

# Latín-A: Programas de transferencias condicionadas de ingresos y programas de empleo en Argentina: entre la responsabilización de los destinatarios y la individualización de la cuestión social

Conditional cash transfers and employment programs in Argentina:  
between beneficiary responsibility and the individualization of the social question

Rebeca-Beatriz Cena (1986, argentina, Universidad de Buenos Aires / Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina)

rebecena@hotmail.com

## Resumen

En este artículo se analizaron los modos en que los aparatos gubernamentales respondieron a las problemáticas vinculadas a la cuestión social en Argentina, a través del análisis de los programas transitorios de empleo y los programas de transferencias condicionadas de ingresos aplicados en el país. Como estrategia metodológica, se trabajó con datos secundarios, a fin de buscar reconstruir, a través del análisis de la provisión del bienestar, el modo en que se ha definido, identificado responsables y establecido soluciones respecto a la problemática social en cuestión. Se observó que la nueva cuestión social ha implicado un abordaje de las problemáticas sociales a partir de la autorresponsabilización e individualización de los actores. A través del aumento de lo que se ha conocido como capital humano, se buscó crear subjetividades que fueran agentes de sus propias condiciones de carencias. Se concluyó que, en las políticas sociales analizadas, existe un diagnóstico gubernamental que sostiene que la pobreza es un resultado de la falta de aptitudes y capacidades individuales e individualizables.

**Palabras clave:** individualización, nueva cuestión social, políticas sociales, responsabilización.

**Recibido:** 08-01-2014 → **Aceptado:** 17-01-2014

**Cítese así:** Cena, R-B. (2014). Programas de transferencias condicionadas de ingresos y programas de empleo en Argentina: entre la responsabilización de los destinatarios y la individualización de la cuestión social. *Boletín Científico Sapiens Research*, 4(1), 3-8.

## Abstract

This article examined the ways in which the government apparatus responded to issues related to the social question in Argentina, through an analysis of transitional employment programs and conditional cash transfer programs. As a methodological strategy, we worked with secondary data on welfare provision in order to reconstruct the modes by which responsibility was assigned and solutions were developed for the social problems in question. The predominant framework for addressing these social issues placed a heavy emphasis on self-responsibility and individualization of actors. Through the rising importance of what is known as human capital, these policies sought to create new subjectivities which may become agents of their own conditions of deprivation. Within the social policies analyzed, the government diagnosed poverty as resulting from a lack of individual skills, capabilities and behavior.

**Key words:** individualization, new social question, responsibility, social policies.

## Introducción

En este trabajo se analiza la manera en que los actores gubernamentales han definido el abordaje de determinadas problemáticas asociadas a la pobreza, a través de las políticas sociales desde mediados del siglo XX hasta la primera década del siglo XXI en Argentina. Mediante la provisión del bienestar, se definen redes de responsabilización que impactan en la reproducción, disminución o aumento de las desigualdades. Se toman como políticas de análisis aquellas que han concentrado mayor cantidad de destinatarios, mayor cantidad de presupuesto y que han atendido a la pobreza por nivel de ingresos. Particularmente se trabaja con lo que se ha denominado Programas Transitorios de Empleo (PTE) y Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos (PTCI).

Como estrategia metodológica, se opta por trabajar con datos secundarios (Scribano y De Sena, 2009) producidos por organismos internacionales ocupados en el estudio de la temática (CEPAL, 2013; UNESCO, 2013), por las producciones estatales (Observatorio de la Seguridad Social, 2011, 2012; SIEMPRO, 1997, 1999) y las producciones de otros investigadores (Cecchini y Madariaga, 2011). Se realiza una lectura en clave cualitativa de los mismos, a fin de intentar reconstruir el diagnóstico que la política social realiza del problema abordado.

Se trabaja desde el diseño de estos programas sociales a través del foco en el modo en que los poderes gubernamentales han definido y delimitado las causas y soluciones frente a los problemas sociales, particularmente la pobreza, pues la forma en que se nombra a los fenómenos sociales implica ya un contacto con los mismos y una forma de intervención. Por cuestiones de espacio, se selecciona solo aquellas categorías que refieren a los objetivos de la política social, esto es, qué es lo que explícitamente buscan modificar y de qué manera.

