembro de 2023.
- Wolff, J.; Lamb, E.; Zur-Szpiro, E. (2015). *A Philosophical Review of Poverty*. York: Joseph Rowntree Foundation.
-



La inversión en capital humano como meta

Aproximaciones a los fundamentos esenciales de los programas de transferencias de ingreso

Dr. Marcelo Salas

Flacso Argentina
msalas@flacso.org.ar

R esumen

La proliferación y consolidación de los Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos (PTC) como componentes fundamentales de los sistemas de protección social en América Latina nos permite preguntarnos por la definición que los Estados de la región le otorgan a la cuestión social contemporánea de sus países. La opción por la generación de este tipo particular de programas sociales de “lucha contra la pobreza” nos invita a pensar sobre el andamiaje de la política social y a reflexionar sobre sus metas y posibilidades de éxito.

¿Qué hace que distintos gobiernos en países muy alejados diseñen programas sociales similares? ¿Por qué desde contextos y realidades diferentes se llega a soluciones parecidas?

La problemática social de la pobreza presenta para cada país una situación muy compleja y particular.

Esto podría llevar a pensar que cada gobierno necesita desarrollar herramientas exclusivas y acordes con su idiosincrasia; sin embargo, la experiencia de las últimas décadas permite observar una tendencia hacia el desarrollo de programas análogos, en América Latina y también en muchos lugares del mundo.

Se podría pensar que esto es o bien parte de un proceso mimético, es decir que se busca copiar los casos exitosos, o bien un proceso coercitivo donde los gobiernos se ven obligados por organismos internacionales a diseñar un tipo particular de herramientas. Aunque estas dos ideas pueden ser parte de la explicación, el proceso resulta mucho más complejo. Para ello echamos mano de teorías provenientes de los estudios organizacionales que abordan los procesos de institucionalización y justificación de organizaciones.

Se propone como hipótesis que la tendencia hacia la homogeneidad de estos programas se debe a la conformación de un campo organizacional, donde participan profesionales, agencias estatales, organismos internacionales, la academia y organizaciones de la sociedad. Dicho campo legitima las acciones de quienes participan otorgando dos ventajas: la de ser reconocido como legítimo y la de disminuir la incertidumbre.

Introducción

La presente ponencia son reflexiones surgidas a partir de la publicación de *Transferencias condicionadas de ingresos bajo la lupa* (Salas, 2023), coeditado por Teseo y el programa de doctorado de Flacso Argentina. El libro intenta ser una contribución original al análisis de las políticas sociales contemporáneas en América Latina, particularmente aquellas vinculadas a los PTC. Este texto se centra en cómo estos programas han proliferado y se han institucionalizado en la región en las últimas décadas, abordando no solo sus características, sino también los procesos de legitimación que han acompañado su implementación.

En este documento me centraré en dos aspectos claves de la investigación: el uso del concepto de capital humano y el marco teórico del neo-institucionalismo sociológico, que sirve de base para comprender la homogeneización de las políticas sociales en la región, y cómo los organismos internacionales (OI) y las configuraciones institucionales nacionales han legitimado y promovido su adopción y expansión.

El concepto de capital humano en los PTC

El concepto de “capital humano” es uno de los elementos centrales en el diseño de estos programas. Bajo la lógica del capital humano, la pobreza es vista como un problema de falta de capacidades, por lo que se considera necesario invertir en la educación y la salud de las personas más pobres para mejorar su inserción en el mercado laboral y, eventualmente, romper los ciclos de pobreza intergeneracional. Los PTC fueron diseñados, por lo tanto, no sólo para proporcionar alivio económico inmediato, sino también para promover mejoras a largo plazo en las capacidades productivas de la población a través de la acumulación de capital humano (Becker, 1964).

Desde la perspectiva económica neoclásica, el capital humano se refiere a las habilidades, conocimientos y capacidades que las personas adquieren a través de la educación, la formación profesional y la salud, lo cual impactaría directamente en su productividad y, por ende, también debería impactar en los futuros niveles de ingresos. Se destaca cómo los organismos internacionales (OI) como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han adoptado este concepto para legitimar los PTC como instrumentos para romper los ciclos intergeneracionales de pobreza. Estos programas, como Bolsa Familia en Brasil y PROGRESA-Oportunidades en México, apuntan a mejorar las condiciones de salud y educación de los hogares pobres, bajo la premisa de que estas mejoras en el capital humano conducirán a una mayor productividad laboral en el futuro, favoreciendo una distribución más equitativa del ingreso. De esta manera, los PTC se presentan como una inversión en capital humano que supuestamente generaría beneficios a largo plazo tanto para los individuos como para la sociedad en su conjunto.

En la presentación se busca cuestionar la instrumentalización del concepto de capital humano, señalando que, si bien estos programas pueden generar mejoras en los niveles de educación y salud, su capacidad para cambiar las estructuras de inequidad económica es limitada. A menudo, los PTC no resuelven los problemas de inserción laboral ni las condiciones estructurales de pobreza que enfrentan las familias beneficiarias, lo que sugiere que los beneficios de la inversión en capital humano pueden ser sobrestimados.

El marco teórico: Neo-institucionalismo sociológico

Uno de los aportes originales de esta investigación es el uso del marco teórico del neo-institucionalismo sociológico para analizar la evolución de los PTC en América Latina. Según este enfoque, las instituciones no son meros arreglos formales, sino que emergen de procesos sociales compartidos que tienden a la legitimación de ciertos tipos de comportamiento y organización. El planteo se apoya en trabajos de autores como John Meyer, Brian Rowan, y Paul DiMaggio, quienes argumentan que las instituciones se consolidan a través de mitos racionalizados y normas culturales que justifican su existencia.

Se utiliza esta perspectiva para explicar cómo los PTC han sido promovidos y replicados en diversos países latinoamericanos. A través del concepto de isomorfismo institucional, se analiza cómo estos programas tienden a ser similares en diseño y ejecución, a pesar de las diferencias contextuales entre los países. El isomorfismo coercitivo, mimético y normativo —conceptos clave del neo-institucionalismo— son útiles para entender cómo los Estados latinoamericanos adoptaron los PTC bajo la presión de organismos internacionales, la imitación de modelos exitosos y la profesionalización de las agencias encargadas de su implementación.