Como estrategia expositiva se problematiza en primer lugar el rol que las políticas sociales ejercen dentro del régimen de acumulación en tanto parte y arte del modo de regulación social y político (Harvey, 2004); en segundo lugar, se describen las vinculaciones existentes entre políticas sociales y cuestión social clásica (CSC) y nueva cuestión social (NCS); en tercer lugar, se analizan los programas seleccionados en función de los objetivos que se han propuesto desde su diseño; por último, se concluye

que dentro del diseño de las políticas sociales analizadas emerge con fuerza un diagnóstico sustentado en la individualización y responsabilización de los destinatarios en tanto agentes de sus condiciones de carencias.

### **Políticas sociales y procesos de estructuración social: su impacto en la provisión del bienestar y la desigualdad**

Todo régimen de acumulación requiere de un modo de regulación social y político<sup>1</sup> que vuelva los comportamientos individuales compatibles con los requerimientos del régimen con el fin de garantizar su reproducción a largo plazo (Harvey, 2004). Las políticas sociales constituyen una de las instituciones centrales dado que, al dirigirse directamente a las condiciones de producción y reproducción de vida de diferentes sectores de la sociedad, implican una determinada gestión de las desigualdades (y de las exclusiones) al determinar los parámetros de reconocimiento/legitimación de las problemáticas sociales. Suponen, además, moldear y producir las condiciones de reproducción de esos mismos sectores. Así, el régimen de acumulación a la vez que contiene procesos que generan desigualdades, exclusiones y expulsiones sociales, establece, a través de las políticas sociales, mecanismos determinados que ponen límites y definen esos procesos.

Las políticas sociales constituyen, entonces, aquellas intervenciones (u omisiones) estatales que afectan las maneras en que los actores resuelven la satisfacción de sus necesidades sociales, se relacionan entre sí y con el medio. Particularmente las de atención a la pobreza significan la transferencia de determinados bienes o servicios (monetarios o no) que, independientemente de la trayectoria laboral de las personas, afectan la forma en que se producen y reproducen material y simbólicamente los actores. En este último sentido, las políticas sociales suponen, además, determinados modos de comportamientos por parte de las personas bajo su cobertura.

Las políticas sociales constituyen aquellos instrumentos a través de los cuales se ordena, desde el aparato gubernamental, el flujo de provisión y acceso a determinados bienes y servicios vinculados, a lo que se ha definido, como bienestar. Esta conceptualización ha permitido reconstruir las diversas vinculaciones entre familias, comunidad y organizaciones sociales, mercado y *estado*. Las implicaciones no descansan solo en “compartir” los riesgos sociales sino también en configurar determinadas redes de responsabilización. En este sentido, poseen implicaciones en términos de estratificación, al impactar recursivamente en los procesos de estructuración social<sup>2</sup> (Adelantado et. al., 1998 y 2000). Con ello se comprende que

<sup>1</sup> “Promueve, canaliza y restringe los comportamientos individuales, socializa los comportamientos heterogéneos de los agentes económicos y condiciona los mecanismos de ajuste de los mercados en función de reglas y principios de organización sin los cuales no podría funcionar. Pero esto se produce sin llegar nunca hasta el punto de negar la autonomía relativa de las estrategias estatales, empresariales e individuales, ni la heterogeneidad de las conductas de los agentes económicos que pueden encuadrarse dentro de una misma forma institucional” (Neffa, 2006: 281).

<sup>2</sup> “El conjunto de los modos en que las prácticas de grupos e individuos están organizadas (instituciones) y relacionadas entre sí (procesos sociales), de manera que se crean unos ejes de desigualdad que configuran la identidad de esos individuos y grupos, así como los cursos posibles de la acción social (individual y colectiva). Dicho de otro modo, la estructura social sería la configuración de instituciones, reglas y recursos que atribuye condiciones de vida desiguales a las personas en un momento y un lugar determinados [...] y es un sistema de posiciones preexistente

no solamente han afectado la configuración de la estratificación social (al generar, disminuir o reproducir las desigualdades sociales), sino que también permiten gestionar las desigualdades al asignar a cada una de las esferas de la estructura social un rol en la distribución, asignación y garantía de satisfactores<sup>3</sup>, con el fin de determinar el sentido, la medida y el caudal de circulación de los mismos.

Este tipo de perspectivas resultan relevantes dado que poseen la capacidad de establecer quiénes y cuáles son los ámbitos responsabilizados de garantizar determinados satisfactores, cuáles serán dichos satisfactores y cuáles necesidades serán realizadas. “Así pues, la política social moviliza recursos de unos sectores a otros mediante un conjunto de procedimientos que construyen y modulan las desigualdades sociales, al asignar a cada sector determinada responsabilidad en el suministro de recursos de bienestar” (Adelantado et. al., 2000: 20).

### **Políticas sociales y nueva cuestión social: procesos de individuación como responsabilización por lo social**

Bajo los preceptos del neoliberalismo, las preocupaciones por lo social, tal como habían sido desarrolladas hasta mediados del siglo XX, fueron flexibilizadas, erosionadas y, alguna de ellas, eliminadas<sup>4</sup>. La NCS (Rosanvallón, 1995) significó una reconfiguración de la manera en que los actores gubernamentales respondieron a las problemáticas existentes.

Tanto en la cuestión social clásica como en la denominada NCS, las distancias entre los principios y la forma en que se encontraban estructuradas las relaciones sociales dieron lugar a la aparición de políticas sociales, como las formas de intervención estatal para saldar esas brechas existentes. De esta manera, surgen como un elemento clave al problematizar cómo los *estados* han elegido responder a sus desigualdades, distancias y contradicciones. Si bien en la cuestión social clásica se vincularon al reconocimiento de derechos y garantías de corte universalista dependientes de las condiciones laborales de los actores (y se implementaron políticas de sanciones y aislamiento para aquellos por fuera del mercado laboral), durante la NCS significaron el recorte y reconfiguración de las políticas sociales universales junto con la proliferación de políticas sociales focalizadas y masivas (De Sena, 2011).

La expresión de la NCS significó crear subjetividades que fueran agentes de sus propias condiciones de carencias al depositar así, en los individuos, la responsabilidad de modificar sus condiciones materiales de producción y reproducción de la vida. Desde esta perspectiva, las tan extendidas teorías del capital humano influyeron en el diseño, justificación e implementación de las políticas sociales y conformaron dispositivos que buscaron movilizar el accionar de los individuos y de los grupos familiares con el

a los individuos [agentes] y con una cierta estabilidad en el tiempo, pero abierto a su reestructuración permanente en base a la acción colectiva de los mismos (aspecto procesual de la estructura).” (Adelantado et. al., 2000: 6).

<sup>3</sup> “Los satisfactores no son los bienes económicos disponibles sino que están referidos a todo aquello que, por representar formas de ser, tener, hacer y estar, contribuye a la realización de las necesidades humanas” (Neef, 1986: 35).

<sup>4</sup> “Los grupos partidarios de esta nueva perspectiva impulsan la desaparición de políticas sociales universales, el estímulo a la competencia, la transformación de los ciudadanos en empresarios de sí mismos y la construcción de un complejo dispositivo denominado “pobreza”, que tiene entre sus rasgos fundamentales la criminalización de quienes no han sabido administrar su “capital humano” de modo exitoso. De algún modo, digo, es impropio hablar de nueva cuestión social, pues en la racionalidad de gobierno neoliberal lo social, entendido como un entramado que contiene desigualdades, desaparece” (Murillo, 2011: 10).

objeto de aumentar las capacidades, disposiciones y aptitudes para insertarse dentro del mercado laboral. Bajo la concepción de mejorar el capital humano, se diseñaron políticas que depositaron en las familias las responsabilidades respecto a cortar con la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Esta perspectiva, entre otras, redujo las causas de lo que en dicho momento histórico se expresaron como problemas sociales a la falta de capital humano de las personas. Ello, como si los altos índices de desempleo, pobreza y desigualdad se debieran solo a una disminución de la cualificación de la mano de obra y no a condiciones estructurales que, implementadas desde la década de 1970, erosionaron no solamente la estructura del mercado laboral sino también el régimen de protecciones asociados a estos.

Para Rose (2007), el desempleo pasó a ser comprendido y abordado como fomento e incentivo de la actividad individual vinculada a la búsqueda de empleo y al mejoramiento de las habilidades y aptitudes que le proveerán. Emerge la imagen de un sujeto emprendedor de sus propias condiciones de existencia. En sintonía con ello, se implementan una serie de políticas sociales focalizadas que buscan aumentar el capital humano de los sujetos, a fin de capacitarlos respecto a cómo presentarse en entrevistas laborales, cómo volverse sujetos empleables mediante la enseñanza de habilidades en oficios, etc. **“En la enorme y tenebrosa industria de “entrenamiento”, el desempleo es problematizado como producto de la falta de habilidades individuales comercializables por los mismos desempleados, que debe ser contrarrestado por una multitud de organizaciones privadas que entrenan a los desempleados y compiten en un mercado por contratos y fondos públicos” (p. 138).**

La NCS se presenta como una individualización del riesgo (Danani, 2005). Se focaliza en las características de los sectores desempleados y empujados, a fin de proponer políticas que busquen el tan mentado empoderamiento, como pase hacia mejores condiciones de vida. Bajo este paradigma de política social, proliferan una cantidad de planes específicos que, como veremos a continuación, se han centralizado entre los planes de empleo y los programas de transferencias condicionadas<sup>5</sup>.