En este sentido, esta investigación se distancia de análisis meramente técnicos y entra en el terreno de la sociología de las organizaciones, ofreciendo una comprensión profunda de cómo los PTC no solo responden a necesidades sociales objetivas, sino también a dinámicas institucionales y de poder. Estas dinámicas son las que impulsan la homogeneización de las políticas sociales en la región, en lugar de un análisis detallado de las necesidades locales.

Homogeneización y legitimidad

Una de las discusiones centrales es la pregunta sobre la homogeneización de los programas de lucha contra la pobreza en América Latina. A partir del análisis de los casos se concluye que la creciente similitud entre los PTC de diferentes países no puede explicarse únicamente por la eficiencia técnica o la adaptación local. Más bien, es el resultado de un proceso de legitimación en el que los organismos internacionales juegan un rol central. Estos organismos no solo financian los programas, sino que también establecen los paráme-

tros técnicos y normativos bajo los cuales se diseñan e implementan. Así, los PTC se han convertido en «modelos» que los países adoptan para recibir financiamiento y reconocimiento internacional.

Este proceso de legitimación está vinculado al concepto de campo organizacional, una noción desarrollada por DiMaggio y Powell, que se refiere al conjunto de actores que operan en un área específica de la vida institucional. En el caso de los PTC, los actores principales son los Estados nacionales, los organismos internacionales, las agencias gubernamentales y los expertos académicos. El campo organizacional legitima ciertas formas de intervención en la pobreza, como los PTC, mientras deslegitima otras, como las políticas de universalización de derechos o la redistribución directa del ingreso.

Este marco teórico permite una interpretación crítica de los PTC, mostrando cómo estos programas se insertan en un campo de poder en el que los Estados dependen cada vez más de las directrices y los recursos financieros de organismos internacionales. Este análisis también ayuda a comprender por qué los PTC han sido tan exitosos en términos de expansión geográfica, a pesar de las dudas que se mantienen sobre su efectividad a largo plazo.

Según esta corriente, las instituciones no son solo productos de decisiones racionales o de eficiencia técnica, sino que se legitiman a través de normas y significados compartidos que moldean las acciones y decisiones de los actores (Berger y Luckmann, 1967; Meyer y Rowan, 1977). Este enfoque sugiere que la expansión de los PTC no solo responde a problemas locales de pobreza, sino también a dinámicas globales en las que los OI juegan un papel central en la definición de las políticas sociales de los países en desarrollo.

El *isomorfismo coercitivo* se refiere a las presiones directas ejercidas por los OI, que condicionan la provisión de financiamiento al cumplimiento de ciertos requisitos técnicos y normativos. Este tipo de presión ha llevado a muchos países a adoptar los PTC como una solución eficiente y técnicamente sólida, aunque no necesariamente adaptada a sus realidades locales. El *isomorfismo mimético* explica cómo los países han replicado modelos de éxito percibido, como el de México o Brasil, a menudo sin hacer las adaptaciones necesarias a sus propios contextos. Por último, el *isomorfismo normativo* está relacionado con la influencia de los expertos y profesionales que diseñan e implementan estos programas, quienes tienden a compartir una visión común sobre la política social centrada en la inversión en capital humano y la focalización de los recursos (DiMaggio y Powell, 1999).

Caso de estudio: PROGRESA-Oportunidades en México

El programa *PROGRESA-Oportunidades* de México es uno de los primeros y más influyentes ejemplos de PTC en la región. Iniciado en 1997, este programa combina transferencias monetarias condicionadas con requisitos de asistencia escolar y controles médicos para los niños de los hogares beneficiarios. Ha sido diseñado para mejorar la salud, la educación y la nutrición de las familias más pobres, con la premisa de que estas inversiones en capital humano romperán los ciclos de pobreza intergeneracional (Levy y Rodríguez, 2005).

En este caso, el *isomorfismo coercitivo* fue claro desde el inicio. Los organismos internacionales, especialmente el BM y el BID, condicionaron el financiamiento a la adopción de un enfoque tecnocrático y focalizado. México, bajo la presión financiera y política, adoptó el modelo de PTC propuesto por estos organismos, que luego se convirtió en un referente internacional. El *isomorfismo mimético* también fue central en la expansión del programa. A medida que *PROGRESA-Oportunidades* ganó reconocimiento internacional, otros países vieron en su éxito percibido un modelo a replicar, lo que contribuyó a su difusión en la región. Por último, el *isomorfismo normativo* se manifestó en la profesionalización del personal técnico y académico encargado del programa, muchos de los cuales compartían una visión sobre la importancia del capital humano y la focalización de los recursos (Cecchini y Martínez, 2011).

Si bien el programa ha demostrado ser eficaz para mejorar los indicadores de salud y educación, su capacidad para cambiar las estructuras de desigualdad es limitada. El enfoque en la inversión en capital humano no ha sido suficiente para abordar las barreras estructurales del mercado laboral, como el empleo informal y el desempleo, lo que restringe el impacto a largo plazo del programa.

Caso de estudio: Bolsa Familia en Brasil

El programa *Bolsa Familia* de Brasil, lanzado en 2003, se consolidó como uno de los PTC más grandes y exitosos de la región. A diferencia de *PROGRESA-Oportunidades*, *Bolsa Familia* integró varias iniciativas sociales previas bajo un único marco institucional, lo que le permitió

alcanzar una cobertura muy amplia. Las transferencias están condicionadas al cumplimiento de metas en salud y educación, con el objetivo de mejorar el capital humano de las generaciones futuras (Cecchini y Martínez, 2011).

A pesar de la existencia en Brasil de un debate profundo sobre el derecho a una renta mínima, presente en la constitución de 1988, la implementación del Bolsa Familia debió adoptar un enfoque de focalización y eficiencia en la distribución de recursos, de alguna manera influido por recomendaciones de organismos internacionales. En cuanto al *isomorfismo mimético*, Brasil replicó ciertos principios del programa mexicano, aunque adaptó su diseño al contexto local, descentralizando su gestión y aumentando su cobertura. El *isomorfismo normativo* fue igualmente importante, ya que el diseño y la implementación del programa estuvieron a cargo de expertos que compartían una visión tecnocrática sobre la importancia del capital humano para el desarrollo social (Levy y Rodríguez, 2005).

Las evaluaciones del programa han marcado su capacidad para reducir la pobreza extrema y mejorar los indicadores de salud y educación. Sin embargo, persisten las críticas sobre su capacidad para generar cambios estructurales en el mercado laboral y su enfoque limitado en la oferta de servicios. La descentralización ha mejorado la adaptabilidad del programa, pero también ha generado desigualdades en su implementación.

Caso de estudio: Programa Chile Solidario y Programa Puente

El *Programa Chile Solidario* y su componente *Programa Puente*, lanzados en 2002, representan una innovación en el diseño de PTC. Este programa no solo ofrece transferencias monetarias condicionadas, sino que también incorpora un acompañamiento psicosocial que busca apoyar a las familias en la superación de la pobreza. Este enfoque integral va más allá del alivio económico y se enfoca en fortalecer las capacidades de los hogares para acceder a otros programas sociales y mejorar su situación a largo plazo (Cohen y Franco, 2006).

En este caso, el *isomorfismo coercitivo* es menos pronunciado que en México o Brasil, ya que Chile ha mantenido una mayor

autonomía en el diseño de sus políticas sociales. Sin embargo, los requisitos de financiamiento internacional y la necesidad de cumplir con los estándares de eficiencia y focalización han influido en el diseño del programa.

El *isomorfismo mimético* está presente en la adopción de principios de PTC, como la focalización y el desarrollo del capital humano, aunque el acompañamiento psicosocial representa una innovación local. El *isomorfismo normativo* se manifiesta en la influencia de expertos nacionales e internacionales que compartían una visión sobre la importancia de la inversión en capital humano (Cecchini y Martínez, 2011).

El enfoque integral de *Chile Solidario* ha permitido abordar de manera más efectiva las múltiples dimensiones de la pobreza, pero el éxito del programa ha sido desigual según la región. Aunque el acompañamiento psicosocial es una innovación significativa, el programa enfrentó desafíos en términos de cobertura y capacidad para generar cambios estructurales a largo plazo.

Caso de estudio: Familias por la Inclusión Social en Argentina

El *Programa Familias por la Inclusión Social* en Argentina fue implementado en el contexto de la crisis económica de 2001. A diferencia de los otros PTC analizados, este programa fue concebido como una respuesta de emergencia para mitigar los efectos de la crisis sobre los sectores más vulnerables de la población. Sin embargo, debido a las limitaciones financieras y la inestabilidad política, el programa no alcanzó el mismo nivel de sofisticación que los casos de México, Brasil o Chile (Merklen, 2005).

El *isomorfismo coercitivo* es muy evidente en este caso, ya que Argentina implementó el programa bajo la presión de los OI, que exigían reformas fiscales y sociales como condición para la reestructuración de la deuda externa. El diseño del programa fue fuertemente in-

fluenciado por las directrices del BID, que priorizaron la focalización y la eficiencia. El *isomorfismo mimético* también está presente en la replicación de elementos de los PTC mexicanos y brasileños, aunque la falta de recursos y la crisis social dificultaron su implementación. El *isomorfismo normativo* se refleja en la participación de expertos nacionales e internacionales, aunque la inestabilidad política y económica de Argentina limitó la profesionalización de su gestión.

El programa no logró el impacto deseado en términos de reducción de la pobreza, en gran parte debido a la falta de recursos y planificación a largo plazo. La experiencia argentina pone de manifiesto las limitaciones de la simple replicación de modelos internacionales sin una adecuada adaptación a las realidades locales.

Conclusiones

A lo largo del análisis de los cuatro casos, se observan importantes similitudes en cuanto al impacto y limitaciones de los PTC en América Latina. Aunque los programas han tenido éxito en mejorar los indicadores de salud y educación de las poblaciones más pobres, su capacidad para generar cambios estructurales a largo plazo sigue siendo limitada. La inversión en capital humano, si bien necesaria, no es suficiente para enfrentar las barreras estructurales del mercado laboral y la economía que perpetúan la pobreza.

El marco del *neo-institucionalismo sociológico* permite entender cómo los PTC se han institucionalizado en la región, en gran medida gracias a las presiones de los OI y a la creación de un campo organizacional que legitima estos programas. El isomorfismo coercitivo, mimético y normativo ha sido clave para la expansión y estandarización de los PTC, lo que ha llevado a una homogeneización de las políticas sociales en América Latina.

Finalmente, los PTC no deben ser considerados como una solución definitiva a la pobreza. A pesar de sus logros, estos programas deben ser complementados con políticas más amplias que aborden las causas estructurales de la pobreza, como la creación de empleo formal, la mejora de las condiciones laborales y la redistribución del ingreso. Solo a través de una transformación más profunda de las estructuras económicas y sociales será posible superar de manera sostenida la pobreza en la región.

Referencias bibliográficas

- Becker, G. S. (1964). *Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. University of Chicago Press.
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (1967). *The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge*. Anchor Books.
- Cecchini, S., & Martínez, R. (2011). *Transferencias condicionadas y políticas sociales inclusivas en América Latina*. Naciones Unidas, CEPAL.
- Cohen, E., & Franco, R. (2006). *Políticas sociales y pobreza en América Latina en el nuevo contexto global*. Siglo XXI.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). "The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields". *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1999). "Introduction" en *The new institutionalism in organizational analysis*. University of Chicago Press.
- Levy, S., & Rodríguez, E. (2005). *Sin herencia de pobreza: El Programa Progresar-Oportunidades de México*. Fondo de Cultura Económica.
- Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos: Las clases populares en la era democrática (Argentina y Brasil, 1980-2003)*. Gorla.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). "Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony". *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
-



Pobreza y necesidades

Una mirada desde Brasil

Alessandro Pinzani

UFSC/CNPq/SSSUP
alessandro@cfh.ufsc.br

R esumen

En Brasil hay varios tipos de pobreza caracterizados por su distribución geográfica (rural o urbana), por sus causas históricas y por las diferentes formas en que se manifiesta la privación a la que están sometidas las personas que se encuentran en situación de pobreza o cerca de esa situación. En este texto, se presentan brevemente estos varios tipos, centrándose inicialmente en las causas históricas, para luego, basándose en algunas investigaciones de campo, cuestionar la forma en que, generalmente, se aborda el problema de la pobreza por parte de filósofos y teóricos críticos. A la tendencia dominante de describir la pobreza en términos de falta de acceso a derechos, se opondrá la sugerencia de utilizar una gramática de las necesidades que permita entender mejor la manera en que las propias personas en situación de pobreza perciben su condición.