En términos de provisión del bienestar, ello ha significado la transferencia de determinados bienes y servicios hacia algunos sectores poblacionales a cambio de específicos comportamientos individuales o familiares identificados con la interrupción de la transmisión intergeneracional de la pobreza. Ello se ha traducido en la búsqueda de un aumento de las competencias laborales, de la formación educacional, de la experiencia laboral y aptitudes para el empleo, de manera tal que los agentes se vuelvan competentes en la venta de su fuerza de trabajo en el mercado laboral como estrategia de superación de las condiciones de carencias, lo cual se traduce, en la región (a partir de mediados de la década del 1990), en lo que se ha conocido como Programas de Transferencias Condicionadas, como las formas en que los *estados* latinoamericanos han optado para abordar a aquellas situaciones en que grupos poblacionales no han podido garantizar la reproducción de su vida por medio del intercambio de su fuerza de trabajo en el mercado. Reservaremos la denominación de PTCI para alu-

<sup>5</sup> Ejemplo de ello fue el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, implementado en 2008 en Argentina, “Programa destinado a brindar un conjunto de prestaciones integradas de apoyo a la construcción e implementación de un proyecto formativo y ocupacional para los jóvenes” (MTEySS).

dir a aquellas intervenciones estatales que, al establecer una serie de condicionalidades, transfieren una cantidad específica de dinero los titulares de los programas en función de la cantidad de integrantes con particulares características dentro del hogar.

El protagonismo de los PTCI, denominados como **“los programa estrella de abordaje de la pobreza” (Martínez Franzoni y Voorend, 2008)**, se debe a su proliferación en la región. Según datos facilitados por Cecchini y Mardariaga (2011), si se realiza una comparación espacio-temporal, hacia finales de la década de 1990 estaban presentes en 3 países de la región<sup>6</sup> y en 2010 se extendieron a más de 18. Al mismo tiempo, han aumentado los montos ofrecidos, su cobertura y alcance geográfico. Por ejemplo, en 2010, los PTCI alcanzaban a más de 25 millones de familias latinoamericanas y caribeñas, lo cual llegó a cubrir 113 millones de personas, el 19% de la población, si se invierte el 0,40% del PIB regional. Han sido propuestos, además, como estrategias de reducción de la pobreza, principalmente por el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Red Interamericana de Protección Social (RIPSO) en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Conjuntamente con ello, han sido impulsados por los organismos internacionales de crédito<sup>7</sup> como las maneras idóneas de responder a la pobreza por nivel de ingresos y de cortar con la transmisión intergeneracional de esta.

En el caso argentino, los antecedentes de los PTCI fueron los Programas Transitorios de Empleo, que aunque poseen particularidades propias<sup>8</sup>, implicaron una transferencia monetaria y condicionalidades bajo el objetivo explícito de aumentar la empleabilidad de las personas bajo su cobertura. Expresión de esto constituyen los Planes Trabajar<sup>9</sup> en sus diferentes implementaciones (1996 I, 1997-1998 II y 1998-1999 III). Dentro de sus objetivos estuvo **“generar empleo transitorio a trabajadores desocupados en condiciones de pobreza o vulnerabilidad social a través de la realización de actividades en su comunidad, reduciendo el impacto de la caída del nivel de ingresos de los hogares pobres por pérdida de empleo y mejorando la empleabilidad de dichos trabajadores” (SIEMPRO, 1997)**. Este programa se destaca entre otros por su importancia en términos de recursos, duración y cobertura, y por su influencia al Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD) (Cruces, Epele y Guardia, 2008). El Plan Trabajar, en sus diferentes versiones, constituye una de las principales expresiones de lo que hemos conceptualizado desde las teorías del capital humano, al depositar buena parte de la “reversión de las condiciones de carencias” en características propias. Y los actores buscan aumentar la empleabilidad de los mismos, en este caso, a través del ejercicio y práctica laboral en obras públicas.