Introducción

Generalmente, el tema de la pobreza se aborda desde la gramática de los derechos. La pobreza se ve como una violación de los derechos humanos fundamentales o de la autonomía de los individuos (cf., entre otros, Nickel, 2005; Pogge, 2007; Kreide, 2007; Ci 2012). Este enfoque no es incorrecto en sí mismo. Sin embargo, en ciertos contextos, puede ser menos eficaz de lo que se imagina, ya que las propias personas que viven en situación de pobreza no conciben su condición en términos de privación de derechos, sino en términos de imposibilidad de satisfacer sus necesidades más básicas. Este me parece ser el caso de ciertos grupos de personas que, en Brasil, se encuentran en una situación de miseria que podemos definir como histórica. Sin embargo, debido a las peculiaridades de la sociedad brasileña, hay otros grupos que, a pesar de no vivir propiamente en una condición de pobreza, viven al margen de la sociedad o en una situación de extrema precariedad económica y que, no obstante, no adoptan la gramática de los derechos. Por ello, es necesario primero identificar los diferentes tipos de pobreza (y los correspondientes grupos de personas en situación de pobreza) que caracterizan a la sociedad brasileña, para luego entender las razones por las cuales no se sirven de la gramática de los derechos para describir su condición. Finalmente, discutiremos en qué sentido y en qué medida la gramática de las necesidades puede representar una alternativa al enfoque tradicional de los derechos para concienciar y movilizar a estas personas. No se trata, entonces, de renunciar a la gramática de los derechos o incluso a la idea de que la pobreza representa una violación de derechos fundamentales. Nuestro argumento se centra en posibles formas de crítica social y estrategias de acción basadas en ellas. Es un argumento limitado a la realidad brasileña, ya que, en otras sociedades, las personas en condición de pobreza tienden a servirse de la gramática de los derechos.

Antecedentes de la pobreza en Brasil

La pobreza y la desigualdad en Brasil tienen una larga historia. Primero, se debe distinguir entre una "vieja" y una "nueva" pobreza.

La "vieja" pobreza

La primera se origina en la época colonial. Los portugueses nunca consideraron a Brasil como un país que los migrantes de la metrópoli debían poblar, sino como una tierra llena de recursos naturales para ser explotada (Holanda, 1995). Más precisamente: una tierra para ser violentamente arrebatada a sus habitantes. El proceso de expropiación fue doble: los europeos se apropiaron de la tierra y de los cuerpos de las poblaciones nativas. La explotación de los recursos naturales, ya fueran minas, bosques o plantaciones, se llevó a cabo con una fuerza laboral esclavizada bajo la supervisión de los señores europeos. A diferencia de los españoles, que intentaron "hispanizar" sus colonias en América del Sur e incluso fundaron universidades allí, los portugueses no vieron la necesidad de recrear la metrópoli en los trópicos. No se fundó ninguna universidad. Estaba prohibido imprimir libros o periódicos en las colonias. Los territorios en los que se dividía el *Estado do Brasil* ni siquiera tenían el permiso de mantener relaciones comerciales recíprocas. Todos los bienes debían pasar por la metrópoli, es decir, primero ir a Portugal y luego regresar a Brasil, en un doble movimiento de la periferia al centro y viceversa, en el cual la metrópoli recaudaba impuestos tanto por la importación como por la exportación de mercancías destinadas a la colonia que las había producido en primer lugar.

La sociedad estaba profundamente dividida entre una pequeña élite portuguesa de terratenientes y dueños de esclavos, y una enorme población de personas esclavizadas: primero los nativos, luego los africanos traídos al país por comerciantes ingleses (quienes se hicieron inmensamente ricos a través del tráfico humano y la correspondiente importación de productos básicos de Brasil a Inglaterra en el infame comercio triangular, que contribuyó en gran medida al proceso de acumulación que puso a disposición el capital necesario para el surgimiento del capitalismo en Gran Bretaña y Europa). Además, en Brasil, había una minoría de personas blancas que no poseían tierras y tenían que sobrevivir a través de la agricultura de subsistencia en parcelas de tierra ocupadas ilegalmente u ofreciendo sus servicios a la élite, a menudo como sicarios o pistoleros. Nunca formaron una fuerza laboral adecuada porque los trabajadores esclavizados siempre eran la solución más barata (Franco, 1969). Sin embargo, se consideraban superiores a los esclavos porque al menos eran europeos.

La división entre los blancos dueños de esclavos y los blancos pobres, por un lado, y las personas no

blancas esclavizadas, por otro, creó una sociedad dividida no tanto en dos clases sociales distintas, sino en dos grupos radical y racialmente separados. Los miembros del primero consideraban a los miembros del segundo como seres ontológicamente diferentes, como no humanos, como simples herramientas. Solo los dueños de esclavos tenían derechos legales; desde el principio, estos fueron vistos como un privilegio de una élite restringida. Hasta el día de hoy, los miembros de la élite brasileña reciben un trato separado en el sistema judicial y tienen más probabilidades de disfrutar de sus derechos que los miembros de las clases bajas (Neves, 2018). Hasta el día de hoy, los afrobrasileños son discriminados por el sistema legal: tienen menos acceso a derechos fundamentales como el derecho a un juicio justo, son más propensos a ser encarcelados que los blancos que cometen los mismos delitos, y son desproporcionadamente víctimas de la violencia policial (de manera similar a lo que ocurre en los Estados Unidos con los afroamericanos y en los países europeos con personas migrantes u oriundas de las antiguas colonias). En una sociedad basada en la esclavitud, incluso la noción de libertad se corrompe, ya que se convierte en sinónimo del derecho a poseer esclavos. No fue casualidad que muchos esclavos emancipados compraran esclavos ellos mismos, adoptando hacia ellos la misma actitud que sus antiguos dueños.

Como han observado muchos autores como Caio Prado Jr., Maria Sylvia de Carvalho Franco y Lúcio Kowarick (Prado, 1942; Franco, 1969; Kowarick, 2019 [1987]), la esclavitud tuvo tres consecuencias entrelazadas. Primero: la presencia de una gran fuerza laboral esclavizada impidió el surgimiento de una fuerza laboral libre durante mucho tiempo, incluso después de la abolición de la esclavitud. Segundo: el trabajo manual estaba tan estrechamente asociado con el trabajo esclavizado que se veía como algo despreciable, sin valor y que no merecía ser pagado justamente. Finalmente, la tercera consecuencia: el racismo, que ofrecía una justificación para la esclavitud misma, sigue dando forma profunda a las relaciones sociales en todos los niveles y en todas las esferas de interacción humana dentro de la sociedad, convirtiéndose en racismo estructural. El resultado ha sido la naturalización de la desigualdad, una desigualdad que fue y sigue siendo social, económica, política, legal y racial al mismo tiempo.

La abolición de la esclavitud en 1888 no cambió mucho. Los antiguos esclavos no recibieron derechos porque todavía no se les veía como personas. Ni siquiera se

les veía como posible mano de obra libre que pudiera ser explotada como sucedía con los trabajadores en las fábricas europeas de la época. Incluso los pocos trabajadores blancos no recibieron derechos. Como la esclavitud había inspirado desprecio por el trabajo manual, cuando el trabajo asalariado finalmente sustituyó al trabajo esclavizado, es decir, cuando los migrantes europeos o japoneses ocuparon el lugar de los esclavos africanos en las plantaciones de café y azúcar, encontraron condiciones laborales miserables y salarios de hambre. Siglos de esclavitud, profundas divisiones sociales y raciales, y desprecio por el trabajo manual y los trabajadores crearon una sociedad en la que el privilegio de clase y raza se naturaliza, y tanto la productividad como los salarios son bajos hasta el día de hoy.

Por tanto, podemos afirmar que la pobreza más antigua, históricamente, es la de los descendientes de las personas esclavizadas y de las personas libres o liberadas que, en la época del Brasil colonial y de la primera república, nunca tuvieron la posibilidad de ganar un mínimo de independencia económica y fueron empujadas a los márgenes. Esta marginalización tiene cinco características. Geográficamente, fueron obligadas a ocupar ilegalmente las tierras infértiles que nadie quería, ya que la Ley de Tierras de 1850 les hacía imposible adquirir tierras, opción posible solo para los grandes propietarios; económicamente, se convirtieron en un inmenso ejército de reserva de mano de obra (latente y estancada) o cayendo en el "pauperismo" (Marx, 2017, 716 ss.); socialmente, fueron condenadas a luchar por la mera supervivencia o emigrar a las ciudades, donde realizarán trabajos informales, no calificados y mal remunerados o se dedicarán a actividades ilegales, ocupando los escalones más bajos de la jerarquía social; jurídicamente, fueron privadas de acceso a sus derechos; y políticamente, teniendo su voz silenciada durante siglos y sus intereses descuidados, siendo consideradas una masa de maniobra por los caciques políticos. Una gran parte de esta población llegó a formar lo que Lélia Gonzalez (2020 [1979], 25 ss.), retomando un concepto introducido por José Nun (2003 [1969]), denominó "masa marginal", término con el que indica una superpoblación estructuralmente excluida de los procesos productivos porque 'inútil' incluso como ejército de reserva. Una parte cada vez menor de esta superpoblación permaneció y aún permanece en las regiones rurales del país: en los sertones del noreste, en las áreas ribereñas de los grandes ríos del interior y en los márgenes de los latifundios. Viven de la

agricultura de subsistencia y de la ayuda proporcionada por programas sociales como el *Bolsa Familia*. Su situación, en cierto modo, ha permanecido igual durante décadas o incluso siglos. No incluyo en este grupo a aquellos que practican la agricultura familiar en el contexto de movimientos como el MST, ya que, en este caso, no son personas en situación de pobreza propiamente dicha.

La situación en las áreas urbanas es profundamente diferente de las áreas rurales. Aquí encontramos al menos dos grupos. Uno está formado por miembros de la población rural que, con el tiempo, han emigrado a las ciudades en busca de trabajo y mejores condiciones de vida. Para describir su situación, recurriré al estudio clásico sobre *Pobreza Urbana* de Milton Santos (2009). Santos distingue dos círculos de la economía urbana: el superior y el inferior. El primero está vinculado al gran capital nacional e internacional y forma un sistema de oferta de bienes y servicios tecnológicamente avanzado. Es el círculo de los bancos, del gran comercio y de los servicios dirigidos a las clases medias y altas. El segundo sirve principalmente a las clases populares y más pobres, con medios tecnológicamente poco avanzados pero eficaces para su público objetivo. Es el círculo de las tiendas del comercio popular, de los puestos callejeros, de los llamados *camelôs*, de los servicios de reparación realizados de manera informal (por ejemplo, del tipo "manitas"). Coincide con el tipo de economía popular estudiada por Verónica Gago (2014). Hay claramente relaciones entre los dos círculos, ya que, después de todo, ambos pertenecen al mismo sistema capitalista. Sin embargo, principalmente, hay una relación de interdependencia. El círculo inferior necesita bienes producidos dentro del círculo superior mediante el uso de tecnologías avanzadas. Al mismo tiempo, la existencia del círculo inferior permite mantener bajos los salarios pagados a trabajadores y proveedores de servicios en el círculo superior. Según Santos, la coexistencia de los dos círculos es testigo de la fragmentación que caracteriza a las economías latinoamericanas y, al mismo tiempo, de la división del trabajo que caracteriza las relaciones entre centro y periferia en el capitalismo global: para que la explotación de los recursos y las materias primas de los países periféricos por parte de los países centrales siga siendo ventajosa para estos últimos, es necesario que los salarios en los primeros permanezcan bajos. También en este caso podemos hablar de pobreza "antigua", ya que los mecanismos que crean los dos círculos surgen ya en el Brasil colonial.