<sup>6</sup> “Bolsa Escola” en Brasil (1994), “Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progresar” México (1997) y “Programa de Asignación Familiar PRAF-BID fase II” en Honduras (1998)

<sup>7</sup> “Para el PNUD, la igualdad importa en el espacio de las libertades efectivas; es decir en términos de la ampliación para todos de las opciones de vida realmente disponibles para que puedan elegir con autonomía. Importan las oportunidades y el acceso a bienes y servicios, pero también el proceso mediante el cual los individuos son sujetos activos de su propio desarrollo, incidiendo responsablemente sobre sus vidas y su entorno” (PNUD, 2010: 6).

<sup>8</sup> Como la pertenencia institucional dependiente del MTEySS, contraprestaciones vinculadas a la participación en empleos principalmente en la obra pública, y transferencias monetarias por núcleo doméstico y no por número de integrantes.

<sup>9</sup> Fue el sucesor del programa intensivo de trabajo PIT y del PROAS-PRENO, intervinieron en su ejecución organizaciones no gubernamentales y organismos gubernamentales. Para 1997 se había implementado en todas las provincias del país.

El PJyJHD, implementado como respuesta a la crisis política, social e institucional de 2001-2002 en Argentina, abarcó dentro de las condicionalidades no solamente el cumplimiento del Jefe de Hogar con determinadas horas de trabajo sino también incluyó la salud y educación de las y los menores de 18 años presentes en el hogar<sup>10</sup>. El objetivo del programa fue brindar una ayuda económica a los hogares con jefes o jefas de hogar desempleados con hijos menores de 18 años a cargo, lo cual asegura, al mismo tiempo, la concurrencia escolar y el control de salud de los niños, la capacitación laboral de los destinatarios, su incorporación a la educación formal y a proyectos socioproductivos o comunitarios (Bertranou y Paz, 2007). Ello significó una de las principales expresiones estatales donde el objetivo explícito fue cortar con la reproducción intergeneracional de la pobreza, a fin de enfocarse en los menores presentes en el hogar.

Si bien el cumplimiento de las condicionalidades del PJyJHD fue de muy difícil seguimiento, se observa ya en la respuesta estatal una preocupación explícita por aumentar el capital humano de los grupos familiares (a través de la atención de los niños, niñas y adolescentes en la educación y salud) y, por otra parte, la capacitación laboral de los jefes y jefas de hogar, lo cual aumentó la “competitividad” de los mismos en el mercado.

El Programa Familias por la Inclusión Social<sup>11</sup> de 2004 significó no solamente el reconocimiento por primera vez de las mujeres como inempleables para el *estado* argentino y los organismos multilaterales de crédito que los impulsaban y financiaban, sino también el primer PTCI tal como es definido por el consenso académico en la materia: transferencias monetarias a núcleos domésticos (con determinadas características) por cada menor de 18 años a cargo, bajo la condición de cumplir con la educación y salud de los mismos. El objetivo del programa fue impulsar el desarrollo de las capacidades personales y el fortalecimiento de la organización y participación comunitaria. Desde la salud y la educación, se buscó promover la integración y protección de las familias en situación de vulnerabilidad o riesgo social.

Cada vez más educación y salud emergen con fuerza como las disposiciones propicias que toda persona debe tener un mínimo para poder revertir las condiciones de carencias. De esta manera, si el objetivo fue impulsar el desarrollo de capacidades personales y cortar con la reproducción intergeneracional de la pobreza, a corto plazo se ofrecieron transferencias de dinero para garantizar la reproducción del hogar y, a largo plazo, la modificación de aptitudes, disposiciones y habilidades propias que descansan en características individuales e individualizables de los sujetos.

<sup>10</sup> Una de las características de los planes de empleo que conservó fue que continuó realizando transferencias por cada núcleo doméstico y no en función del número de integrantes en el hogar.

<sup>11</sup> La ley 25.561 había declarado en 2001 la Emergencia Sanitaria, Alimentaria y Ocupacional. En dicho contexto se implementó el PJyJHD, que llegó a concentrar más de 1.828.182 “beneficiarios” (Cruces: 2008: 22). Luego de una serie de renovaciones y prórrogas de las diversas “emergencias” los beneficiarios del programa fueron clasificados y reacomodados de acuerdo a su condición de empleabilidad. En función del artículo 3 del decreto 1506/2004, quienes fueron considerados como “empleables” se traspasaron al Seguro de Capacitación y Empleo, del MTEySS, los “inempleables” pasaron a depender del MDS y se ubicaron en: Plan Manos a la Obra o Familias por la Inclusión Social. El PNFIS fue una reconfiguración del Programa de Atención a Grupos Vulnerables, iniciado en 1996.

Complementariamente con ello, las condiciones de vida de las poblaciones no se han modificado sustancialmente. Los PTE y los PTCI han concentrado paulatinamente mayor cantidad de destinatarios. Ello no solamente ha significado mayores presupuestos e inclusión de destinatarios en la cobertura de estos programas, sino también a la persistencia de una problemática que afecta actualmente, al menos, a 3.5 millones de niños, niñas y adolescentes y sus familias en Argentina. Ello se encuentra en consonancia con la implementación de la llamada Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), vigente hasta hoy. Esta política establece un ingreso por hijo (hasta 5) menor de 18 años a los núcleos familiares que se encuentren desempleados o desarrollando empleos en el sector de la economía informal. Las condiciones exigidas por la política se refieren a la presentación de certificados sobre el cumplimiento con el plan nacional de vacunación de los hijos/as menores a cargo y el cumplimiento con la asistencia escolar obligatoria (Observatorio de la Seguridad Social, 2012).

El objetivo de la AUH es “detener la dinámica de la pobreza intergeneracional [...] creando una retroalimentación entre el aumento en el poder adquisitivo del hogar (y su consecuente mejora en la alimentación), el acceso a la educación y la salud [...] Otro de los objetivos principales de la medida es consolidar el vínculo de las familias de menores recursos con la educación y la salud infantil. Esta meta es a largo plazo y está sostenida por el monto de la asignación y exigida por las condicionalidades de la misma” (Observatorio de la Seguridad Social, 2012: 17-19). En la AUH, explícitamente el corte con la transmisión intergeneracional de la pobreza queda supeditado al capital humano presente en los hogares, leído en clave de educación y salud.

Actualmente, la AUH posee 3.5 millones de niños, niñas y adolescentes bajo su cobertura (Observatorio de la Seguridad Social, 2012); en 2007, el PNFIS concentró 1.887.851 menores de 19 años y el PJyJHD llegó a concentrar 1.828.182 titulares del programa con niños menores a cargo. Ello ha significado no solamente, como hemos visto, una persistencia del tipo de políticas sociales implementadas, sino también la presencia significativa de una problemática recurrente como lo es la pobreza por nivel de ingresos de las poblaciones afectadas.

Como hemos observado a lo largo de este breve recorrido por los objetivos de los programas y algunos de los bienes y servicios que ponían a disposición de las poblaciones, la búsqueda de mejorar las aptitudes, capacidades y habilidades de los sujetos ha marcado fuertemente al periodo. Si bien es deseable, e incluso necesario, que se fortalezca el derecho de acceder y permanecer en los sistemas de salud y educación, ello no garantiza la disminución de los niveles de pobreza de las poblaciones. Como lo adelantó Castel (2001:409): «Desde el punto de vista de la democracia, es legítimo e incluso necesario atacar el problema de la “baja calificación” (es decir, en un lenguaje menos técnico, poner fin al subdesarrollo cultural de una parte de la población). Pero resulta ilusorio deducir que los no-empleados podrán encontrar empleo simplemente elevando su nivel [...] hoy en día, no todo el mundo es calificado y competente, y la elevación del nivel de la formación sigue siendo un objetivo esencial, pero este imperativo democrático no debe disimular un problema nuevo y grave: la posible inempleabilidad de los calificados». Desde la estructura de las políticas sociales analizadas, la modificación de la situación problema ha descansado en el aumento del denominado capital humano de los actores. Ello ha contribuido a la definición de la situación problema a abordar,



a fin de promover que los sujetos sean agentes de sus condiciones de carencias, e individualizar, en tanto diagnóstico, las causas de las condiciones de carencias mediante la autorresponsabilización de los destinatarios.

### Conclusiones-discusión

Se ha visto que las políticas sociales analizadas, en tanto dispositivos de provisión del bienestar, pueden impactar en la producción, disminución o aumento de las desigualdades de una sociedad. Si por un lado ofrecen bienes materiales para aportar a las reproducciones de los hogares, por otro lado prevén una serie de comportamientos considerados como “deseables” para los actores bajo la cobertura de la política social. En este sentido, poseen determinadas definiciones no solamente de qué será considerado un problema social, sino también de cuáles son las soluciones acordes y quiénes los responsables de llevarlas a cabo.