La "nueva" pobreza

La "nueva" pobreza afecta principalmente a trabajadores cualificados, a veces con formación superior, que se enfrentan a una crónica falta de demanda de sus calificaciones en el mercado laboral y a la oferta de trabajos precarios que no garantizan seguridad financiera y les impiden planificar mínimamente su vida familiar. Es el fenómeno del precariado, estudiado en Brasil por Ruy Braga, entre otros (Braga, 2017). No infrecuentemente, se trata de personas provenientes de familias de clase media. La situación de inseguridad financiera no las condena necesariamente a un tipo de pobreza que amenaza su propia existencia, aunque puede resultar en formas de privación bastante relevantes en términos de inclusión social. Pienso aquí en los niveles de privación identificados por Peter Townsend (1987) y que se refieren a la imposibilidad de participar en la vida social de una forma considerada "normal" o deseable. Este grupo forma un ejército de mano de obra flotante que el circuito superior de la economía urbana puede movilizar en cualquier momento, respondiendo rápidamente a los cambios en las demandas de bienes y servicios. Sus miembros representan al trabajador ideal desde el punto de vista neoliberal, aunque no siempre abracen con convicción el ideario neoliberal. Son personas dispuestas (u obligadas por las circunstancias) a alternar entre trabajos cualificados y precarios, a colaborar con una firma de abogados y, el mismo día, a conducir un coche para una empresa de aplicaciones como Uber.

Todas estas personas viven por debajo o apenas por encima de la línea de pobreza, a veces temporalmente, a veces crónicamente. Es bastante difícil comparar entre sí sus situaciones, ya sea debido a las diferencias geográficas (la pobreza rural, como se sabe, es diferente de la urbana), o a su diferente función (o ausencia de función) en el sistema económico capitalista. Pero no es solo por estas diferencias que estos grupos no forman una clase, ya sea en el sentido marxista o en el weberiano del término. Investigaciones realizadas con personas de estos grupos (Souza 2010; Alves 2011; Leão Rego y Pinzani 2013; Marins 2017) señalan la falta de una "conciencia de clase" o de un sentido de pertenencia a un grupo social homogéneo ("los pobres" o "los precarios", por ejemplo) y la tendencia a una fragmentación que no es solo objetiva, sino también subjetiva (las personas se perciben como individuos aislados que enfrentan un destino peculiar a ellos, no como miembros de un grupo condenados a vivir en la misma condición). Existen excepciones, claramen-

te: movimientos sociales altamente politizados como el MST o el MTST,³³ iniciativas locales en las comunidades urbanas y tímidas tentativas de sindicalización entre trabajadores precarios. Sin embargo, se trata, precisamente, de excepciones que involucran solo a una minoría de los miembros de estos grupos, o bien de movimientos que surgen en torno a una demanda puntual y a reivindicaciones específicas, como observa Partha Chatterjee (2004).³⁴ Por lo tanto, es posible afirmar que los miembros de los grupos mencionados no se ven a sí mismos como tales, sino como individuos que luchan solos por su supervivencia o ascenso social.

Gramática de derechos y de necesidades

Sin embargo, el aspecto que más llama la atención es la tendencia general de las personas entrevistadas a no utilizar la gramática de los derechos o la palabra “injusticia” para describir su situación. Prevalcen narrativas personales que atribuyen la condición en la que se encuentran a causas como el destino, la voluntad de Dios, la mala suerte, las malas acciones de individuos específicos, la falta de habilidades propias (particularmente en el caso de personas analfabetas que viven en áreas rurales) y, frecuentemente (particularmente en el caso de los precarios urbanos), la competencia feroz que convierte la vida en una carrera de ratas, como dicen los anglosajones. “Cobra come cobra”, como dijo una mujer en situación de pobreza que con la socióloga Walquíria Leão Rego entrevistamos en la región urbana de Juazeiro do Norte, en el estado de Ceará (Brasil). Prevalcen, en resumen, narrativas individuales e individualistas, resultado, por un lado, de un aislamiento físico secular y, por otro lado, de la apropiación más o menos consciente del ideario neoliberal, dominante en la esfera pública brasileña.

Desde la perspectiva de los críticos sociales, la situación de estas personas es vista como emblemática de procesos históricos y continuos de marginación, constituyendo una ilustración clásica de la injusticia social. Sin embargo, sería problemático (y constituiría un acto de injusticia epistémica) acusar a estas personas de no entender su situación o de estar engañadas. Más bien, se debería buscar un lenguaje común y una gramática compartida para articular y explicar la experiencia vivida de estas personas.

Brooke Ackerly (2000) subraya elocuentemente la necesidad crítica de un enfoque metodológico que permita a los críticos sociales abordar las complejidades de la opresión, especialmente cuando tratan con experiencias que no han vivido personalmente. Central en la propuesta de Ackerly es la imperativa de que los críticos sociales adopten un método que les permita criticar aspectos injustos de la vida social sin asumir una postura paternalista de superioridad. Ackerly se refiere específicamente a la experiencia de algunas críticas feministas cuyo enfoque principal está en amplificar las voces de las mujeres que viven en la pobreza en países de bajos ingresos. En este marco, el papel del crítico social no es dictar o imponer soluciones, sino más bien servir como un facilitador, catalizando discusiones y empoderando a las mujeres para que articulen sus propias perspectivas y defiendan sus propios intereses. Este enfoque implica crear espacios para que las mujeres expresen sus experiencias, organicen grupos de autoayuda e inicien esfuerzos para mejorar sus vidas de manera autónoma. Es un acto de equilibrio delicado, ya que el crítico social debe navegar entre catalizar el cambio y evitar la presunción de causalidad directa en la transformación de realidades sociales. Los críticos sociales no pueden reclamar una imparcialidad absoluta, ya que inevitablemente están inmersos en los contextos sociales que buscan criticar. Más bien, ocupan una posición híbrida, observando y participando simultáneamente en las prácticas sociales. Este reconocimiento subraya la compleja interacción entre subjetividad y objetividad en el trabajo de la crítica social.

En cierto sentido, el hecho de que las personas entrevistadas no utilicen la gramática de los derechos no es tan negativo, ya que, en Brasil, como consecuencia de la ideología neoliberal dominante, la tendencia es ver en los derechos armas de defensa y ataque contra la sociedad, vista no como el lugar donde realizar prácticamente estos derechos, sino como el mayor obstáculo para su pleno disfrute. No hablan de sus derechos, ya sea porque este término no forma parte de su vocabulario y su horizonte de experiencia, como en el caso de los dos primeros grupos, o porque lo relacionan con otras esferas, como en el caso de los miembros del tercer grupo que, incluso, a menudo se posicionan en contra de la concesión de derechos laborales avanzados al considerarlos obstáculos para su relación de presuntos “trabajadores autónomos” o “empren-

33 Respectivamente: el Movimiento de los Sin Tierra y el Movimiento de los Trabajadores Sin Techo. Son dos movimientos sociales históricos que ocupan tierras y predios no utilizados.