En los programas analizados, se ha observado que el diagnóstico y las soluciones se han focalizado en la individualización de los actores, particularmente a través de la autorresponsabilización de sus propias condiciones de carencias. Esta característica susceptible de rastrear en los programas sociales vincula las condiciones materiales de vida de las personas (aptitudes y capacidades propias), particularmente en calidad de individuos, sin referir a las condiciones estructurales que, en tanto complejos entramados causales, desembocaron en esas situaciones de carencias. A través de lo que hemos denominado como una individualización del riesgo, se ha focalizado en el aumento del “capital humano” como la clave en la modificación de las condiciones de carencias de los actores.

Esta condición se ha hecho extensiva al grupo familiar cuando la política en pos de romper con la reproducción intergeneracional de la pobreza fomenta e intenta garantizar la asistencia de los niños, niñas y jóvenes a la educación (como en el caso del PJyJHD, PNFIS y AUH), lo cual da, por supuesto, que los problemas de empleabilidad se deben a faltas de los actores. A partir de allí comienza a conformarse un desdibujamiento de la responsabilidad que le compete a los aparatos gubernamentales, y recae la responsabilidad sobre los actores vulnerados por (y no vulnerables) el modelo.

Desde esta perspectiva, las tan extendidas teorías del capital humano influyeron en el diseño, justificación e implementación de las políticas sociales para conformar dispositivos que buscaron movilizar el accionar de los individuos y de los grupos familiares con el objeto de aumentar las capacidades, disposiciones y aptitudes para insertarse dentro del mercado laboral. Ello no solamente ha significado un solapamiento respecto a los contextos políticos-económicos que generaron tales niveles de desigualdad y pobreza, sino que ha sostenido un diagnóstico que, al descansar en la autorresponsabilización de los agentes en condiciones de carencias, ha respondido a la problemática a través de procesos de individualización de las causas y soluciones.

Resulta necesario e incluso deseable que los *estados* garanticen no solamente el acceso y permanencia en salud y educación, sino también las condiciones necesarias para la producción y reproducción autónoma de las poblaciones. No obstante, bajo el régimen capitalista de acumulación, un número cada vez mayor de personas se encuentran en condiciones de negación. Ello complementado por una serie de intervenciones que legitiman tal estado de cosas al individualizar, mediante la autorresponsabilización de los destinatarios bajo el pretexto del aumento del capital hu-

mano, las causas de la pobreza. De esta manera, se contribuye a desdibujar no solamente la responsabilidad estatal en tal estado de cosas, sino y paralelamente, el derecho de las poblaciones a pedir por mejores accesos a la salud, educación y condiciones de vida frente a circunstancias estructurales que generan pobreza, marginalidad y exclusiones sociales.

**Reflexión de la coeditora de sección Érika Höinig:** el presente artículo ha desarrollado un acertado análisis de las dimensiones de los programas sociales del *estado* y sus efectos en la responsabilización e individualización de los actores. Como uno de los puntos tratados fue el capital humano, es importante destacar que tanto los roles del *estado* como del sector privado juegan un papel fundamental en el desarrollo y capacitación profesional de los individuos. Ambos deben generar políticas sociales que posibiliten cambios y mejoras favorables en los niveles personales y familiares. En ese sentido y desde el punto de vista psicosocial, es evidente que los programas de mejoramiento abarcan una serie de beneficios individuales y colectivos, ya que al estimular la autorresponsabilidad y las competencias personales, se crean estímulos indirectos que afectan a las personas relacionadas con su entorno. En las poblaciones más vulnerables se crean espacios para definir y establecer soluciones en una amplia gama de problemáticas sociales, como pobreza, delincuencia, desempleo, alcoholismo, drogadicción, intolerancia, exclusión, segregación, entre otros, todo lo cual establece la oportunidad de prevenir sus diversos factores de riesgo.

**Reflexión de la coeditora de sección Pámela Neumann:** en los últimos años, la iniquidad en América Latina ha sido un tema importante para muchos gobiernos en la región. Una de las estrategias gubernamentales más populares durante este periodo para reducir la pobreza han sido los programas de transferencias condicionales. Aunque a primera vista estos programas hayan tenido un impacto significativo frente esta problemática social, también han traído otras consecuencias quizá no esperadas, como las que se explican en este artículo: la fuerte tendencia de reducir la inequidad económica (y la pobreza) a un asunto de responsabilidad personal, en vez de tratarla como un problema estructural. Se podría decir que este fenómeno es parte de la ola de neoliberalismo que sigue teniendo mucha influencia, no solamente a nivel de la política pública, sino también en las vidas diarias de los más vulnerables. Esta dinámica trae consigo otras consecuencias muy preocupantes, dentro de las cuales vale la pena destacar una posible disminución de acción colectiva que podría presionar al *estado* a implementar políticas públicas más inclusivas que fortalezcan la solidaridad social, en vez de estigmatizar los sectores marginados.

### Referencias bibliográficas

- Adelantado, J., Noguera, J. y Rambla, X. (2000). El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales. En Adelantado, J. (Comp.), *Cambios en el estado de bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona: Editorial Icaria.
- Arcidiácono, P. (2012). *La política del “mientras tanto”. Programas sociales después de la crisis de 2001-2002*. Buenos Aires: Biblos.
- Bertranou F. y Paz J. (2007). *Políticas y programas de protección al desempleo en Argentina*. Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo.
- Cecchini S. y Madariaga A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Organización de Naciones Unidas.
- Cruces, G., Epele, N., y Guardia, L. (2008). *Los programas sociales de desarrollo del milenio en Argentina*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Políticas Sociales 142. Naciones Unidas.

- Danani, C. (2005). *Las políticas sociales de los '90: los resultados de la combinación de individualización y comunitarización de la protección*. Coloquio internacional: "Trabajo, conflictos sociales e integración monetaria: América Latina en una perspectiva comparada". Buenos Aires: Instituto de Ciencias (UNGS)/Institut de Recherche por le Développement/ANPCyT-FONCYT.
- De Sena, A. (2011). Promoción de Microemprendimientos y Políticas Sociales: ¿Universalidad, Focalización o Masividad?, una discusión no acabada. *Pensamiento Plural* 8, 5-36.
- Donzelot, J. (2007). *La invención de lo social: ensayos sobre la declinación de las pasiones políticas*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del estado de bienestar*. Valencia: Edicions Alfons El Magnanim.
- Grassi, E. (2003). *Políticas de asistencia focalizadas en el desempleo y la pobreza. En grassi, políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (i)*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Harvey, D. (2004). *Introducción. En La Condición de la Posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Secretaría Parlamentaria. Dirección de Información Parlamentaria. Estudios e Investigaciones. (2002) *Políticas Sociales en la Emergencia Pública. Emergencia alimentaria, sanitaria y ocupacional*. Documento de trabajo: 1. Volumen: 1.
- Martínez-Franzoni J. (2005). *Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales*. A ser publicado por la Revista Centroamericana de Ciencias Sociales de FLACSO, 2005, volumen 4, número 2.
- Max-Neef, M.; Elizalde, A.; Hopenhayn, M. (1986). *Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro*. Santiago de Chile: Biblioteca CF+S.
- Murillo, S. I. (2011). La nueva cuestión social y el arte neoliberal del gobierno. *Revista Cátedra Paralela* (8), 9-32.
- Neffa, J. C. (2006). Evolución conceptual de la teoría de la regulación. En Garza-Toledo, E. (Coord.), *Teorías sociales y estudios del trabajo: nuevos enfoques* (pp. 183-206). Barcelona: Anthropos Editorial.
- Observatorio de la Seguridad Social (2011). Asignación universal por hijo para protección social: una política de inclusión para los más vulnerables. Extraído desde: <http://observatorio.anses.gob.ar/files/subidas/AUH%20para%20Proteccion%20Social.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2012). *La Inclusión Social como Transformación: políticas públicas para todos*. Extraído desde: <http://observatorio.anses.gob.ar/files/subidas/La%20inclusi%C3%B3n%20social%20como%20transformaci%C3%B3n%20Cuadernillo.pdf>
- Presidencia de la Nación. Secretaría de Desarrollo Social. Subsecretaría de Proyectos Sociales. (1994). *Programas sociales focalizados a la población de menores recursos*. Buenos Aires.
- Rose, N. (2007) "¿La muerte de lo social? Re-configuración del territorio de gobierno". *Revista Argentina de Sociología*, (5)8.
- Scribano, A. y De Sena, A. (2009). "Las segundas partes sí pueden ser mejores: Algunas Reflexiones sobre el uso de datos secundarios en la investigación cualitativa". *Sociologías*, (11)22.
- Sistema de Información Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales. Unidad de Financiamiento Internacional. Secretaría de Desarrollo Social. Presidencia de la Nación. Base de Datos de Programas Nacionales Destinados a la Población en Situación de Pobreza (1997).