34 A las veces, estos movimientos tienen agendas políticas más generales. Es el caso de MTST (ver Silva 2023).

dedores” con las compañías que ocasionalmente los emplean (recientemente, los conductores de Uber en Brasil protestaron contra proyectos del gobierno para convertirlos jurídicamente en trabajadores contratados por esta empresa: prefieren considerarse trabajadores autónomos, aunque esto signifique renunciar a las contribuciones de seguridad social, a las vacaciones pagadas y al SAC).

Por otro lado, en los relatos de las personas entrevistadas emerge una narrativa que señala sus necesidades y las dificultades para encontrar los medios para satisfacerlas. En ausencia de una gramática de los derechos, se hace presente, aunque de manera indirecta y oblicua, una gramática de las necesidades. Por lo tanto, sugiero que un cambio de registro o, más precisamente, un cambio en la gramática empleada durante las interacciones con los individuos involucrados en investigaciones como las mencionadas, podría ofrecer una estrategia más efectiva para abordar sus situaciones y explorar soluciones potenciales para sus desafíos más urgentes. Defiendo que, en ciertos contextos, adoptar la gramática de las necesidades podría representar un enfoque más fructífero para la crítica social en comparación con los enfoques dominantes, centrados en conceptos como justicia, injusticia, opresión o equidad — en resumen, centrados en la gramática de los derechos (cf. Pinzani 2019). Obviamente, no estoy sugiriendo con esto que renunciemos a tal gramática o, peor aún, que renunciemos a intentar transformar en derechos concretos las demandas planteadas por personas en situación de pobreza o vulnerabilidad. Se trata, repito, de ver en la gramática de las necesidades un instrumento de análisis y formulación de demandas que pueda reunir a investigadores y personas entrevistadas en las investigaciones y represente un lenguaje común de crítica social y de reivindicación política para los dos grupos. La dimensión social de las necesidades las hace particularmente relevantes para una teoría crítica de la sociedad. A pesar de su aparente conexión con deseos o preferencias individuales (Pinzani, 2022), las necesidades poseen una dimensión intersubjetiva, ya que su definición y satisfacción son posibles solo dentro de un contexto social. Esta dimensión social opera en dos niveles.

En el primer nivel, las necesidades son inherentemente sociales porque su satisfacción depende de otros, sea cuando se trate de necesidades materiales básicas —como aquellas relacionadas con nuestra sobrevivencia, una vez que, como defendía Hegel (2017, §§ 189ss.), en las sociedades modernas ya no es posible que el individuo produzca todos los medios necesarios para

satisfacerlas como, por ejemplo, alimentos, morada, vestuario etc.—, sea cuando se trate de necesidades aparentemente menos básicas y materiales —como aquellas relacionadas con el amor, la admiración, el reconocimiento y el respeto que, todavía, también poseen una base material ligada al cuerpo o al ejercicio de una profesión—. Las necesidades presuponen tanto para su desarrollo como para su satisfacción la interacción con otros individuos.

En el segundo nivel, las necesidades son socialmente construidas dentro de contextos culturales y sociales específicos, siendo su validez y satisfacción contingentes a las visiones del mundo y a los valores predominantes. La sociedad determina qué necesidades se consideran lo suficientemente relevantes como para justificar la provisión de sus medios de satisfacción por parte de instituciones y actores sociales, así como qué medios de satisfacción se consideran socialmente aceptables.

Además, la construcción social de las necesidades implica identificar los actores sociales responsables de proporcionar los medios de satisfacción. Estos actores pueden variar desde los propios individuos, a través de una acción colectiva o individual, hasta instituciones como familias, empresas, iglesias e instituciones políticas.

Por lo tanto, una teoría social de las necesidades debe abordar tanto la manera en que, en determinada sociedad, se definen las necesidades y los medios de satisfacción socialmente aceptables, como la manera en que se identifican los actores sociales encargados de proveerlos.

Este enfoque podría conducir a la formulación de criterios relevantes para establecer una crítica social inmanente y plural.

Una teoría *social* de las necesidades permite formular diagnósticos sobre desigualdades, opresión y discriminación utilizando la gramática de las necesidades, sin caer en el esencialismo o postular necesidades universales y trascendentales compartidas por todos los seres humanos.

Una teoría *política* de las necesidades debe priorizar el examen de los mecanismos políticos involucrados en la definición de las necesidades y los medios de satisfacción socialmente aceptables, así como en la identificación de actores sociales relevantes (cf. Hamilton 2003). Siempre debe ser posible identificar al menos un cierto núcleo de necesidades socialmente reconocidas cuya satisfacción debe ser garantizada por la sociedad, formando la base para luchas sobre la interpretación de necesidades, la inclusión de nuevas necesidades y la delimitación de los roles de los actores sociales. Dentro de este marco, pueden desarrollarse estrategias políticas para el cambio social que utilicen la gramática de las necesidades, accesible incluso para individuos que no se involucran con la gramática de los derechos.

El concepto de necesidades opera tanto como un concepto sociopolítico como un concepto socioteórico. En el contexto de la teoría social, puede elucidar cómo la sociedad provee o falla en proveer los recursos necesarios para satisfacer las necesidades de sus miembros. Ofrece un análisis descriptivo sin adoptar una posición inherentemente normativa, llevando a una crítica funcional de la sociedad. Sin embargo, en el ámbito de la filosofía social, el concepto asume una dimensión normativa, enfocándose en las necesidades que se espera que la sociedad atienda directa o indirectamente. Esto puede llevar a una crítica moral centrada en la justicia o injusticia de los procesos que definen las necesidades, producen y distribuyen medios de satisfacción y atribuyen roles sociales. Cuando se combina con conceptos como bienestar, dignidad o autonomía, la crítica de las necesidades adquiere una dimensión ética, reflejando ideales de una vida buena tanto desde el punto de vista individual como social. Se entrelaza con la autoimagen de la sociedad y con su búsqueda de objetivos amplios. En consecuencia, la crítica de las necesidades puede extenderse al cuestionamiento de la "creación" de necesidades por parte de instituciones o mecanismos sociales, como los descritos por Marcuse en su crítica a la imposición de "falsas" necesidades en el capitalismo tardío (Marcuse, 1964).

Reflexiones finales

La novela de Ngũgĩ wa Thiong'o, *The River Between* (1965), proporciona un ejemplo literario, pero interesante, de cómo la gramática de las necesidades puede ofrecer ideas valiosas sobre cuestiones sociales complejas. Consideremos el caso de Muthoni, una joven dividida entre su educación cristiana y la adhesión a la tradición de la mutilación genital femenina (MGF), que en su aldea sirve como rito de paso hacia la femineidad. Enmarcar este dilema en términos de derechos nos enfrenta a un dilema: o bien el derecho a la autodeterminación de Muthoni, que desea someterse a la mutilación, o bien su derecho a la integridad corporal y al placer sexual. Sin embargo, al adoptar la gramática de las necesidades, el conflicto cambia y se revela como un conflicto sobre medios de satisfacción. Muthoni lidia con dos necesidades, la de pertenecer a su comunidad y la de tener una vida sexual satisfactoria que la mutilación amenaza. Lo relevante es que la comunidad de Muthoni ya está inmersa en un debate interno sobre los medios aceptables para satisfacer la necesidad de pertenencia. Algunas chicas, como la hermana mayor de Muthoni, eligen no someterse a la mutilación genital sin enfrentar exclusión, lo que indica que se está produciendo una reevaluación de las prácticas tradicionales dentro de la propia comunidad. Esta dinámica desafía la noción de tradiciones rígidas y resalta la agencia de los miembros más jóvenes en la reformulación de las normas culturales. Plantear la cuestión en términos de derechos individuales inconciliables reduce, de hecho, la agencia de Muthoni, mientras que, si se aborda en términos de necesidades, permite diferentes salidas para su aparente dilema.

Este ejemplo enfatiza la relevancia del concepto de necesidades o necesidades para entender las dinámicas sociales. Aunque algunas necesidades puedan parecer impuestas, su importancia sigue siendo innegable. Incluso las críticas de Marcuse a la creación de "falsas" necesidades en el capitalismo tardío presuponen la existencia de "verdaderas" necesidades. La sociedad y sus instituciones están intrínsecamente ligadas a la satisfacción de necesidades, lo que exige una amplia teorización de este concepto. Ya sea en forma de una teoría completa o de un uso puramente estratégico del concepto en contextos específicos, como la investigación con personas en situación de pobreza, el discurso sobre necesidades ofrece ideas valiosas y dignas de exploración.

Referencias bibliográficas

- Ackerly, B. (2000). *Political Theory and Feminist Social Criticism*. Cambridge University Press.
- Alves, G. (2011). Trabalho, subjetividade e capitalismo manipulatório. *Estudos do Trabalho*, V, 2011.
- Braga, R. (2017). *A rebeldia do precariado. Trabalho e neoliberalismo no Sul global*. Boitempo.
- Chatterjee, P. (2004). *The Politics of the Governed*. Columbia University Press.
- Ci, J. (2012). Agency and Other Stakes of Poverty. *The Journal of Political Philosophy*, 21/2, 121-50.
- Franco, M. S. C. (1969). *Homens livres na ordem escravocrata*. Editora da Unesp.
- Gago, V. (2014). *La razón neoliberal. Economías barrocas y pragmática popular*. Tinta Limón.
- Gonzalez, L. (2020 [1979]). Cultura, etnicidade e trabalho. En L. Gonzalez, *Por um feminismo afro-latino-americano* (pp. 25-44). Zahar.
- Hamilton, L. (2003). *The Political Philosophy of Needs*. Cambridge University Press.
- Hegel, G. W. F. (2017). *Fundamentos de la Filosofía del Derecho*. Tecnos.
- Holanda, S. B. (1995). *Raízes do Brasil*. Companhia das Letras.
- Kowarick, L. (2019 [1987]) *Trabalho e viadagem. A origem do trabalho livre no Brasil*. Editora 34.
- Kreide, R. (2007). Neglected Injustice: Poverty as a Violation of Social Autonomy. In: T. Pogge (Ed.), *Freedom from Poverty as a Human Right* (pp. 155-181). Oxford University Press.
- Leão Rego, W. y Pinzani, A. (2013). *Vozes do Bolsa Família. Dinheiro, autonomia, cidadania*. Editora da Unesp.
- Prado, C. Jr. (1942). *Formação do Brasil contemporâneo*. Martins.
- Marcuse, H. (1964). *One-Dimensional Man. Studies in the Ideology of Advanced Industrial Society*. Beacon Press.
- Marins, M. T. A. (2017). *Bolsa Família. Questões de gênero e moralidades*. Editora da UFRJ.
- Marx, K. (2017). *O capital. Livro I*. 2ª ed. Boitempo.
- Neves, M. (2018). *Constituição e direito na modernidade periférica*. Martins Fontes.
- Ngũgĩ w. T. (1965). *The River Between*. Heinemann, 1965.
- Nickel, J. W. (2005). Poverty and Rights. *The Philosophical Quarterly*. 55(220), 385-402.
- Nun, J. (2003 [1969]). La teoría de la masa marginal. In: J. Nun. *Marginalidad y exclusión social* (pp. 35-140). Fondo de Cultura Económica.
- Pinzani, A. (2019). The Grammar of Rights and the Grammar of Needs. *Human Affairs*, 29, 328-338.
- Pinzani, A. (2022). Who Needs Needs? Defining a Contested Concept. *Lessico di Etica Pubblica* 12(1), 91-105
- Pogge, T. (2007). Severe Poverty as a Human Rights Violation. In: T. Pogge (Ed.), *Freedom from Poverty as a Human Right* (pp. 11-53). Oxford University Press.
- Santos, M. (2009). *Pobreza Urbana*. 3ª ed. Editora da USP.
- Silva, H. A. (ed.) (2023). *Sonhos e resistências. MTST e os testemunhos da luta popular urbana*. Autonomia Literária.
- Souza, J. (2010). *Os batalhadores brasileiros: nova classe média ou nova classe trabalhadora?* Editora da UFMG.
- Townsend, P. (1987). Deprivation. *Journal of Social Policy*, 16/2, 125-146.
-

COLECCIÓN
ACTAS

CONICET



FLACSO
ARGENTINA

I I C S A L